
A VERTICALIZAÇÃO URBANA NA CIDADE DE SÃO LUÍS: MUDANÇAS NA BASE LEGAL E TRANSFORMAÇÃO ESPACIAL

VERTICALIZACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE SÃO LUÍS: CAMBIOS
EN LA BASE JURÍDICA Y TRANSFORMACIÓN ESPACIAL

URBAN VERTICALIZATION IN THE CITY OF SÃO LUÍS: CHANGES IN
THE LEGAL BASIS AND SPATIAL TRANSFORMATION

Paulo Sá Vale¹

<https://orcid.org/0000-0001-5039-5520>
<http://lattes.cnpq.br/3223782333149662>

Alex Oliveira de Souza²

<https://orcid.org/0000-0002-2384-0091>
<http://lattes.cnpq.br/2506979630136959>

Webyson Gonçalves Farias³

<https://orcid.org/0009-0006-4339-411X>
<http://lattes.cnpq.br/6193361847909743>

RESUMO: A verticalização urbana na cidade de São Luís, Maranhão, é o tema deste artigo que é tratado aqui a partir da análise do processo de mudanças na base legal e sua influência na transformação espacial da cidade. O recorte escolhido, refere-se a construção do marco regulatório para disciplinar o ideário da cidade moderna verticalizada desde o primeiro momento, quando se começou a permitir construções mais altas (plano diretor de 1975 e sua lei de zoneamento de 1975), até o plano diretor de 2023 que suscita um debate sobre o processo de verticalização e os impactos do adensamento na infraestrutura da cidade, na mobilidade e sustentabilidade ambiental e climática. O estudo destaca como a verticalização, consolidada tardiamente na década de 1990 em São Luís, foi um processo do marco regulatório, que favoreceu a rápida expansão da cidade rumo ao norte da cidade. O texto também aborda as limitações da aplicação das leis urbanas em áreas informais e as influências tecnológicas e capitalistas na formação da cidade vertical. Conclui-se que a legislação urbana não apenas reflete o ideário de cidade, mas também se adapta às dinâmicas do mercado imobiliário, resistindo a enfrentar verdadeiramente desafios sociais e econômicos locais.

Palavras-Chave: Verticalização Urbana; Leis Urbanas; Plano Diretor, Zoneamento; São Luís.

¹ Mestrando em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – Universidade Estadual do Maranhão, Arquiteto e Urbanista - Centro Universitário UNDB; e-mail: phdevale@gmail.com.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – Universidade Estadual do Maranhão. Doutor Universidade de Paris-Est - França. e-mail: alexoliveira@professor.uema.br.

³ Graduando em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão. e-mail: webyson26@gmail.com.

RESUMEN: La verticalización urbana en la ciudad de São Luís, Maranhão, es el tema de este artículo que aquí se trata a partir del análisis del proceso de cambios en la base jurídica y su influencia en la transformación espacial de la ciudad. El corte elegido se refiere a la construcción del marco regulador para disciplinar las ideas de la ciudad moderna verticalizada desde el primer momento, cuando se comenzaron a permitir construcciones objetivas (plan maestro de 1975 y su ley de zonificación de 1975), hasta el plan director del 2023 que planta un debate sobre el proceso de verticalización y los impactos de la densión en la infraestructura, la movilidad y la sostenibilidad ambiental y climática de la ciudad. El estudio destaca cómo la verticalización, consolidada últimamente en los años 1990 en São Luís, fue un proceso de marco regulatorio, que favoreció la rápida expansión de la ciudad hacia el norte de la ciudad. El texto aborda también las limitaciones de la aplicación de leyes urbanas en áreas informales y las influencias tecnológicas y capitalistas en la formación de la ciudad vertical. Se concluye que la legislación urbana no sólo refleja las ideas de la ciudad, sino que también se adapta a la dinámica del mercado inmobiliario, resistiendo para enfrentar verdaderamente los desafíos sociales y económicos locales.

Palabras-Clave: Verticalización Urbana; Leyes Urbanísticas; Plan Maestro, Zonificación; São Luís

ABSTRACT: Urban verticalization in the city of São Luís, Maranhão, is the topic of this article, which is discussed here based on the analysis of the process of changes in the legal basis and its influence on the spatial transformation of the city. The chosen excerpt refers to the construction of the regulatory framework to discipline the ideology of the verticalized modern city from the first moment, when it started to allow taller buildings (1975 master plan and its 1975 zoning law), until the 2023 master plan which raises a debate about the verticalization process and the impacts of density on the city's infrastructure, mobility and environmental and climate sustainability. The study highlights how verticalization, consolidated late in the 1990s in São Luís, was a process of the regulatory framework, which favored the rapid expansion of the city towards the north of the city. The text also addresses the limitations of the application of urban laws in informal areas and the technological and capitalist influences in the formation of the vertical city. It is concluded that urban legislation not only reflects the city's ideology, but also adapts to the dynamics of the real estate market, resisting to truly face local social and economic challenges

Keywords: Urban Verticalization; Urban Laws; Master Plan, Zoning; São Luís.

INTRODUÇÃO⁴

Na produção do espaço nos moldes da produção capitalista da cidade, a verticalização age como dispositivo de multiplicação do uso efetivo do solo, para aumentar o adensamento urbano e por conseguinte ampliar os ganhos de capital daí decorrentes, alterando as dinâmicas urbanas por meio de uma articulação entre as demandas do mercado imobiliário local e as mudanças no ideário urbano traduzidas pelas mudanças nas bases legais da cidade.

Partindo desta premissa, fica evidente quanto a verticalização é um tema caro ao planejamento urbano a nível regional e nacional e porque o tema assume tanta centralidade no debate nos contextos de mudanças nas bases legais da cidade, nos instrumentos de legalidade e governança. A produção imobiliária vertical nas cidades foi acompanhada por novas tendências e tecnologias, intrinsecamente ligadas à arquitetura moderna e modernista. Novas tecnologias construtivas como o concreto armado e o elevador ampliaram o rol de desafios e o fenômeno que se originou, ao final do século XIX, nas cidades capitalistas dos Estados Unidos, especialmente em Chicago e Nova York logo se expandiu para outras cidades em todo o mundo.

