



A MODERNIZAÇÃO E A EXPANSÃO URBANA DE SÃO LUÍS PELOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O PLANO DIRETOR NA GESTÃO HAROLDO TAVARES

The modernization and urban expansion of São Luís through Housing Programs: an investigation into the Master Plan in the Haroldo Tavares management

Luiz Eduardo Neves dos Santos

Universidade Federal do Maranhão

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1204-6626>

E-mail: luiz.neves@ufma.br

Trabalho enviado em 25 de setembro de 2022 e aceito em 24 de março de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.01., 2024, p. 266-293.

Luiz Eduardo Neves dos Santos

DOI: [10.12957/rdc.2024.70320](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.70320) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Este artigo analisa o processo de expansão urbana no município de São Luís (MA) pelos programas habitacionais oriundos de uma política habitacional estatal do período da ditadura civil-militar. O foco principal é o Plano Diretor aprovado em 1975, na gestão do prefeito Haroldo Tavares, uma lei que surgiu com o objetivo de disciplinar a ocupação do solo urbano em virtude das obras de infraestrutura habitacional, viária e portuária. O objetivo principal é investigar a modernização e expansão do território ludovicense, sua relação com a legislação urbana e a relevância de Haroldo Tavares neste processo. Para o alcance do objetivo, a pesquisa possui caráter exploratório e se baseia em fontes históricas e também bibliográficas (jornais, iconografia, livros e artigos) para a compreensão do fenômeno investigado. Como resultado, foi possível constatar que a modernização do espaço da capital maranhense, creditada, em larga medida, a Haroldo Tavares, também se deu em função da política desenvolvimentista do Estado Brasileiro.

Palavras-chave: Modernização; Expansão Urbana; Plano Diretor; Haroldo Tavares; São Luís.

ABSTRACT

This article analyzes the process of urban expansion in the municipality of São Luís (MA) through housing programs arising from a state housing policy during the civil-military dictatorship period. The main focus is the Master Plan approved in 1975, during the administration of Mayor Haroldo Tavares, a law that emerged with the aim to regulate the occupation of urban land due to housing, road and port infrastructure works. The main purpose is to investigate the modernization and expansion of the São Luís territory and its relationship with Haroldo Tavares in this process. For the achievement of the purpose, the research has an exploratory character and is based on historical and bibliographical sources (newspapers, iconography, books and articles) to understand the researched phenomenon. As a result, it was possible to verify the modernization of the space of the capital of Maranhão, attributed, to a large extent, to Haroldo Tavares, was also a function of the developmentalist policy of the Brazilian State.

Keywords: Modernization; Urban expansion; Master plan; Haroldo Tavares; São Luís.

1. INTRODUÇÃO

Em 1964, com o Golpe Militar que culminou com a deposição de Goulart, a “ditadura assinala todo um processo de restabelecimento do poder e da força do Estado Burguês (...) o aparelho estatal foi submetido a planos, programas e projetos de ‘modernização’, em termos de atividades econômicas, políticas e culturais” (IANNI, 2019, p. 330). Nesta perspectiva, uma das ações militares foi instalar uma grande estrutura habitacional no Brasil, por isso que Castello Branco sanciona a Lei nº 4.380, que criava o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Se construiu, portanto, as bases do que seria o maior investimento na produção de moradias até o século XX no Brasil. Segundo o governo, seu Plano Nacional da Habitação



(PNH) “tinha a meta de produzir oito milhões de moradias para venda financiada entre as camadas populares, de modo a eliminar em quatro anos o déficit que estimava para o país” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 91).

No plano político, o objetivo dos militares era garantir um poder excessivo à burguesia nacional, que seria empregado na idealização e implementação do PNH, na elaboração da sua complexa e centralizada estrutura institucional e financeira, na realização das intervenções que repercutiram nos entes federativos, nas relações de trabalho e no sistema bancário do país. No aspecto econômico, havia uma substancial demanda potencial resultante da carência e da escassez da moradia e da capacidade produtiva da indústria da construção civil (CARIELLO FILHO, 2011), algo que fazia parte de um projeto maior de uma nova modernidade. A Instauração de uma política habitacional forte constituiu uma estratégia de estimular setores produtivos, sobretudo os ligados à construção civil, com geração de novos postos de trabalho e renda, aliando a isso a concretização de um sistema financeiro específico.

Entre o início dos anos 1950 até 1961, São Luís e o Maranhão tiveram uma pequena produção habitacional financiada pelo Estado, mas entre os anos de 1962 a 1965 houve a implantação, através do IAPC (Comerciários), IAPB (Bancários) e IPASE (Servidores do Estado) de 752 unidades habitacionais em 7 municípios, das quais 624 na capital São Luís (FERREIRA, 2014). Entre os anos 1950-1960, “a capital maranhense funcionou predominantemente como Centro Administrativo” (MOREIRA, 1989, p. 14).

No início da década de 1960 algumas áreas se expandiram no sentido Centro-Anil, período que a cidade contabilizava 158.292 habitantes, um acréscimo de 38.507 habitantes em relação a 1950 (IBGE, 1960). Com o golpe civil-militar em 1964, o Brasil e, em particular o Maranhão, foram tomados por um momento de euforia no campo econômico, sobretudo com o que foi estabelecido pelos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento, que previam, entre outras metas, o crescimento econômico, através do PIB, o aumento da renda *per capita*, o controle da inflação, a diversificação industrial e o desenvolvimento urbano. Isto como forma de combater um período de intensa estagnação.

Ainda na década de 1960, São Luís acompanha o planejamento nacional via dinamização de sua economia, que buscava novos investimentos, a exemplo de novos usos para o território, como a construção de um novo porto que pudesse escoar as riquezas da Serra dos Carajás, articulando-o ao capital estrangeiro e ao mercado global. Nos anos 1960 foi registrada uma taxa de incremento populacional que somava quase o dobro da registrada na década anterior. Em 1970 São Luís atinge 265.486 habitantes (MARANHÃO, 1976). Paralelo a este quadro, era registrado, também, o crescimento da habitação informal, instigada pela ausência direta do Estado na questão e pelo achatamento salarial, o que, conforme assinala Ribeiro Junior (2001), levou pelo menos 16% da população da capital maranhense a recorrer às moradias subnormais.

Este texto objetiva investigar e compreender o contexto da modernização e da expansão urbana de São Luís, capital do Estado do Maranhão no período dos programas habitacionais dos anos 1960 e 1970 e o surgimento do Plano Diretor na gestão do prefeito Haroldo Tavares, visto por muitos como um grande gestor, que permitiu a São Luís obter um conjunto de obras inovadoras que favoreceram a população de um modo geral, mas principalmente a classe média e os setores econômicos, como as grandes indústrias que iniciavam suas operações na cidade, articuladas ao Porto do Itaqui, inaugurado em 1973. Pelo exposto, o artigo se divide em duas partes principais, a primeira apresenta as mudanças no tecido urbano ludovicense como resultado dos investimentos estatais ligados aos PND's e a segunda parte aborda o Plano Diretor enquanto norma reguladora e disciplinadora para os novos usos territoriais no município.

2. MODERNIZAÇÃO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM SÃO LUÍS

Santos (2002, p. 299) já afirmou que “cada período técnico corresponde uma mudança geral nas relações sociais”, isto quer dizer que novas infraestruturas ensejam novas formas de ações, a inovação das materialidades provocam novas formas de comportamentos sociais. Dito de outra forma, as modernizações se realizam por meio de sistemas de ações e se manifestam concretamente através dos sistemas de objetos.

Em São Luís, a produção da moradia via planejamento estatal – em nível federal – possibilitou o incremento de novas estruturas no espaço, como abertura de novas vias, construção de pontes e novas áreas para receber casas, o que instaurou a produção de novas sociabilidades. Segundo Burnett e Venâncio (2008, p. 109), o Banco Nacional de Habitação “revoluciona os métodos de produção da moradia e marca mesmo uma nova etapa da história econômica do Brasil”. Os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH e Banco do Nordeste (BNB) se concentraram em São Luís, no que mais tarde se chamaria de *cidade nova*, territórios localizados à margem direita do rio Anil.