Na América Latina e no Brasil a prática está presente em todas as cidades com mais de 300 mil habitantes. As grandes metrópoles já modificaram seus tecidos urbanos e frequentemente já possuem vastos territórios onde a verticalização é a prática urbanística hegemônica, no nordeste cinco das nove capitais já tem prédios com mais de 50 andares: Salvador, Recife, Fortaleza e Natal.

Segundo Rolnik (1999, p. 13), existem eventos e dinâmicas que, diferente da inércia da cidade física, promovem transformações e movimentos que alteram a própria dinâmica da urbe. Entre os elementos desta teia, a autora destaca a “legalidade urbana, ou seja, o conjunto de leis, decretos, normas urbanísticas e de construção que regulam a produção do espaço na cidade”.

Dessa forma, uma perspectiva necessária para compreender a formação do espaço urbano é por meio da análise da legislação.

A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida [...]. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final (Ronilk, p.13, 1999).

⁴ Este artigo tem como base um trabalho comunicado no 18º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, realizado Natal-RN sob o título: A cidade vertical e a lei: a verticalização na lei urbana de São Luís – MA (1975-2023).

À vista disso, a legislação pode ser compreendida como um resultado da visão ideal de cidade — ou a tentativa de criação da cidade desejável para quem projeta e constrói a legislação. Vale ressaltar, todavia, que a lei não é apenas o único produtor da cidade real — embora o seu peso seja fundamental. A relação que a legislação constrói com as formas concretas de construção do espaço imobiliário (Ronilk, 1999). Outro fator que não pode ser ignorado é os limites da aplicação da lei, pois esta é inserida apenas na cidade formal, excluindo uma grande parcela da cidade (informal, que corresponde a ocupações irregulares ou favelas) (Maricato, 2002).

Este processo não ocorre de forma homogênea nas cidades do mundo, tampouco nas cidades brasileiras. Diferentes fatores norteiam o aparecimento das edificações em altura, incluindo a legislação urbana. Para tentar entender o processo de verticalização da capital maranhense, se escolheu analisar a legislação urbana, especialmente planos diretores e zoneamentos. Assim, a pesquisa tem como finalidade responder à seguinte questão: sob ponto de vista das mudanças na base legal, quais foram as conexões entre as leis urbanas e a transformação urbana na verticalização da capital maranhense?

VERTICALIZAÇÃO URBANA: DEFININDO CONCEITOS

Quando se fala sobre verticalização, os questionamentos mais comuns são: O que é esse fenômeno. Ou, como Somekh (1997, p.20) coloca “O que é a cidade vertical?”. Categoricamente, a autora responde que este modelo de produção do espaço urbano “envolve a noção de edifício alto, de arranha-céu”. Em outras palavras, a verticalização é a multiplicação efetiva do solo urbano, por meio das circulações verticais, especialmente o elevador⁵ e das tecnologias construtivas modernas, como o uso do concreto armado e está relacionada ao aproveitamento intensivo da terra urbana (densidade). Ainda segundo a autora, a cidade vertical apresentou dois processos diferenciados: terciário de escritórios e verticalização residencial, esta última predominante. Este processo, parte integrante do processo de acumulação, sujeito a lei de valores, é resultado da ação do estado em relação a fatores econômicos. A formulação da legislação urbana é, portanto, um dos braços do estado para ou incentivar a verticalização, ou para inibi-la. Segundo Ficher (1994), a construção de

⁵ A existência de circulação vertical mecanizada (elevador) é o marcador utilizado para tratar de verticalização.

edifícios verticais torna-se possível a partir da inovação de novos materiais construtivos e a solução adequada de questões estruturais. É resultado, portanto, de avanços tecnológicos.

Temos até o momento, portanto, alguns fatores fundamentais para compreender o processo de verticalização nas cidades: é um fenômeno tecnológico, urbano e moderno. Por moderno, podemos adotar a visão de possibilidade de controle sobre os eventos. Ou direcionamento dos acontecimentos para a realidade material e econômica na qual vive-se:

Catástrofes são transformadas em lucrativas oportunidades para o redesenvolvimento e a renovação; a desintegração trabalha como força mobilizadora e, portanto, integradora. O único espectro que realmente amedronta a moderna classe dominante e que realmente põe em perigo o mundo criado por ela à sua imagem é aquilo porque as elites tradicionais (e, por extensão, as massas tradicionais) suspiravam: uma estabilidade sólida e prolongada. Neste mundo, estabilidade significa tão somente entropia, morte lenta, uma vez que nosso sentido de progresso e crescimento é o único meio de que dispomos para saber, com certeza, que estamos vivos. Dizer que nossa sociedade está caindo aos pedaços é apenas dizer que ela está viva e em forma (Berman p. 93, 1986).

Outro fator essencial para compreender o processo de verticalização é o modo de produção, pois a cidade vertical também é reflexo do capitalismo. Souza (1994), destaca a verticalização como uma especificidade urbana, resultado de uma estratégia de múltiplas formas do capital. Isto é, resultado de várias facetas do capitalismo, como o fundiário, produtivo, imobiliário e financeiro. Estas diferentes dimensões do capital são produtores do espaço urbano.

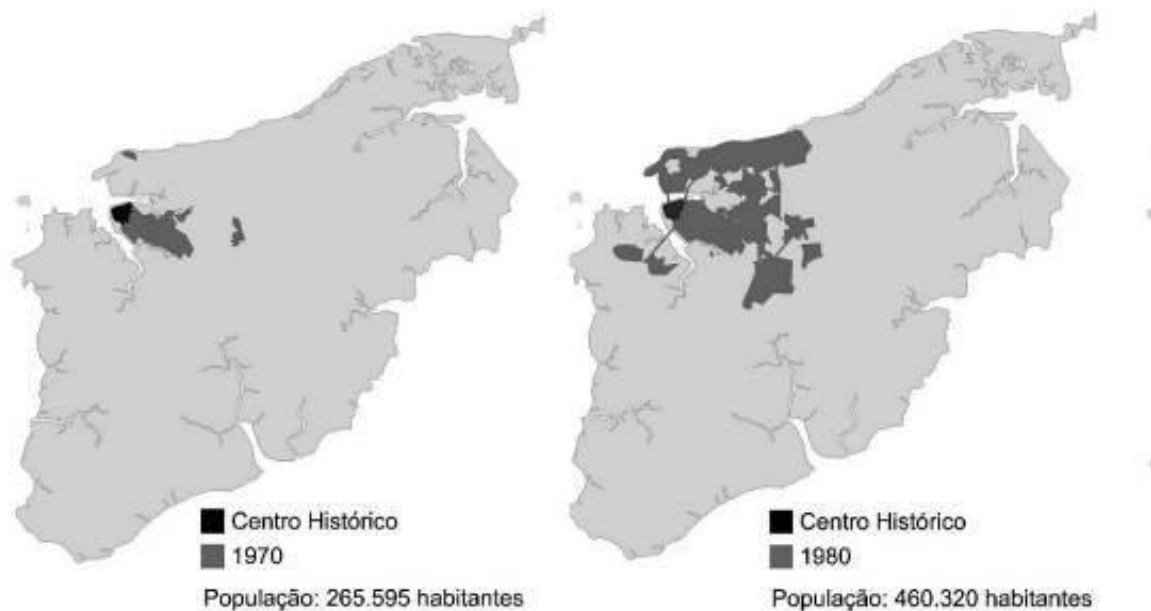
O processo de construção da cidade vertical, portanto, passa pela modificação da paisagem. Harvey (2011) explanou sobre a destruição criativa da terra. O processo ocorre quando o espaço é modificado para atender às necessidades da economia de mercado e segue a lógica inerente deste modelo de produção. Estado e capital estão unidos em um só propósito. Portanto, a verticalização de edificações é de interesse de ambos. Para o capital, há a possibilidade de multiplicação de terrenos e imóveis construídos nesse lugar. Uma casa pode dar origem a um edifício com vários apartamentos, levando a venda ou aluguel de não mais uma unidade de moradia, mas de várias delas. O mesmo acontece com comércio, escritórios e outros usos. A verticalização nesse contexto, é a destruição criativa da terra é realizada para tornar o espaço adaptado para potencializar o modo de produção capitalista.

Assim, a prática da verticalização urbana corresponde a uma forma específica de ocupação do espaço urbano, caracterizada pela presença de edifícios que concentram uma maior quantidade de área construída em uma determinada região da cidade. Esse fenômeno tem origem na consolidação da cidade moderna, impulsionada pelos princípios capitalistas

que regem a produção e reprodução do espaço. Nesse contexto, a consideração sobre a utilização eficiente dos espaços urbanos conduziu a uma lógica de aproveitamento, influenciada pelo avanço da tecnologia do concreto armado e pela arquitetura moderna. Tais fatores promoveram uma transformação visível na paisagem urbana, rapidamente incorporada por esse sistema (Benevolo, 2000; Mumford, 1982).

A VERTICALIZAÇÃO E A LEI: O CASO DE SÃO LUÍS

Figura 1 – Expansão urbana e explosão populacional da cidade de São Luís entre 1970 e 1980.



FONTE: Lopes, 2016.

Para compreender a legislação urbana do século XX em São Luís, que regulamentou a verticalização urbana, é importante compreender o contexto urbano da capital maranhense do Maranhão. A cidade conta com um núcleo central formado logo após a sua fundação, com o traçado urbano determinado por Frias de Mesquita ainda no século XVII. Este traçado urbano perdurou por séculos, até a expansão da cidade de São Luís para novos eixos. Dessa forma, houve um adensamento de construções e edificações no núcleo central, impedindo a “destruição criativa da terra”. O modo de construir era passado de geração em geração, levando em consideração o modo de construir dos colonizadores portugueses.

Assim, os governos não interferiam na organização interna das residências, cujas plantas, no entanto, eram extremamente semelhantes entre si, como se houvesse

acordo tácito coletivo entre os moradores da cidade: todos habitando da mesma maneira, todos, pobres e ricos. Só variava a quantidade de cômodos (Lemos, 1999, p. 13 apud Lopes, 2013, p. 72).

As reformas urbanas, que ocorreram em outras cidades Brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo, não ocorreram em São Luís com a mesma intensidade. Com exceção de alguns eixos, como a Avenida Magalhães de Almeida, Avenida Beira Mar, Rua do Egito e Rua de Santana, a área central da cidade se forma ainda no século XIX e sofre poucas alterações no século XX. Esse resultado se deu por inúmeros fatores, como a estagnação econômica que vivia o Estado do Maranhão e, conseqüentemente, a cidade de São Luís, a falta de um mercado imobiliário organizado e, também, as ideias preservacionistas de intelectuais como Raimundo Lopes da Cunha, que já defendiam o valor patrimonial do Centro histórico da capital maranhense (Lopes, 2013). A verticalização, um dos símbolos da modernidade urbana, por conta dos fatores apresentados, contava com poucos exemplos na cidade. O Ed. João Goulart (1957) – Caiçara (1967) e BEM (1970) foram os primeiros e únicos durante um longo período (Lopes, 2016; Nascimento, Mendonça, 2017).

Havia, portanto, um dilema: modernizar a cidade era preciso, mas o Centro Histórico não permitia a modernização pretendida. Era necessário expandir para novas áreas, regiões vazias, em que seria possível tanto preservar o núcleo central da cidade, quanto criar as condições para construção da cidade real. Ademais, a escolha de uma nova região para construção da cidade permitia especular e tornar estas terras lucrativas (Lopes, 2016). Com o processo da expansão da cidade de São Luís, com a abertura de novas infraestruturas viárias, a cidade aumentou de forma considerável as terras ocupáveis (Figura 1), incluindo a ocupação das regiões próximas às orlas litorâneas ao Norte da cidade. Posteriormente, esse novo eixo de expansão da cidade tornou possível, também, a construção da cidade vertical na cidade.