O perfil dos novos moradores era de servidores públicos e outros assalariados que recebiam até 5 salários mínimos. A construção, no início de 1968, da ponte Governador Newton Bello, mais conhecida como ponte do IPASE, sobre o Anil, ligando o Caratatiua e o Ivar Saldanha¹ – lugar que hoje corresponde aos bairros do Maranhão Novo (1970), IPASE (1971) e COHAMA (1975) – representou um adensamento populacional para territórios que na época possuíam baixíssima ocupação. Segundo Ferreira (2002, p. 28),

¹ O Caratatiua e o Ivar Saldanha são bairros populares de São Luís, durante boa parte do século XX muitos de seus habitantes residiam em palafitas. O IPASE, o Maranhão Novo e a COHAMA foram conjuntos para onde se direcionaram recursos financeiros de políticas habitacionais da ditadura militar.

entre 1951 e 1970, o crescimento horizontal de São Luís “foi de 9,87 km² ou 137,66% em relação ao período de 1612-1950, sendo ainda lento e linear”.

Entre 1967 e 1970 três conjuntos habitacionais, totalizando 2.438 unidades, foram construídos com investimentos da ordem de pouco mais de US\$ 2.742.060 (dois milhões, setecentos e quarenta e dois mil e sessenta dólares) no bairro do Anil (FERREIRA, 2014). Ainda, sob a batuta do Regime Militar, houve, na década de 1970, a construção da Ponte do São Francisco (foto da figura 1) sobre o rio Anil, que facilitou o fluxo de pessoas e o aumento de moradias no bairro do São Francisco e adjacências, bem como a Barragem sobre o rio Bacanga, que possibilitou irrefutavelmente a ocupação do eixo Itaqui-Bacanga. Os maiores investimentos na estruturação urbana e habitacional no Brasil e no Maranhão situam-se na vigência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) e segue em expansão até a implementação do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), em 1973.

Figura 1 - Ponte do São Francisco em São Luís nos anos 1970



Fonte: Maranhão (1977).

O PLANHAP possibilitou a reestruturação das Companhias de Habitação (COHAB's)² com a implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que é parte integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em seu capítulo IX, instituído pelo então Ministro João Paulo dos Reis Veloso (SOUZA, M. A. 2010). O PNDU tinha uma concepção de cidade que se atrelava ao Urbanismo funcional, mecanicista e setorial, por isso carecia de uma forte regulação estatal. Segundo Francisconi e Souza (1976, p. 7), a política urbana do PNDU não considerava

exclusivamente a realidade urbana, como por exemplo a organização espacial de uso do solo ou os equipamentos coletivos. Ela é uma síntese e reúne uma mesma preocupação os elementos econômicos e sociais, organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas

A política de desenvolvimento urbano levava em conta os investimentos na infraestrutura socioeconômica, o sistema urbano existente, a política setorial de investimento no meio urbano e a política fiscal e financeira do setor público. Dentro desta concepção, incluída no PNDU, surge o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), que objetivava, no Nordeste, por exemplo, uma dinamização onde as cidades médias deveriam receber ações que promovessem o “crescimento das atividades produtivas, e a melhoria na infraestrutura funcional e nos equipamentos social das Capitais do Estado e dos pólos secundários regionais” (BRASIL, 1980, p. 89).

Portanto, o PNCCPM objetivou criar uma estruturação urbana alternativa para receber o desenvolvimento econômico brasileiro, que se esperava ocorrer entre os anos de 1976/1982. Foi um programa concebido a nível global no país, ignorando as políticas de desenvolvimento regional existentes na época. Do mesmo modo, essas outras políticas econômicas ignoram o Programa. Como consequência da não articulação entre programas, as cidades de porte médio receberam inúmeros projetos, mas não se tornaram importantes pólos econômicos capazes de conduzir o desenvolvimento regional ou estadual.

Alguns fatores foram decisivos para que São Luís recebesse recursos do PNCCPM, como sua influência na hierarquia urbana no Estado do Maranhão: já ter na época uma estrutura viária no território estadual como rodovias (BR's 135, 222 e 316), possuir a Estrada de Ferro São Luís-Teresina em pleno funcionamento e participar de Programas Nacionais, como o Grande Carajás, o do Porto do Itaqui e do Consórcio Alcoa/ALUMAR. Além disso, a economia não conseguia acompanhar o ritmo de crescimento

² As COHAB'S são empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais que associavam “a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização” (IBMEC, 1974, p.14).

populacional, “verificando-se, por conseguinte, o aumento do setor informal aliado a demanda por meios de consumo coletivo: rede de água, esgoto, coleta de lixo e habitação” (FERREIRA, 2014, p. 62).

Ainda Segundo Ferreira (2014, p. 62)

Em São Luís, o PNCCPM foi implantado através dos convênios nº 20/76, 62/78 e 417/82, cobrindo os períodos de 1976-77, 1878-79 e 1982-83, respectivamente. A aplicação de recursos financeiros do citado programa envolveu a contrapartida das três esferas de governo, em que a federal (União) era predominante e a direcionou. Na capital maranhense, os recursos aplicados originaram-se do Fundo Nacional de Transportes e por isso, foram investidos em programas vinculados ao transporte.

No primeiro convênio (1976 e 1977) foi investido um montante aproximado de 150 milhões de dólares, pouco mais da metade deste valor foi financiado pelo Governo Federal (55%), o Governo estadual investiu 37% do total e o restante foram recursos do orçamento municipal. Este capital foi direcionado para obras rodoviárias planejadas para o Plano Diretor de 1975, sob os auspícios da empresa Wit-Olaf Prochnik, mais precisamente nas vias componentes do Anel Viário (Avenida Beira-Mar e Getúlio Vargas) e na Avenida Presidente Médici (atual Avenida dos Africanos) (VASCONCELOS, 2014).

O segundo convênio (1978-1979) alocou cerca de 6 milhões de dólares, direcionados para melhorias em vias já pavimentadas, e planejamento urbano, sobretudo do sistema viário em expansão, que ligava os bairros e os recentes conjuntos habitacionais e as grandes vias. Serra (1991) afirmou que o investimento nestes territórios ocorreu devido à exiguidade do montante contratado, tendo em vista o planejamento pela busca de recursos mais robustos, como o Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA, que tinha o BNH como agente financiador.

O último convênio (1982-1983) foi o que apresentou o maior quantitativo de recursos e único que registrou a participação do Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento (BIRD), o qual direcionou grandes volumes de capital através da modalidade de Cidades de porte Médio: cerca de 20,6 bilhões de dólares. O projeto, segundo Serra (1991), foi o primeiro a proporcionar uma maior descentralização da atuação federal, cabendo maior autonomia às Unidades de Administração de Subprojetos. Tal convênio se diferenciou dos demais por não apenas investir em obras e projetos da construção civil, mas também em geração de emprego e renda, a exemplo da reestruturação das Unidades de Administração de Subprojetos- UAS e de órgãos das administrações nos três municípios da ilha: Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís.

Neste convênio houve a preocupação com a estruturação urbana, com obras de iluminação pública, inserção de redes de energia elétrica, drenagem, água e esgotos. Os investimentos em planejamento se deram através da realização de um levantamento aerofotogramétrico, em 1988, feito

pela empresa AERODATA, além da elaboração do documento *Perfil do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís* (MARANHÃO, 1983).

Tais convênios e seus aportes financeiros se mostraram importantes para São Luís no sentido de romper com a antiga forma da cidade, sobretudo no que diz respeito à habitação, mas o que houve foi um direcionamento dos conjuntos a uma população de faixa salarial maior, com renda de 5 salários mínimos ou mais. Isto ocasionou, nas palavras de Vasconcelos (2014), conjuntos de moradias mais voltados para as classes médias, elevando-se o custo final das unidades. Assim, investiu-se na melhoria dos padrões construtivos das casas, ampliando-se os lotes e a área construída das unidades habitacionais (que adotaram tecnologias construtivas mais caras), além de elementos urbanísticos, como praças e vias internas dos conjuntos. Quanto aos resultados do PNDU em São Luís, destacamos o fato de que estas obras viárias (planejamento, construção, ampliação de vias e investimento em transporte público) eram a tônica do investimento em desenvolvimento urbano, sobretudo nos dois primeiros convênios.

É preciso mencionar que o planejamento das vias ocorrera anteriormente e durante a construção dos conjuntos habitacionais, sendo previsto em planos (MESQUITA, 1958; MARANHÃO, 1977), o que não se repete com relação aos conjuntos da COHAB, que foram implantados antes do planejamento viário e de outras normas jurídicas de ordenamento e ocupação do solo. Para Serra (1991, p. 102) havia ociosidade das vias existentes no fim dos anos 1970:

Salta os olhos a ociosidade do sistema viário principal, inclusive por que uma boa parte das vias pavimentadas e com duas pistas encontra-se em áreas periféricas, absolutamente desocupadas e que se encontravam ainda desocupadas em verificação recente (1986). Apesar disso, continua-se a investir pesadamente em sistema viário, construindo-se uma nova avenida marginal. Esta prioridade é tanto mais contraditória pela constatação da precariedade das instalações de consumo coletivo.