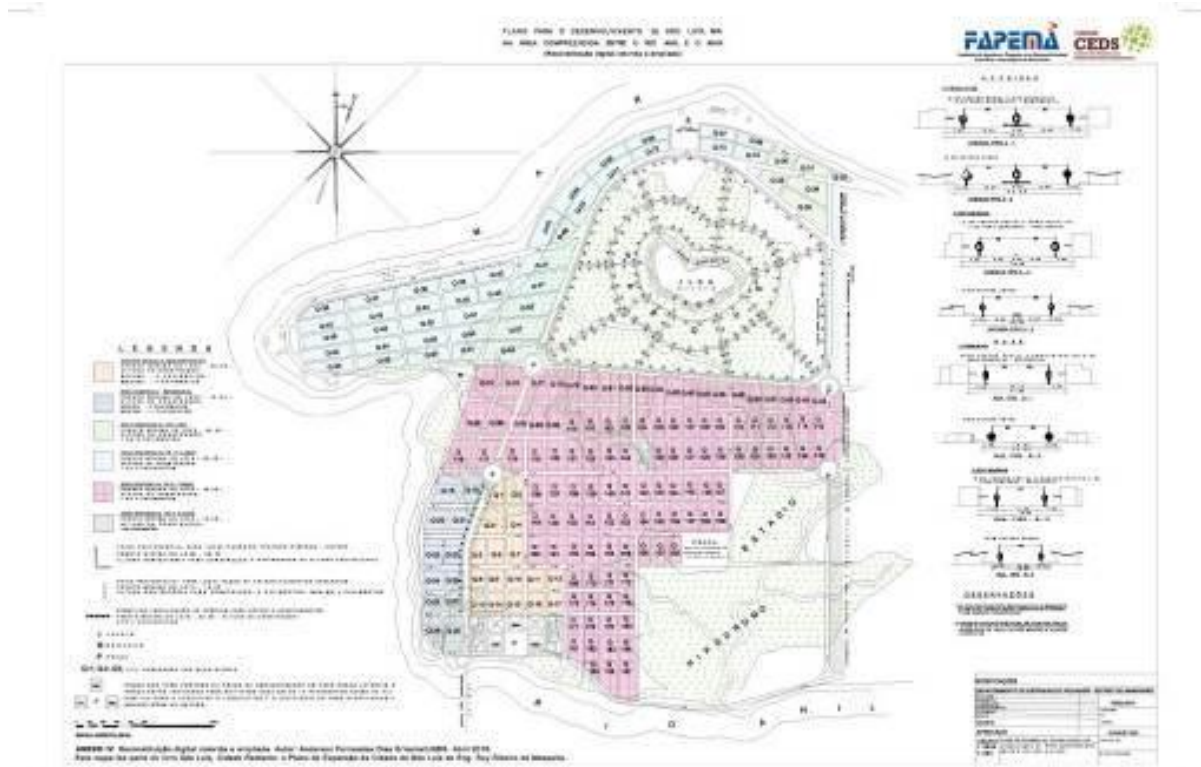
PLANO DE EXPANSÃO DA CIDADE DE SÃO LUÍS (1958): DEFININDO OS EIXOS DE EXPANSÃO

O Plano da Expansão da Cidade de São Luís é um plano urbano não executado, elaborado pelo engenheiro Ruy Mesquita. Formado em Salvador, o profissional transferiu-se para São Luís em 1946, para trabalhar no DER-MA (Departamento de Estradas e Rodagem). No ano de 1952, Ruy Mesquita conquista o cargo de Diretor deste mesmo departamento. Nessa mesma década, realiza o estudo do Plano de Expansão da Cidade de São Luís de 1958,

com a previsão de ocupação das praias ao Norte de São Luís pelas classes mais abastadas da população (Lopes, 2016).

Outro aspecto a ser considerado é que esse instrumento urbanístico contribuiu para um novo padrão comportamental na sociedade de São Luís, em que a classe com mais alto poder aquisitivo buscou ocupar áreas que possuíam características exclusivas locacionais e até mesmo de paisagens naturais, como a praia e a vista para o mar. Isso permitiu que ocorresse a valorização do solo urbano de determinados setores em relação aos outros, iniciando o processo de especulação imobiliária. (Pereira, Alcântara jr, 2017, p.989).

Figura 2 – Plano de Expansão da Cidade de São Luís (1958) digitalizado.



FONTE: Lopes, 2016.

Portanto, o Plano de Expansão da Cidade de São Luís de 1958 representa um ideário para a cidade que se adequa à realidade das cidades brasileiras naquele contexto, induzindo a especulação imobiliária nas zonas litorâneas e a fixação de famílias das elites nessa região, algo comum nas cidades brasileiras conforme ressalta Villaça (2001). O plano de Mesquita permitia uma baixa verticalização da cidade, com máximo de 4 pavimentos nos bairros residências. Para a Praça Administrativa, o gabarito das edificações era de 10 pavimentos. Contudo, devido a ausência de terrenos vazios a aplicação foi restrita e sempre marcada por processos de renovação urbana que sofriam forte resistência, tanto pelo emergente ideário

preservacionista, quanto pela movimentação de conservadores religiosos em defesa de seus templos.

Embora o plano não tenha sido colocado em execução, parte dele foi implementado por meio da legislação, quando o próprio Ruy Mesquita se tornou prefeito: o Plano Rodoviário de 1962. Este plano rodoviário legitimou os eixos de expansão propostos pelo plano urbano sonhado, contribuindo para a especulação imobiliária nos novos eixos e definindo os eixos de crescimento da cidade (Lopes, 2016).

PLANO DIRETOR 1975 E LEI DE ZONEAMENTO – OS INSTRUMENTOS MODERNIZADORES

Figura 3 – Zoneamento de 1975.



FONTE: Lopes, 2016.

A construção da ponte do rio Anil, entretanto, provocou a imediata invasão da área virgem, cercada pela água do mar, implantando um conglomerado de residências sem nenhuma ordenação. Usando do dispositivo Federal, o governo maranhense transferiu à SURCAP, Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital, os direitos para ordenada a Expansão do <<Rio Anil>>. A partir daí passou-se a implantação da Cidade Balneário ao mesmo tempo em que corrigirá as distorções resultantes das invasões (A redefinição, p. 3, 1975).

O primeiro plano diretor de São Luís é de 1975 e é resultado da proposta de WIT-OLAF PROCHNIK, feito em 1974. Conta com influências do “*Rapport et propositions pour la conservation, recuperation et expansion*” de São Luís/Maranhão, estudo elaborado por Viana de Lima em 1973. Este primeiro plano diretor da cidade, assim como a Lei de Zoneamento de 1975, que o acompanha, são resultados de um movimento institucional que tenta organizar os

novos eixos de expansão da cidade, permitidos a partir da expansão da cidade para novas regiões.

Este plano diretor estabelece como objetivo modernizar o instrumento legal de ordenamento urbano da cidade de São Luís, uma vez que o Plano Rodoviário de 1962 já estava sendo posto em prática e direcionando o crescimento da cidade. A inauguração da Ponte sobre o Rio Anil, em 1970, estabelece o direcionamento da ocupação daquele território pelas classes mais abastadas. A Av. Castelo Branco e Avenida Colares Moreira tornam-se eixos dessa expansão (Sá Vale, Lopes, 2018). Como é corriqueiro na realidade brasileira, a institucionalização do plano ocorre de forma paralela e, posterior, à urbanização em partes dessa região, visto que as obras de urbanização e loteamento de parte dessas novas regiões ao norte já era realizada logo após a inauguração da Ponte José Sarney sobre o Rio Anil. A Superintendência de Obras do Maranhão realiza a urbanização do bairro do São Francisco em 1973 e o loteamento no ano de 1974 (Somar, 1973 e Loteamento, 1974).

Essa urbanização acelerada contrastava com o modo de vida predominante na região do São Francisco e Ponta da Areia anterior à modernização, que à época era habitada principalmente por pescadores (Figura 4).

Figura 4 – Improvisado ou não, o pescador fiska o seu produto ali mesmo na ponte de São Francisco e sai logo vendendo a quem primeiro o chamar (Legenda original).



Fonte: O Imparcial, 1974.

Venâncio (2011) relata uma tendência, ou “desejo”, de ocupação das orlas, confirmando a contribuição do Estado na ocupação do espaço urbano na cidade de São Luís.

E anunciava-se um grande desenvolvimento nos próximos anos em áreas “praticamente desabitadas tais como Ponta d’Areia, Calhau, Tirirical, Olho d’Água”. Pode-se pensar que, neste caso, a previsão seria o desejo disfarçado. O desejo de ocupação da orla disfarçado de previsão também é uma tentativa de naturalização do processo (Venâncio, 2011, p. 103).

Influenciado pelas ideias de Ruy Mesquita (1958), que embora não tenham sido colocadas em práticas como plano, norteou e influenciou boa parte do urbanismo subsequente na cidade de São Luís, seja em desenho urbano, seja em uso e ocupação do Solo. Esse instrumento foi, juntamente com a construção do sistema viário e dos conjuntos habitacionais, o principal modelador da cidade moderna de São Luís.

O zoneamento e principalmente, a construção das novas avenidas e das infraestruturas, orientaram, canalizaram, a urbanização da cidade moderna para as novas áreas. A produção dos conjuntos habitacionais fez o resto (Venâncio, 2011, p. 103).

Em um primeiro momento, a verticalização da cidade foi inibida, preservando as sugestões anteriores do plano de Expansão da cidade. A Lei delegada nº 7, zoneamento da cidade, promulgada em 1975 (Figura 3) restringiu para 3 (três) o número de pavimentos máximo permitidos.

LEI DE ZONEAMENTO DE 1981

O Zoneamento de 1981 (Lei Nº 2.527 de 24 de julho de 1981) trata da última lei de zoneamento do período pré-democratização da capital Maranhense. Nasce como uma continuação dos esforços da gestão de (Mauro Fecury 1979-1980) de ordenar e direcionar o crescimento da cidade para as classes médias e altas na região que se estende da Ponta da Areia ao Araçagi. É promulgada na gestão de Roberto Macieira.

Nesse zoneamento, já é possível perceber uma alteração na visão do campo legislador sobre a verticalização, com a permissão de construção de 6 pavimentos em determinadas zonas residências e corredores (incluindo o Renascença II), e também a construção de 8 pavimentos na Zona Central. Por conta de fatores relacionados à preservação e tensões com a sociedade civil, o setor imobiliário pouco avança na região central da cidade.

A cidade, antes adensada em um único núcleo central, agora se estendia por novos eixos — dispersava-se. Essa dispersão, resultado dos planos anteriores, incomoda por inúmeros

fatores. Segundo Secchi (2009), a cidade dispersa é mais onerosa e leva a problemas de ocupação informal dos espaços livres.

Figura 5 – Zoneamento de 1981.



Fonte: Prefeitura de São Luís.