Neste íterim, nos anos 1970 as transformações em São Luís, no que diz respeito à estruturação urbana dos convênios já mencionados, as expectativas relacionadas ao Programa Grande Carajás e a implantação de uma siderúrgica, atraíram investimentos habitacionais, como os da COHAB e as cooperativas.

Deste modo, de um total de 5.882 unidades habitacionais construídas entre os dois PNDs, 5.040 foram feitas depois do segundo. Esta diferença se faz também na atuação das cooperativas habitacionais, que efetivamente só seriam construídas após o Primeiro PND. Até o advento do Segundo PND, as cooperativas tinham construído dois conjuntos, e a partir do segundo, foram construídos 10 conjuntos, totalizando 2.755 unidades habitacionais, cerca de dois terços de sua produção total até 1979 (VASCONCELOS, 2014).



A produção habitacional, aliada a uma certa diversificação da economia em São Luís (PGC e derivados), e a estrutura fundiária do Maranhão, concentradora de terras, fizeram com que a população de São Luís saltasse de 265.486 habitantes, em 1970, para 449.432 em 1980 (IBGE, 1970, 1980), um incremento de 69% em 10 anos. Esta tendência continuou elevada entre 1980 e 1991, período em que a população do município saltou para 695.199 habitantes, um incremento de 54%, em relação à 1980.

Os programas habitacionais não absorveram a expansão populacional da cidade, já que eram direcionadas a uma população assalariada que fazia parte dos setores públicos. Em territórios situados às margens do que conhecemos hoje como Anel Viário, nas localidades periféricas, como a Baixinha, o Lira, o Belira, o Codozinho, entre outras, a ausência de infraestrutura era evidente (FERREIRA, 2014), o que demonstra o descaso governamental para com áreas de ocupação mais antigas e humildes, que careciam de melhoramentos do ponto de vista dos equipamentos urbanos.

Todo o território que deu origem ao bairro da Liberdade, Camboa e Fé em Deus também não entrou nos programas habitacionais, era uma massa populacional, sobretudo de afrodescendentes, fruto de migrações oriundas do campo e também de áreas com remanescentes quilombolas de Alcântara, que começaram a ocupar habitações nos manguezais e apicuns, nas chamadas palafitas (DINIZ, 2007). Tais problemas relacionados à habitação e a proliferação de moradias irregulares fez surgir um movimento de moradores palafitados e outros que viviam em domicílios com condições insalubres e que ganhou força nos anos 1970 e 1980, tendo apoio de setores da igreja, intelectuais, advogados, etc. contra os programas de *despalafitização*, especialmente o PROMORAR (PEREIRA, 2010).

Figura 2 – Inauguração do Conjunto COHAB ANIL IV em 1975



Fonte: Acervo MAVAM (1975).

O BNH, criado com o objetivo de tentar sanar os problemas da moradia no Brasil e em São Luís, na prática serviu para atender a um público específico que não era aquele desprovido de emprego e renda. Além disso, foi responsável por financiar toda a estruturação viária, de energia elétrica, distribuição de água, e em parte, obras de esgotamento sanitário, preparando o tecido urbano para os veículos automotores, mas também para o mercado e para a especulação imobiliária, algo possível de observar a partir do fim da década de 1980, o que ocasionaria a afirmação de uma cidade cada vez mais desigual do ponto de vista espacial no fim do século XX.

3. O PLANO DIRETOR DE HAROLDO TAVARES E A EXPANSÃO URBANA DE SÃO LUÍS

Situada entre as décadas de 1970 e 1990, a economia maranhense como um todo se torna mais dinâmica. Isto é explicado pelo projeto nacional do regime militar implantado nessa época, o Projeto Grande Carajás e a instalação do Consórcio ALUMAR. A economia regional é dinamizada, consolidando-se na metade dos anos 1980 quando da inauguração da Estrada de Ferro Carajás–São Luís, sob responsabilidade da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD (VALVERDE, 1989). Em meio aos investimentos para a estruturação urbana em São Luís e o advento da cidade se tornar o escoadouro da jazida de minério na Amazônia, fez-se necessário a ordenação do território por meio de normas e leis. Desta forma, é o

“lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar *espaço*, o mundo depende das virtualidades do lugar. Nesse sentido, pode-se dizer que, localmente, o espaço territorial age como norma” (SANTOS, 2002, p. 338).

Então, em 1975 foi elaborado o Plano Diretor e seu respectivo Código de Zoneamento (Lei nº 2.155) para São Luís na gestão do engenheiro civil e prefeito Haroldo Tavares, parte de um panorama nacional representado pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Devido à sua abrangência e diversificação, o Plano foi um marco, o primeiro a atingir a totalidade do município. Como já foi dito, elaborado pelo escritório Wit-Olaf Prochnik – Arquitetura e Planejamento S.C.L., com uma equipe multidisciplinar para realizar os estudos

Tal legislação se fazia necessária por dois motivos principais: 1. preparar o espaço do município para receber os investimentos do Programa Grande Carajás e do Porto do Itaqui; 2. ordenar e controlar a expansão populacional e urbana pelo uso adequado da terra com a criação de um sistema viário maior, em consequência do incremento de muitos conjuntos habitacionais via recursos do Sistema Financeiro de Habitação, Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Banco do Nordeste (BNB). É bom lembrar, que esses dois motivos estavam relacionados diretamente com os programas desenvolvimentistas do Estado brasileiro, custeados em grande parte pelos investimentos do capital estrangeiro.

A questão ambiental foi uma novidade do Plano Diretor de 1975, muito influenciado pelas discussões, em âmbito mundial, a partir da publicação, em 1972, do relatório “Os Limites do Crescimento”, idealizado pelo Clube de Roma (1968) e também pela realização da Conferência da ONU em Estocolmo.

A preocupação com a questão ambiental era uma realidade desde os anos 1960, quando se instituiu o Código Florestal. Em 1973 é criada a primeira instituição a tratar da temática ambiental a nível federal: a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior. A agenda da SEMA se concentrou no problema do controle da poluição industrial e urbana. Na introdução do PD é possível identificar essa preocupação ambiental alinhada com os objetivos:

O espaço geográfico foi igualmente objeto de estudos detalhados, visando estabelecer as bases para a proteção e/ou preservação do meio-ambiente. Partindo desses pressupostos, foram delineados os objetivos gerais do Plano Diretor: proporcionar a São Luís condições para receber o impacto dos grandes investimentos programados; estabelecer uma política adequada de uso da terra; definir condições de equilíbrio entre a ocupação e o meio ambiente; indicar hipóteses de desenvolvimento urbano, de modo a obter uma utilização racional das diferentes áreas, mesmo fora dos limites municipais; promover a adequação dos mecanismos de administração municipal ao sistema de planejamento proposto; estimular a coordenação intergovernamental para o desenvolvimento das funções urbanas e regionais de São Luís. Considerando, por outro lado, os valores existentes, foram definidos como objetivos específicos: fornecer as diretrizes para o uso da terra e o zoneamento; definir parâmetros de proteção do meio-

ambiente, em seus aspectos ecológicos e estéticos; estabelecer as bases de um plano de transportes; valorizar o patrimônio histórico (MARANHÃO, 1977, p. 3).

O Plano Diretor usa a expressão “espaço geográfico” e mostra preocupação com a questão ambiental e o uso da terra, tanto em seus objetivos gerais quanto específicos. Fica evidente também o planejamento dos impactos ambientais para além dos limites municipais em articulação com uma coordenação intergovernamental ligada ao desenvolvimento urbano e regional de São Luís. Nos objetivos específicos, tanto a questão viária, quanto a valorização do patrimônio histórico chamam atenção.

Saboya Ribeiro, ao elaborar o Código de Posturas no ano de 1936, já havia vislumbrado questões colocadas pelo Plano Diretor de 1975 – com algumas exceções, a exemplo das questões ambientais – que divergem de concepções por estarem situadas em contextos históricos diferentes. Mas Saboya Ribeiro anteviu a questão viária para além dos limites centrais, utilizando-se do termo “regional”. Além disso, já nos anos 1930 possuía uma visão da cidade que valorizava o conjunto arquitetônico histórico, que décadas mais tarde transformaria São Luís em Patrimônio da Humanidade.