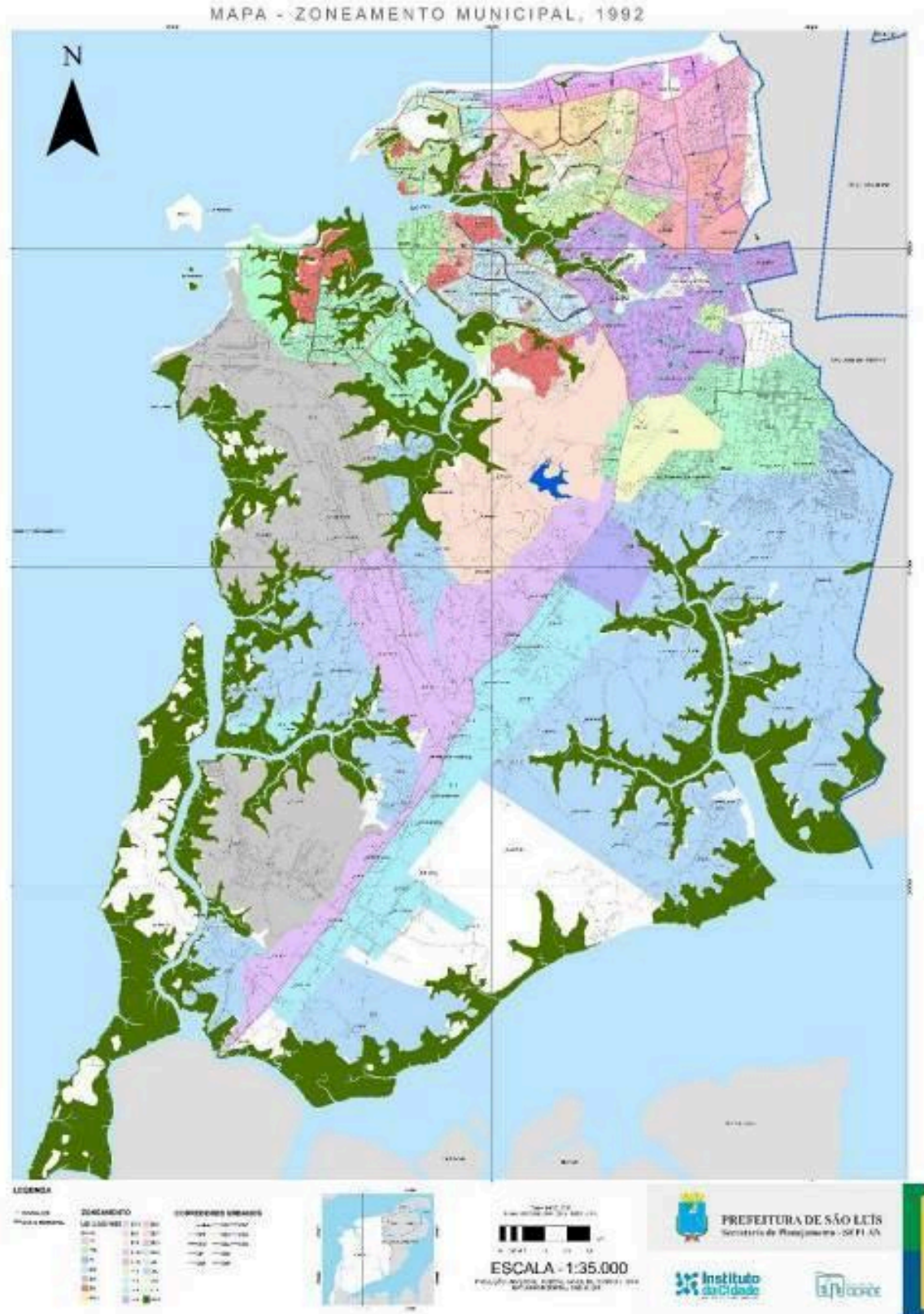
Em 1986, surge, na Avenida Colares Moreira, o Tropical Shopping Center, fato que influencia diretamente a ocupação daquele espaço nos anos seguintes.

A combinação 'residência & shopping center', em um ambiente urbano caracterizado pela precariedade de equipamentos de usos coletivos, foi fundamental para consolidar o padrão dos condomínios verticais que sinalizaram para um segmento da construção civil, então órfã dos incentivos estatais desde a crise e posterior desmantelamento do SFH, com um mercado de retorno seguro e lucrativo. Este é o fato que promove a mudança da ocupação da região e, por extensão, da estrutura da indústria da construção civil local que, agora sim, se volta 72 decisivamente para a nova tipologia arquitetônica (Burnett, 2007, p.189).

Esse padrão de ocupação do espaço urbano vai se consolidar nas próximas décadas, direcionadas pelas leis urbanas de uso e ocupação do solo, levando o padrão de condomínios fechados para a região nobre da cidade de São Luís.

PLANO DIRETOR DE 1992 E LEI DE ZONEAMENTO DE 1992

Figura 6 – Zoneamento de 1992.



Fonte: INCID, 2014.

Os anos 1970 foram marcados pela promulgação do significativo Plano Diretor de 1975 e seu respectivo Código de Zoneamento, durante a gestão do engenheiro civil e prefeito Haroldo Tavares. Esse plano foi pioneiro em sua abrangência e diversificação, sendo o primeiro a abarcar toda a extensão do município. Para sua elaboração, foi contratado o escritório Wit-Olaf Prochnik – Arquitetura e Planejamento S.C.L., que mobilizou uma equipe multidisciplinar para conduzir os estudos (Maranhão, 1977).

Embora o Plano Diretor de 1975 e seu Código de Zoneamento tenham sido abrangentes, incorporando pesquisas e diagnósticos socioeconômicos, históricos e ambientais em toda a cidade, não conseguiram conter o rápido crescimento urbano. De fato, entre 1960 e 1991, a população de São Luís mais que quadruplicou, passando de 158.292 habitantes para 695.199 habitantes (IBGE, 1960; 1991). No final dos anos 1970, com uma flexibilização gradual do regime militar, houve uma retomada do debate sobre reforma urbana, culminando em 1987, na Assembleia Constituinte, com uma vitória significativa dos movimentos sociais. Foi proposta uma Emenda Popular pela Reforma Urbana, que contou com amplo respaldo teórico e apoio político dos movimentos populares, recebendo 200.000 assinaturas e contribuindo para a inclusão dos capítulos 182 e 183 sobre política urbana no texto constitucional (De Grazia, 2012).

Foi nesse contexto que, nos anos 1990, várias cidades brasileiras, incluindo São Luís, elaboraram de forma mais detalhada seus planos diretores e zoneamentos (Leis nº 3.252/1992 e 3.253/1992). Em dezembro de 1992, durante a gestão do prefeito Jackson Lago, foi aprovado o Plano Diretor (Lei nº 3.252/1992) e seu código de zoneamento (Lei nº 3.253/1992). Essas legislações foram elaboradas por um grupo de especialistas, principalmente arquitetos e urbanistas, sem diálogo significativo com a sociedade civil, algo comum no Brasil da época. Esse grupo de especialistas compunha a equipe do recém-criado Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM), estabelecido pela mesma lei que criou o Plano Diretor. Ainda segundo a Lei Federal, os Planos Diretores são obrigatórios para cidade com mais de 20 mil habitantes. Ademais, precisam ser atualizados a cada 10 anos, fato que nem sempre é respeitado e, na cidade de São Luís

O zoneamento do ano de 1992 foi um dos mais simbólicos que tivemos. Ele é o primeiro a acontecer após a redemocratização do país e após a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu diretrizes sobre a política urbana. Esta lei de zoneamento também vem acompanhada pela elaboração do plano diretor da cidade de 1992. Segundo Trinta

(2007), um dos principais pontos deste zoneamento foi o incentivo a ocupação dos vazios urbanos da cidade.

Este instrumento tinha como objetivo, de acordo com a própria lei: Orientar e estimular o desenvolvimento urbano, minimizar conflitos entre os usos do solo, orientar o desenvolvimento racional da cidade, assegurar espaço para crescimento futuro, e controle de densidade e acompanhava a lógica do Plano Diretor de 1992, proposto e homologado no mesmo ano. São criadas, já em reflexo da Constituição Federal de 1988, as ZIS (Zonas de Interesse Social), zonas destinadas à implantação de políticas sociais, como a própria Habitação de interesse social.

Além desse instrumento, tivemos outros criados com fins sociais e para tentar garantir uma maior “justiça social” na cidade de São Luís. “Entretanto, essa política não teve êxito, pois a cidade possui um grande número de vazios urbanos nas áreas com mais infraestrutura urbana e são pertencentes a particulares” (Pereira, 2017, p. 112). Estes vazios são especulados e destinados a grandes empreendimentos — incluindo aqueles de natureza vertical.

O Zoneamento de 1992 permitiu a construção de até 15 pavimentos em zonas turísticas. Em Zonas Residenciais, como Renascença, a lei possibilitou a construção de 10 pavimentos, com a exclusão de mezaninos, pavimentos garagens e outros exemplos da contagem de pavimentos.

PLANO DIRETOR 2006

O Plano Diretor de 2006 (Lei nº 4.669 de 11 de Outubro de 2006.). Foi o primeiro a atender às exigências do Estatuto das Cidades. Este plano, feito com atraso, carece de leis complementares que o legitimam como instrumento modelar do espaço urbano, visto que não foi elaborado nem promulgado uma lei de uso e ocupação do solo condizente às novas diretrizes da ocupação do espaço urbano.

Todavia, para a verticalização da cidade, o Plano diretor de 2006 apresentou um aspecto importante para o fenômeno da construção da cidade vertical: a outorga onerosa.

Art. 134. A outorga onerosa do direito de construir é a permissão onerosa, que o Poder Público confere ao empreendedor, para que este construa além dos coeficientes urbanísticos permitido. 4 1º Lei específica de concessão da outorga onerosa do direito de construir estabelecerá as bases de cálculo, a contrapartida, os casos passíveis de isenção ou redução de contrapartida e condições relativas à aplicação deste instrumento, bem como determinará os limites máximos.de

coeficiente de aproveitamento e número de pavimentos. Em relação à infraestrutura implantada. § 2º A aplicação da outorga onerosa em determinadas áreas da cidade poderá ser limitada. As vendas de áreas construtivas (solo criado) serão imediatamente suspensas mediante Decreto do Poder Executivo nos seguintes casos: I - em caso de se constatar impacto negativo não suportável pela infraestrutura decorrente da aplicação do solo criado; II - quando se verifique o risco de comprometimento da paisagem urbana.

Art. 135. Os recursos arrecadados com a venda do direito de construir a mais serão destinados para obras e fundos definidos em lei específica, referente à regulamentação deste instrumento.

Art. 136. Todas as condições e critérios para aplicação deste instrumento serão estabelecidas em lei específica, devendo ser observadas as disposições do art. 27, da Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001.

Assim, o Plano Diretor de 2006 possibilitou o aumento do potencial construtivo, mediante o instrumento da Outorga onerosa. Prontamente, o setor imobiliário utilizou deste instrumento para construir edificações mais altas na cidade.

Figura 7 – Rua verticalizada no bairro Renascença nos anos 2000.



Fonte: Trinta, 2007.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora seja determinado por Lei Federal a atualização do Plano Diretor a cada 10 anos, as leis que o institucionalizam podem demorar para acompanhar esta resolução. O último zoneamento da cidade de São Luís foi elaborado e posto em prática no ano de 1992 e muitos autores, como Lopes e Nogueira (2022), alertam para o caráter obsoleto de suas determinações.

Figura 8 – Verticalização consolidada no bairro do Renascença II.



Fonte: Google Earth, 2024.

Segundo notícias veiculadas na mídia, o zoneamento deveria ser encaminhado para aprovação na Câmara de Vereadores ainda este ano, o que ainda não foi realizado. Contudo, a expectativa, segundo as mesmas notícias e personalidades representantes dos atores do processo, é o aumento dos gabaritos permitidos, sobretudo nas regiões litorâneas da cidade. Militão Gomes, diretor da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Maranhão, em entrevista ao Jornal Pequeno (2023), destacou os interesses do setor pela verticalização em determinadas regiões da cidade, citando nominalmente alguns bairros, como o São Francisco.

Esse movimento não é recente, mas uma constante desde os primeiros esforços para revisão do Plano Diretor, ainda em 2015. Embora ainda não se possa afirmar, a tendência é de que o aumento do número de gabaritos permitidos seja elevado, atendendo aos interesses do mercado imobiliário.