O Plano Diretor de 1975 constituiu um documento extenso, formulado por uma equipe multidisciplinar que incluía quatro arquitetos/urbanistas, uma geógrafa, um economista, um engenheiro agrônomo, um engenheiro de transportes e um engenheiro urbanista. Tal documento é dividido em 6 Capítulos, a saber: 1. Introdução; 2. Diagnósticos; 3. Proposições; 4. Legislação Urbanística; 5. Hipóteses de ocupação futura da terra na ilha de São Luís; 6. Pesquisa básica (MARANHÃO, 1977).

O então prefeito Haroldo Tavares, em um livreto com seus testemunhos pessoais, chegou a afirmar que, já em 1971, quando assumiu a prefeitura, começou “a formar as comissões para elaboração do Plano Diretor [...] das quais participaram todos os setores da sociedade civil” (TAVARES, 2008, p. 28). A afirmação de Tavares de que todos os setores da sociedade civil participaram da elaboração da lei é, na verdade, uma referência à Comissão do Plano Diretor, constituída por 34 membros com formações diferentes, os quais na teoria representariam a sociedade civil, quando na verdade, o grosso da população da cidade não fazia ideia do que se tratava a lei e tampouco teve participação em sua elaboração.

Figura 3 – Apresentação do Plano Diretor em outubro de 1974



Fonte: O Imparcial (1974).

Na parte “Diagnósticos”, o Plano Diretor se divide em três seções principais, a primeira é o “Uso da terra”; a segunda, os “Transportes”, e a terceira o “Patrimônio Arquitetônico”. O uso da terra traz em sua metodologia um código de zoneamento que faz previsões atinentes ao crescimento do espaço urbano e da população, sendo que o objetivo seria “orientar a organização espacial de maneira a obter melhoria da qualidade de vida e aumento da eficiência na provisão de serviços urbanos” (MARANHÃO, 1977, p. 7).

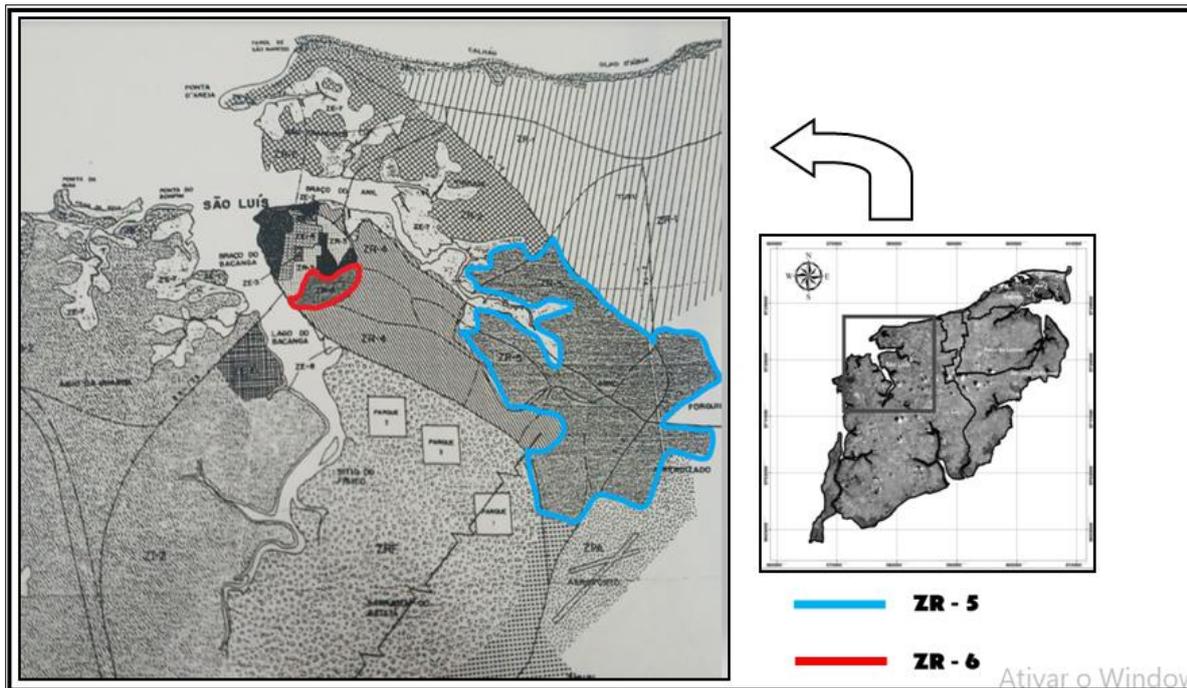
Foram identificadas, no zoneamento, duas zonas homogêneas, uma *residencial* e outra dedicada a *centros de empregos*. A função residencial se concentraria no território central sem a área tombada e de quatro *centros de bairro*: João Paulo, Monte Castelo, Anil e Fátima. Tais locais foram escolhidos segundo critérios de volume de transporte, tráfego, população e empregos. O Censo demográfico de 1970 foi importante na coleta de informações. Pode-se inferir que tal escolha se fez porque, à época, tais territórios estariam se consolidando como nova *centralidade urbana*. Tal centralidade viria se consolidar no fim dos anos 1980, já que estes lugares abarcariam não somente novas residências e a estruturação urbana (rede de água, iluminação pública, pavimentação, etc.), mas centros de ensino/cultura, hospitais, clínicas, cinemas, supermercados, comércios, bancos, dentre outros serviços, o que não substituiria a importância e a polarização do Centro da cidade de São Luís, situada nos bairros delimitados pelo anel viário.

Para Castells (2011, p. 315-317), a centralidade se revela em níveis de uma estruturação urbana: o *econômico* com sua organização espacial de canais de troca entre processos de produção do espaço e o processo de consumo; o *político-institucional*, ligado a uma articulação dos pontos fortes dos aparelhos do Estado com referência a uma estrutura urbana; e o *simbólico*, lugares que condensam de uma maneira intensa uma carga de valorização, em função da qual se organiza de forma significativa o espaço urbano. Três dos quatro bairros (à exceção de Fátima) faziam parte dos territórios para onde a cidade se expandira no fim dos anos 1940 com a construção da Avenida Getúlio Vargas, suas funções eram principalmente residenciais, mas já se vislumbrava a diversificação de serviços que viriam a se consolidar na segunda metade dos anos 1980.

Os centros de emprego estariam ligados à questão industrial. Os bairros selecionados foram *Tirirical* e *Itaqui*, para onde se dirigiriam investimentos ligados ao porto, aos serviços de siderurgia e as atividades ligadas a ela. No código de zoneamento foram identificadas 3 áreas para futuras ocupações, cada uma delas com funções definidas. Isto quer dizer, “demanda de espaço é relacionar renda com tamanho do lote e área construída” (MARANHÃO, 1977, p. 7). Portanto, foram definidas as demandas por espaço residencial, comercial e industrial. Para tanto, foram feitas projeções de crescimento populacional e de empregos. A estimativa populacional foi feita para o curto prazo, no caso 1980, e o estudo indicou uma projeção, chamada de otimista, de que São Luís teria 462.575 habitantes em 1980, errando por pouco, já que naquele ano o município contabilizou 449.432 habitantes segundo o IBGE (1980).

Foi realizado um estudo econômico que classificou os moradores da cidade em três classes: A (alta), B (média) e C (baixa). Foi constatado que 67% das pessoas pertenciam à classe C, 29,1% estavam na classe B e 3,9% era de classe alta (MARANHÃO, 1977, p. 11). O setor predominante de absorção de mão-de-obra era o terciário, mas havia perspectivas para empregos na área industrial, uma projeção de 19 mil empregos derivados dos investimentos do PGC (MARANHÃO, 1977). O uso da terra indicou que as ocupações prioritárias deviam se localizar nas ZR-5 e ZR-6, a primeira era localizada no território do bairro do Anil e seu entorno (linha azul no mapa da figura 4), na época com muitas áreas para serem ocupadas e com pouca densidade; já a segunda estava situada nas proximidades do que se conhece como anel viário (linha vermelha no mapa da figura 4). O território do Anil de fato era uma área que se apresentava com grande potencial de expansão, a quantidade de vazios urbanos era imensa.

Figura 4 – Mapa de Zoneamento de São Luís com destaque para ZR-5 e ZR-6



Fonte: Maranhão (1977, p. 16), adaptado pelo autor.

O caso da ZR-6 era diferente, pois nesta área havia adensamento, no entanto possuía disponibilidade de espaços a serem ocupados por residências e outros serviços. A proximidade do centro era um atrativo a mais, aliada a novos territórios e áreas que poderiam ser ocupados e urbanizados porque não havia mais os problemas das inundações periódicas – um problema de séculos – devido à construção da Barragem sobre rio Bacanga, por isso deveriam ter sua ocupação estimulada e intensificada (MARANHÃO, 1977). A barragem do Bacanga foi concluída em 1969, no Governo José Sarney (1965-1970). O então Secretário de Obras era o Engenheiro Civil Haroldo Tavares, idealizador da construção de uma barragem ao invés de uma ponte, que serviria de ligação aos territórios para onde iriam os investimentos industriais, siderúrgicos e portuários. Segundo o próprio Tavares (2008, p. 19-20),

audaciosa e inovadora foi a Barragem do Bacanga de acesso ao porto do Itaqui. Alternativa convencional seria uma ponte, de quatro pistas, mas tínhamos dois problemas; seria dispendiosa, e a grande dificuldade em obter recursos (...) outro problema seria a variação de marés: a vasa exporia os mangues da Areinha até o Filipinho a invasões incontroláveis. A urbanização só seria possível com aterros nos lotes. Enfrentei o terceiro desafio: a barragem precisava ser irreversível. Apesar da difundida e natural resistência dos engenheiros rodoviários, fui autorizado a prosseguir com o projeto. (...) o engenheiro Antonio Canabrava, da Mendes Junior, foi quem concluiu sobre a viabilidade técnica da obra – uma barragem sem fundações. E convenceu a direção do DER a assumir a supervisão da construção, finalmente inaugurada em 1969.

O que chama atenção é que os lugares nas proximidades no Centro Histórico (Genipapeiro e adjacências) não foram recomendados a ocupação, a exemplo da ZE-2 e ZR-3, que incluíam também os

bairros do Diamante e parte da Camboa. O diagnóstico do Plano Diretor de 1975 também não estimulou a ocupação de área de apicuns e manguezais em vastos territórios à margem direita do Anil e na localidade que hoje conhecemos como Calhau, Turu e Olho D'água, por questões de distância. O fato é que com a expansão da cidade, não houve controle efetivo de ocupação nos territórios que cresceram para a margem direita do Anil, o que ocasionou, nas últimas quatro décadas, a supressão de vastas áreas de manguezais e dos bairros do Calhau, Turu e Olho D'água e o entorno, que se tornaram bairros com grandes contingentes populacionais no início do século XXI (BARBOSA *et. al.*, 2014). Para Burnett e Venâncio (2008, p. 109 e 110),

no caso de São Luís, os programas e recursos do BNH serão essenciais para a ocupação dos novos territórios além dos rios Anil e Bacanga, orientados segundo o Plano Diretor de 1974, que materializa em linhas gerais o projeto de Mesquita. Seguindo o padrão dos pólos do urbanismo modernista, finalmente será lograda a perseguida segregação social que, incapaz de se realizar nas áreas centrais da cidade, fará a classificação de áreas nobres e populares, através do zoneamento, programando e legislando sobre a separação espacial da população. Assim, enquanto as áreas litorâneas são mantidas fora do alcance dos mais pobres, o restante do novo território é ocupado por dezenas de bairros populares, surgidos às margens das inúmeras avenidas construídas no período.

Figura 5 – Construção da barragem sobre o rio Bacanga nos anos 1960.



Fonte: Acervo MAVAM (1968).

A cidade começava a se expandir ainda para os territórios onde o porto e a siderúrgica se instalariam no que conhecemos como área Itaqui-Bacanga, uma aglomeração de bairros que padecem de

problemas fundiários, de estruturação urbana, de poluição atmosférica e de contaminação dos aquíferos em decorrência das atividades industriais.

O diagnóstico do PD de 1975 também aborda a questão dos transportes, já que com os investimentos derivados do SFH e do BNH houve uma série de construções e reformas nas questões viárias, a exemplo da Barragem do Bacanga (1969), da Ponte Newton Bello em direção ao IPASE (1969), da Ponte do São Francisco (1970) e da ponte Bandeira Tribuzzi (1980), além de grandes avenidas e novas ruas que davam acesso aos novos e futuros conjuntos habitacionais. Por isso, era necessária “a criação de uma rede de transportes que leve em consideração a futura distribuição da população, empregos e tráfego na área de estudo” (MARANHÃO, 1977, p. 15).

Os bairros de maior dinamização populacional, de serviços, indústria e empregos foram selecionados para definir a questão viária. De acordo com o diagnóstico, foram constatados “visíveis e fortes fluxos de ônibus e automóveis do Centro para os bairros do Monte Castelo, Fátima e João Paulo” (MARANHÃO, 1977, p. 23). O diagnóstico do PD de 1975, assim definiu-se hierarquização das vias:

Distribuidores primários: servindo de ligação direta aos distribuidores regionais, e absorvendo todo o tráfego de passagem, estas vias deverão dispor de pistas múltiplas, com acessos limitados para as propriedades confrontantes, com proibição de estacionamento e parada. Onde a rede for usada como distribuidor primário, deverão ser feitas restrições para dobras à esquerda, e quanto à construção nos lotes lindeiros. **Distribuidores secundários:** como estas vias são igualmente projetadas para suportar grande número de viagens, tanto de automóveis quanto de ônibus, deverão ser adotadas restrições similares no tocante ao estacionamento, à parada na pista e acesso às propriedades limítrofes, além de medidas tais como a localização de bainhas destinadas às paradas de ônibus fora da pista. **Distribuidores locais:** estas vias deverão apenas suportar o tráfego que entra e sai do bairro a que servem. Sempre que possível, deverá o tráfego de passagem desencorajado por meio da implantação de caminhos pouco atraentes. **Cruzamentos:** Primário com Primário – onde capacidades muito altas vierem a ser previstas, estes cruzamentos deverão obedecer a padrões elevados, de preferência com separações de níveis. (MARANHÃO, 1977, p. 27).

A hierarquia viária se subdividiu, portanto, em quatro partes principais: o Centro, as Praias, o Porto e o Distrito Industrial, além dos bairros do eixo Centro-Anil. Para o centro foi pensado um Anel Rodoviário, já preconizado no Plano de Expansão de Ruy Mesquita em 1958, sua função seria a de um distribuidor primário, embora houvesse poucas opções para distribuidores de tráfego, em virtude das vias estreitas do Centro. As áreas a oeste da Avenida Magalhães de Almeida e da Rua Tarquínio Lopes “teriam acesso especial pelo terminal de transportes coletivos e pela área de estacionamento ao anel rodoviário” (MARANHÃO, 1977). A área central carecia de uma eficiente sinalização, com proibições em algumas vias e em outras apenas a mão única. Por outro lado, em algumas áreas de tombamento federal com paralelepípedos o tráfego de veículos não seria permitido.

Os bairros do eixo centro-anil (Monte Castelo/Matadouro, Raimundo Corrêa, Fátima, Alemanha, Caratatiua, João Paulo e Cerâmica), por sua proximidade com o centro e sua grande e intensa ligação deveriam ser feitas exclusivamente por vias secundárias, bloqueando as demais vias com o distribuidor primário. As junções entre um e outro teriam sinalização luminosa e canalização de tráfego cautelosamente estudadas (MARANHÃO, 1977). A circulação de ônibus e caminhões ficaria prejudicada na Avenida João Pessoa por conta do comércio desordenado. A solução seria utilizar outras ruas para o tráfego, como a Rua Riachuelo e outras vias dentro do bairro, para dar fluidez ao tráfego.

O porto e o distrito industrial deveriam respeitar o planejamento realizado para eles, com acesso direto aos distritos primários, e as Praias deveriam respeitar a MA-53 (atual Avenida dos Holandeses/MA-203) e os lotes deveriam ser acessados prioritariamente por essa via. Outras questões foram levantadas quanto à questão viária, como os transportes coletivos, os estacionamentos e estudos de acidentes de tráfego.

A Seção do Patrimônio Arquitetônico é muito valorizada no diagnóstico. Nela, como diz o próprio Plano, fez-se uma identificação de 55 quadras tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), prédios ocupados até o século XVIII e que contava com mais de 800 imóveis. Desta forma, foram identificados prédios e conjuntos tombados nas *Praças João Lisboa e Benedito Leite, Largo Fronteiro à Igreja do Desterro, Fonte do Ribeirão, Casas na Avenida Pedro II, 199 e 205, Casa na Rua Cel. Moreira, 84 e Retábulo Andar-Mor da Igreja de Nossa Senhora da Vitória (Igreja da Sé).*

Houve um estudo de amostragem, em 200 imóveis, que objetivou estudar as condições arquitetônicas, o número de pavimentos, a avaliação de conservação, o grau de unidade do conjunto e as suas condições materiais (MARANHÃO, 1977). Além disso, foram estudados imóveis que, segundo o diagnóstico, foram ocupados até o século XIX. Em todos esses locais foram avaliadas as condições de calçamento, pedra irregular, ladrilho hidráulico, placas de concreto e iluminação.