Ao longo deste trabalho, foi possível observar que o processo de verticalização urbana em São Luís, Maranhão, foi significativamente influenciado pelas mudanças na legislação urbana e pela dinâmica de diversos fatores econômicos, históricos, institucionais e políticos. Desde o primeiro plano diretor de 1975 até a lei de zoneamento de 1981, as políticas urbanas moldaram a expansão vertical da cidade, embora a consolidação desse processo tenha ocorrido apenas na década de 1990.

A análise detalhada revelou que, diferente de outras metrópoles brasileiras, a verticalização em São Luís foi tardia e influenciada por um contexto específico, caracterizado pela necessidade de modernizar a cidade sem o ‘empecilho’ do patrimônio. As limitações na aplicação das leis urbanas em áreas informais e a influência de novas tecnologias construtivas e práticas capitalistas também desempenharam um papel crucial nesse processo.

Conclui-se que a legislação urbana em São Luís não apenas reflete um ideário de cidade, mas também se adapta às dinâmicas do mercado imobiliário e aos desafios sociais e econômicos locais. A verticalização, ao mesmo tempo que representa um avanço tecnológico e urbanístico, também é uma manifestação das complexas interações entre o estado, o capital e a sociedade civil na produção do espaço urbano. Contudo, constata-se um debate pouco produtivo sobre a verticalização urbana na cidade de São Luís, sendo esta reduzida a interesses do mercado imobiliário ou a discursos utilitaristas de adensamento. A escolha de quais lugares verticalizar são justificadas apenas pelo interesse do setor da construção civil, condenando as regiões da orla da cidade a receberem um único padrão de moradia — o apartamento de alto padrão. Embora autores como Trinta (2007) tenham realizado esforços para compreender os efeitos ambientais da verticalização em regiões da cidade, os debates para atualização da lei ainda carecem dessas perspectivas.

Essa pesquisa, portanto, contribui para um entendimento mais profundo das especificidades da verticalização em São Luís, destacando a importância de considerar a legislação urbana como um elemento central na análise da transformação espacial das cidades. A investigação também abre caminho para futuras discussões sobre a eficácia e a justiça das políticas urbanas, como a avaliação dos impactos da outorga onerosa na produção do espaço urbano e da verticalização na cidade de São Luís.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2002.

BENEVOLO, Leonardo. “**História da Arquitetura Moderna**.” São Paulo: Editora Perspectiva, 3ª edição, 2001.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: Jun. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. Além do Rio Anil. **Urbanização e desenvolvimento sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís: UEMA, 2007.

FICHER, Sylvia. Edifícios altos no Brasil. **Espaço e debates**. São Paulo, 1994, n37.

GRAZIA, G. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. In: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2012. p. 53-70.

Harvey. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

JALES, Antonio Wagner Lopes; NOGUEIRA, Josiane Ramos. São Luís e seu zoneamento obsoleto. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 22, n. 263.02, Vitruvius, jun. 2022
<<https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/22.263/8499>>.

LOPES, José Antonio Viana. **São Luís, capital moderna e cidade colonial: Antonio Lopes da Cunha e a preservação do patrimônio cultural ludovicense**. Editora Aquarela, 2013.

LOPES, José Antonio Viana. **São Luís, cidade radiante**-. 2016.

LOPES, José Antonio Viana; VALE, Paulo Henrique Correia Silva Sá. O arquiteto português Alfredo Viana de Lima e a construção do ideal moderno na cidade de São Luís do Maranhão. **Revista Amazônia Moderna**, v. 2, n. 1, p. 40-61, 2018.

NASCIMENTO, L. M. ; MENDONÇA, A. S. S. . Arquitetura vertical em São Luís: os arranha-céus e a construção do moderno. In: II Seminário de Arquitetura Moderna na Amazônia, 2017, Palmas. II Sama-. Palmas: UFT, 2017. v. 1.

MESQUITA, Rui. **Plano de Expansão da Cidade de São Luís**. São Luís: DER-MA, 1958.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

PEREIRA, Marcio Rodrigo da Silva; ALCÂNTARA, José O. A mobilidade e a expansão territorial na cidade de São Luís, **MA: um novo paradigma social na ocupação do espaço urbano**. Cadernos Metrópole, v. 19, p. 977-998, 2017.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. Cidade Aberta, 3º, São Paulo, Studio Nobel, 1999.

SÃO LUÍS. Lei nº 1.332, de 27 de dezembro de 1962. **Plano Rodoviário do Município de São Luís**.

SÃO LUÍS. Lei nº 2.155 de 28 de junho de 1975. **Institui o Plano Diretor do Município de São Luís e aprova suas Diretrizes Básicas**.

SÃO LUÍS. **Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo**. Lei 3253 de 29/12/1992.

SÃO LUÍS. LEI DELEGADA nº 07 **Institui o Código de Zoneamento e Loteamento do Município de São Luís e dá outras providências**. 1975.

SÃO LUÍS. LEI n 4.669 DE 11 DE OUTUBRO DE 2006. **Dispõe sobre o plano diretor do município de são luís e dá outras providências**.

SÃO LUÍS. Lei nº 2.155 de 28 de junho de 1975. **Institui o Plano Diretor do Município de São Luís e aprova suas Diretrizes Básicas**.

SÃO LUÍS. Lei nº2.527 de 24 de Julho de 1981. **Institui o Código de Zoneamento e loteamento do Município de São luís e dá outras providências**.

SÃO LUÍS. Lei nº2.527 de 24 de Julho de 1981. **Institui o Código de Zoneamento e loteamento do Município de São luís e dá outras providências**.

SÃO LUÍS.. Lei no. 3.252, de 29 de dezembro de 1992. **Dispõe sobre a instituição do plano diretor do município de São Luís e dá outras providências**. São Luís: Diário oficial do município, 1992

SECCHI, Bernardo. **A cidade do século XX**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

SOMEKH, N. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Studio Nobel.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo**. São Paulo: FIUCITEC, Edusp,1994.

VENÂNCIO, Marluce Wall de Carvalho. **Urbanização dispersa em São Luís: tensões entre expansão e centro**. – Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2011.

VILLAÇA, F. **Espaço intra urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.