Por fim, foram escolhidos, para o estudo, quatro lugares chamados de isolados, mas que guardavam uma importância histórica substancial. São eles: os situados na área Itaquí-Bacanga: *Sítio do Físico* e o *Sítio do Tamancão*, o *Forte de Santo Antônio* na Ponta d'Areia e o *Forte de São Marcos*, este último não mais existente. O diagnóstico serviu para que o PD de 1975 fizesse as proposições que iriam compor o zoneamento. Os critérios adotados para zonear os usos, excetuando-se aqueles que poderiam provocar congestionamento e poluição, se basearam nas diretrizes a seguir:

Permitir ou tolerar o uso residencial em todas as zonas da cidade, mesmo as não residenciais, a fim de aumentar as opções locais das populações de baixa e média renda; (...) permite-se e é recomendável grande flexibilidade de localização para as atividades de pequeno porte que não sejam incomodadas ou nocivas; atividades de serviços de pequeno e médio porte será tolerada em todas as zonas residenciais; permite-se usos industriais em zonas onde sua ocorrência seja significativa, separando



as indústrias perigosas das não perigosas; Levando em conta a vocação turística de São Luís e considerando a importância desta atividade na geração de empregos, ficou decidido permitir sua localização em todas as zonas residenciais e comerciais (MARANHÃO, 1977, p. 41).

Fica claro que o estímulo ao uso residencial se deu porque São Luís possuía vastas áreas a serem ocupadas, tanto no eixo centro-anil como para os lugares localizados à margem direita do rio anil e para além da Barragem do Bacanga, o que viu nos anos subsequentes foi a consolidação da periferia na bacia do Bacanga, incluindo bairros como o Coroado, Coroadinho, Sá Viana, Vila Embratel, Anjo da Guarda, Fumacê, Coreia e também outros que se consolidaram para o litoral norte, a exemplo da Ilhinha, Divineia, dentre muito outros.

Houve, portanto, o estímulo para ocupação das Zonas Residenciais em franca expansão, que poderiam abrigar uma população expressiva (ZR-1, ZR-2, ZR-4, ZR-5 e ZR-6), as duas primeiras (ZR-1 e ZR-2) constituíam as áreas que anos mais tarde se valorizariam muito pelo encarecimento do preço da terra, por estarem nas proximidades das praias e da laguna da Jansen, sobretudo a ZR-2. Em relação aos transportes e à rede viária, foi realizado um minucioso quadro levando em consideração todos os investimentos advindos dos grandes projetos desenvolvimentistas nacionais. Após a inauguração do Porto do Itaqui, em 1973, foi apresentado um relatório pelo consultor da UNESCO Alfredo Viana de Lima sobre as condições viárias de São Luís (influenciada pelo Plano de Ruy Mesquita - 1958 e exposta no Plano Rodoviário da Ilha de 1962), momento no qual já havia sido construída a barragem sobre o Bacanga, a Avenida Contorno e as duas pontes sobre o rio Anil:

A ilha de São Luís é servida por uma rede viária relativamente bem desenvolvida, que permite a ligação da capital aos principais núcleos urbanos da ilha, ao porto do Itaqui e às diversas praias da orla atlântica, assegurando por outro lado, acesso ao continente. O sistema viário implanta-se basicamente nas diretrizes impostas pelo Plano Rodoviário da Ilha de São Luís – Lei nº 1.332/1962 (LIMA, 1973, p. 24).

Fica nítido que os investimentos viários se vinculavam a um ideal de desenvolvimento industrial, mas que não se desvincilavam de uma tendência nacional, a opção pela indústria e pelo transporte automobilístico, preconizado já nos 1950 no plano de metas de Kubitschek (POMPEU, 2017). Assim, o PD de 1975 levava em consideração as novas ligações rodoviárias, além das já existentes, a exemplo do prolongamento da Avenida dos Franceses para o bairro do Sacavém (com 4 faixas de tráfego), Ponte da Camboa sobre o rio Anil (atual Ponte Bandeira Tribuzzi), Tirirical-Sacavém, Via do Vale, Cohab-SL-2, Via Marginal do Bacanga e Via Marginal do Anil (MARANHÃO, 1977).

O PD de 1975 se preocupou com os fluxos de veículos nos cruzamentos, principalmente em vias de maior movimentação, tanto no centro como em toda a sua extensão com o Anil. Isto incluía a questão do tráfego, dos estacionamentos, da sinalização, das regras para as áreas tombadas e também para as



áreas rurais. Além disso, preocupava-se com o aumento da circulação de transportes coletivos, serviço que se tornava cada vez mais frequente na cidade em virtude das transformações urbanas, fazendo com que articulistas da mídia local colocassem São Luís como uma “metrópole em formação”.

A questão do patrimônio arquitetônico ratificou o ideal preservacionista do PD de 1975. A construção da Avenida Contorno pode ser vista como uma tentativa de proteção da área tombada central de São Luís. Em certa medida, esse entendimento sobre o patrimônio histórico/arquitetônico deriva da importância que Saboya Ribeiro já havia destacado lá nos anos 1930, mas que carecia de melhoramentos tanto nos prédios quanto aos usos neles. Embora fique evidente que, para a questão patrimonial arquitetônica, o PD de 1975 se preocupa em demasia com os aspectos da forma: pavimentação, iluminação, reforma de fachadas, calçamento, criação de repartições públicas que monitorassem e fiscalizassem sua preservação, mas quase não dá importância aos usos.

A proteção ao Meio Ambiente foi uma novidade exposta no PD de 1975, para tanto se estimulou a preservação e conservação de Áreas Verdes, seja para usos recreativos e de lazeres, como as *Áreas Verdes Vicinais*, seja para a proteção de *Áreas Verdes da Cidade* com o objetivo de evitar problemas de poluição, destruição de falésias e dunas e fortalecer as áreas vicinais de lazer.

De acordo com o PD de 1975, fazia-se necessário a preservação da flora local na Reserva do Sacavém e Reserva Florestal do Tibiri. O Plano incluía ainda a recuperação do Sítio do Físico para fins turísticos, estimulando a criação de parques urbanos, uma realidade em diversas cidades no Brasil e no mundo, mas que não havia em São Luís. No litoral norte, a prioridade era proteger as ocupações, falésias e dunas e suas vegetações. Além disso, o PD de 1975 identificava e determinava a proteção do que chamou de *Reservas para Controle das Bacias Hidrográficas*, pois apesar de ainda manter, na época, uma faixa verde com espécies importantes para a qualidade hídrica dos rios na ilha, já se observava desmatamentos. Portanto, era preciso conter a erosão e o futuro comprometimento das microbacias do município. As áreas de proteção das bacias hidrográficas foram classificadas e identificadas no mapa do zoneamento em 5 tipos, a saber:

- Zonas com rachadura profundas e erosão intensa, nas quais é necessário efetuar imediatamente obras de contenção e reflorestamento, com correção das vertentes, para deter o processo erosivo e evitar que se propague a zonas agora habitadas ou com obras de infraestrutura (ZE5B). Estas são zonas de prioridade maior.
- Zonas de conservação ao longo dos cursos d’água, cujo trabalho de proteção deve ser realizado antes que a cidade comece a ocupá-las (ZE5A).
- Zonas de conservação ao longo dos cursos d’água, dentro da ZR-4 e ZR-5, onde se mantém a proteção dentro dos limites que estabelece o Código Florestal (5m de cada lado).

- Zona de proteção ao redor do lago provocado pela Barragem do Bacanga (ZE8)
- Zonas de manguezais, que embora não sejam cobertas por aterros, devem ter impedido seu deflorestamento. (MARANHÃO, 1977, p. 63).

Houve ainda uma grande preocupação com a poluição das águas em virtude da inserção de indústrias pesadas de siderurgia na ilha. Por isso, o PD já mencionava a importância de “estabelecer um plano de tratamento de esgotos industrial visando implantar unidades centralizadas de tratamento, cada uma servindo a várias indústrias” (MARANHÃO, 1977, p. 65).

Assim, o PD estabelece uma série de regras para o tratamento e o controle da poluição, não somente das águas, mas também a poluição atmosférica. Por isso se estabeleceu que as indústrias potencialmente poluentes se localizassem prioritariamente em territórios ao sul e sudoeste do município, onde de fato está situado hoje o distrito industrial, mas que convivem com um grande contingente de pessoas, em bairros periféricos da área Itaqui-Bacanga. Estabeleceu, ainda, controles para que o despejo de contaminantes no ar não fosse indiscriminado e que se instaurasse um *Conselho de Controle de Poluição Ambiental*, ao qual competiria uma gama de atividades de fiscalização e controle em relação à poluição no município.

A preocupação com a questão ambiental no PD de 1975 foi de extrema importância, já que os estudos identificaram áreas verdes prioritárias a serem preservadas, além do controle para ocupação e também a criação de dispositivos de fiscalização para monitoramento e controle de poluição hídrica e atmosférica. O que não foi suficiente para conter, nas décadas seguintes, o avanço da urbanização desordenada, os desmatamentos ilegais e o não tratamento de esgotos no município, ocasionando uma verdadeira mortandade dos rios da cidade – ou sua transformação em esgotos a céu aberto – que sucumbiram diante da inserção veloz de empreendimentos imobiliários diversos, fora a expansão e concentração sem precedentes de poluentes atmosféricos no território do Itaqui-Bacanga, nas Zonas Industrial e Rural (ZAGALLO et. al., 2004; SANTOS, 2021).

O Plano Diretor de 1975 trazia, portanto, 20 artigos que, com base nos diagnósticos e proposições dos estudos realizados. Possuía uma visão da cidade conectada através de uma hierarquia viária ligando núcleos urbanos consolidados, em vias de consolidação e novas áreas a serem ocupadas, com suas respectivas regras de estacionamento, circulação de veículos e loteamento de terrenos. Além disso, pregava a valorização do patrimônio histórico e arquitetônico e a proteção e o controle de ocupação de áreas ambientalmente importantes, biomas e cursos d’água.

Para tanto, foi necessário estabelecer um código de zoneamento para disciplinar as áreas em expansão. Uma dessas áreas foi o que viria a ser o bairro do São Francisco, pois com a construção da Ponte o poder público viu ali uma nova frente para ocupações de famílias de classe média e alta e novos prédios

comerciais (BARROS, 2001). Desta forma, a prefeitura de São Luís (Gestão Haroldo Tavares) criou uma empresa de economia mista, a Sociedade Anônima de Melhoramentos e Urbanismo da Capital (SURCAP), para ordenar e direcionar investimentos urbanos na gleba do Anil, incluindo o São Francisco e todos os bairros que abrangem o que hoje conhecemos como “Lagoa da Jansen”, “Península da Ponta d’Areia”, Renascença, dentre outros. O Código de Zoneamento do Plano Diretor de 1975 estabeleceu 6 Zonas: a Zona Central, os Centros de Bairro, as Zonas Industriais, as Zonas Residenciais, as Zonas Especiais e a Zona Rural. Com exceção das Zonas Rural e Central, todas as outras apresentaram subdivisões (MARANHÃO, 1977).

Das oito Zonas Especiais, cinco estavam relacionadas à questão ambiental. Destacamos as Zonas de interesse paisagístico do litoral norte (ZE-1), a Zona de Proteção das Bacias Hidrográficas (ZE-5) e a Zona de proteção ao lago do Bacanga (ZE-8). Nas Zonas Especiais também foi dada importância ao patrimônio histórico arquitetônico pelos casarões coloniais, a partir da Zona de interesse histórico para fins residenciais (ZE-3) e a Zona interesse histórico para fins comerciais (ZE-4). As Zonas Residenciais atendiam lugares da cidade com os loteamentos em que os conjuntos habitacionais estavam ocupando ou iriam ocupar. As Zonas Industriais foram escolhidas a quase totalidade do sudoeste e sul do município, por conta da nova área portuária, que se consolidaria nos anos 1980 com o protagonismo da Companhia Vale do Rio Doce e da ALUMAR (Alumínios do Maranhão S.A.), consórcio formado na época pela Alcoa e BHP Billinton.

O Plano Diretor e as transformações estruturais que São Luís vivia nos anos 1970 contribuíram para que Haroldo Tavares, ex-secretário estadual de obras e prefeito do município (1971-1975), fosse visto como “tocador de obras”, “sonhador”³ e “inesquecível”. Isto, por ter participado ativamente da conclusão de obras como o Anel Viário, a Barragem do Bacanga, a pavimentação da Estrada São Luís-Teresina, as Pontes Newton Bello e São Francisco, a Avenida Presidente Médici (Hoje Avenida dos Africanos), a ocupação no entorno do lago do Bacanga, a vila do Anjo da Guarda e a construção da laguna da Jansen. Possibilitou ainda o financiamento de terrenos e lotes (antigas áreas de manguezais e apicuns) pelo BNH no bairro da Areinha, segundo depoimento do próprio Haroldo Tavares no documentário “Haroldo, o que ousou sonhar”, foram financiados 5 mil lotes na Areinha, no território do Kennedy-Barés e outros milhares de lotes foram também financiados pelo mesmo banco. Tais lugares eram áreas de variação de maré, sujeitas a inundação, problema resolvido com a construção da Barragem do Bacanga.

³ Em 2016 um documentário sobre o prefeito foi lançado, intitulado “Haroldo, o que ousou sonhar”, com imagens, histórias e depoimentos de muitos homens públicos que conviveram com Haroldo Tavares, o filme teve produção e direção geral de Joaquim Haickel.

De fato, Haroldo colocou em prática boas ideias para a expansão da cidade que passava por transformações, imaginou seu crescimento para o norte e o sul, transpondo os rios Anil e Bacanga. O Plano Diretor foi o documento que viraria lei para ordenar e disciplinar as novas ocupações.

A figura 6 mostra como Plano Diretor foi noticiado em 1974 por um jornal local. A notícia poderia ser colocada de outra forma, o Plano Diretor não transformaria São Luís, na realidade, ele constituiu-se como uma resposta às transformações e aos investimentos desenvolvimentistas do Estado autoritário. Ou seja, segundo Silveira e Souza (2017), a norma e sua relação com o território e seu uso, mostram-se cada vez mais indissociáveis, possuem inter-relação, interconexão e interdependência, marcadas por variáveis necessárias à compreensão de processos e dinâmicas, em diferentes contextos geográficos e formações socioespaciais. Desta forma, a lei do Plano Diretor serviu para estabelecer novos critérios de ocupação do crescimento urbano e regular as atividades portuárias na ilha.

Figura 6 - Notícia sobre o Plano Diretor de São Luís em 1974.



Fonte: O Imparcial (1974).

Segundo a pesquisa realizada para este artigo, incluindo o exame do documentário sobre Haroldo Tavares, seu mérito estava, além das inovadoras ideias, no bom diálogo e relacionamento com autoridades competentes em busca da alocação de recursos financeiros. Mas é preciso salientar que, mais que a figura de “homem a frente de seu tempo” – como fizeram de Haroldo Tavares –, inevitavelmente, as rupturas urbanas para além da cidade antiga, seriam concretizadas mais cedo ou mais tarde, pois o que

na realidade propiciou tais modificações, foi o Programa Grande Carajás e a articulação que São Luís, através do porto, teria com o mercado internacional de minério de ferro e alumina, um dos carros-chefes da política dos militares brasileiros no poder, aliada a todo o investimento em habitação e estruturação urbana presentes nos PND's I e II. Mas claro que Haroldo Tavares não foi um coadjuvante neste processo, foi uma peça impotantíssima.

Em 1981, através da Lei nº 2527, é instituído um novo zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, muito parecido com a legislação de 1975, mas com algumas novidades nos usos e índices. Foram acrescentadas três zonas, as Zonas de Reservas, subdividida em Zona de Reserva Florestal (ZRF), Zona de Proteção Ambiental (ZPA), além de uma Zona de Expansão Urbana (ZEU). O zoneamento de 1981 e, sobretudo, o Plano Diretor de 1975 e seu Código de Zoneamento, foram de extrema importância, já que constituíram objeto de pesquisas e diagnósticos socioeconômicos, históricos e ambientais, abrangendo a totalidade do município, mas não foram capazes de antever o avanço urbano desenfreado – só entre 1960 e 1991 a população de São Luís mais que quadruplicou, passando de 158.292 habitantes para 695.199 (IBGE, 1991).

Tal legislação não previu os efeitos ocasionados pela promulgação da Lei de Terras do Governo Sarney no fim dos anos 1960, que determinava a venda de terras devolutas do interior do Estado a grupos de fora do Maranhão sem licitação e a preços módicos (ASSELIN, 2009), o que acarretou a expulsão de pequenos lavradores do campo, provocando até hoje sérios conflitos fundiários, contribuindo muito para a migração de milhares de pessoas para a grande ilha onde se localiza São Luís, para o Estado vizinho do Pará e muitos centros urbanos no Centro-Sul do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de São Luís foi passado por profundas transformações em seu espaço urbano devido aos programas habitacionais do Estado autoritário brasileiro nos anos 1960 e 1970, que criou o Banco Nacional de Habitação e programas de desenvolvimento a fim de patrocinar a urbanização em diversos centros urbanos do Brasil.

No caso de São Luís, os processos de modernização no tecido urbano romperam os limites da antiga cidade, limitada pelo Anel Viário e pelo eixo Centro- Anil através da Avenida Getúlio Vargas, como foi o caso das construções das pontes sobre o rio Anil e a barragem sobre o rio Bacanga, mas também pela abertura de novas vias e a implantação de uma estrutura de esgotamento sanitário. Tais transformações serviram prioritariamente para atender exigências de indústrias como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a ALUMAR.



A Implantação desses grandes projetos industriais, no entanto, requereu basicamente mão de obra com um padrão mínimo de qualificação profissional, situação em que a maioria vinda do campo não se encaixava, aumentando assim o número de desempregados na cidade. Esse quadro em São Luís foi o mesmo que ocorreu em outros centros urbanos brasileiros, que viveram a experiência da industrialização, atraindo massas populares do interior, sem condições satisfatórias de acomodação adequada nas cidades, aumentando progressivamente a precariedade urbana. Para esta massa de trabalhadores sem qualificação profissional a única possibilidade era a ocupação na informalidade no setor de comércio ou da construção civil. O novo contingente populacional da cidade gerou a expansão das áreas periféricas e a consequente proliferação de ocupações habitacionais de todos os tipos.

É neste contexto dos grandes projetos industriais, com novos portos e de vultosos investimentos financeiros estatais e Planos de Desenvolvimento para a construção de conjuntos habitacionais que surge o Plano Diretor de São Luis, na gestão do prefeito Haroldo Tavares. Nesta perspectiva, o Plano Diretor possuía vinculação a um projeto maior de desenvolvimento do Estado Nacional, mais integrado, de visão tecnicista e racional. Aliás, ele é uma resposta ao rápido processo de urbanização vivido pela cidade entre os anos 1960 e 1980.

É possível afirmar que Haroldo Tavares foi um grande gestor, responsável por ideias diversas, entre elas, algumas inovadoras, como, por exemplo, a idealização e a construção da barragem do Bacanga, mas sua capacidade negociadora com pessoas influentes ligadas ao poder em âmbito estadual e nacional, como o clã Sarney, permitiu que se alocassem recursos financeiros capazes de instalar em São Luís um conjunto de infraestrutura urbana nunca antes visto na cidade, abrindo, definitivamente, caminhos para a ocupação de novos territórios, tanto em áreas frutos de loteamentos legais, como a ocupação dos alagados e manguezais. Os novos espaços favoreceram principalmente as classes médias assalariadas e a elite, mas pode-se destacar a ocupação de bairros populares pela iniciativa da gestão Haroldo Tavares, como o Anjo da Guarda, a Areinha e muitos locais no entorno do Lago do Bacanga depois da construção da barragem, que impediu de vastas áreas não ficassem mais sujeitas às inundações, território até hoje consolidados.

Haroldo Tavares, falecido em 2013, depois que fora prefeito de São Luís entre 1971 e 1975, não mais ocupou cargos públicos, porém deixou marcas definitivas no município, pois teve um papel crucial na expansão da cidade, com medidas concretas na questão do melhoramento e na diversificação viária, no disciplinamento e regulação de novos territórios a serem ocupados no litoral norte e na área Itaqui-Bacanga e na preparação de infraestruturas para o recebimento dos investimentos industriais muito embora a cidade possuísse problemáticas difíceis de resolver, como as palafitas nos rios anil e bacanga. Algo reconhecido por estudiosos e gestores públicos de sua época e também por gerações mais novas.



Infelizmente, seu exemplo não foi seguido por gestões posteriores no quesito da gestão e do planejamento urbano, visto que a cidade de São Luís possui atualmente pouco mais de 100 mil habitações precárias, denominadas pelo IBGE de aglomerados subnormais, que a deixa na vergonhosa 4ª posição, em termos relativos, entre as cidades brasileiras com mais de 750 mil habitantes.

Portanto, este texto, procurou contribuir com a temática da história urbana em São Luís, momento em que a cidade passa pela primeira experiência de um grande programa habitacional desenvolvimentista e industrial, com a implantação de um pioneiro Plano Diretor e seu respectivo Código de Zoneamento, que sob a gestão Haroldo Tavares, rompeu os padrões de uma antiga cidade, pequena e limitada, abrindo caminho para sua expansão e desenvolvimento, fato que se consolidou duas décadas mais tarde.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Érica Garrêto Ramos, ESPIRITO SANTO, José Marcelo do, TRINTA, Patrícia (Orgs.). **Leitura urbana**: São Luís. São Luís: Prefeitura de São Luís/Instituto da Cidade, 2014. 167p.

BARROS, Valdenira. **Imagens do Moderno em São Luís**. São Luís: Studio 11, 2001. 89p.]

BRASIL. Senado Federal, **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, DF, 1980. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/.../anl6151-74.pdf. Acesso em: 11 dez. 2020.

BURNETT, Carlos Frederico Lago; VENÂNCIO, Marluce Wall. Breve Histórico da Habitação Popular em São Luís. In: LOPES, José Antônio Viana (Org.). **São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara** - Guia de Arquitetura e Paisagem. Sevilha, Espanha: , 2008, v. 1, p. 99-111.

CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. 2011. 208f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, UNB, Brasília, 2011. Disponível em: [Microsoft Word - Tese Orlando Cariello - Completa.doc \(unb.br\)](#). Acesso em: 10 dez. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 590p.

DINIZ, Juarez Soares. As Condições e Contradições no Espaço Urbano de São Luís (MA): Traços Periféricos. **Ciências Humanas em Revista**. Núcleo de Humanidades, São Luís, 2007. v. 5, n. 1. p. 167-180.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **A produção do espaço urbano de São Luís: passado e presente, há futuro?** São Luís: EDUFMA, 2014. 154p.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: Estudos e Proposições alternativas. Brasília, IPEA/PLAN, 1976.



IANNI, Octavio. **A Ditadura do grande Capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019. 360p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censos Demográficos**. Disponível em: <http://www.censos.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS - IBMEC. **Sistema Financeiro de Habitação**. Rio de Janeiro, 1974

LIMA, Alfredo Evangelista Viana de Lima. **Estado do Maranhão** – São Luís. Relatório e propostas para a conservação, recuperação e expansão. Porto, Portugal, 1973.

MARANHÃO. Companhia de Habitação do Estado. **Problema Habitacional do Maranhão**. São Luís. 1976.

MARANHÃO. Secretaria de Planejamento. **Plano Diretor de São Luís**. 2 ed. São Luís: SIOGE, 1977.

MARANHÃO. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Sub Projeto do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís. **Perfil do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís**; Síntese. São Luís, 1983.

MESQUITA, Ruy Ribeiro de. **Plano de Expansão da Cidade de São Luís**. 1958. In: Acervo Digital Lúcio Costa, Rio de Janeiro, Instituto Antônio Carlos Jobin. Disponível em: <http://www.jobin.org/lucio/>. Acesso em 10 abr. 2019.

MOREIRA, José Cursino Raposo. **A Implantação da ALCOA em São Luís**: uma análise espacial da inserção do Maranhão no pólo de alumínio da região Norte do Brasil. 1989. 159f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Minas Gerais, UFMG. Belo Horizonte, 1989.

PEREIRA, Itamar Lini. **Programa habitacional para os servidores militares: o direito à moradia na perspectiva econômica e social**. 2010. 72f. Monografia (Especialização em Segurança Pública. Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: [Microsoft Word - MONOGRAFIA ITAMAR REV FINAL 15 11 2010 \(fjp.mg.gov.br\)](http://www.fjp.mg.gov.br). Acesso em 23 jan. 2020.

PLANO Diretor vai transformar São Luís. **O Imparcial**, n. 13.529, 5. nov. 1974.

POMPEU, Bruno Nogueira. **O desenvolvimento da indústria automobilística sob a ótica do plano de metas do governo Juscelino Kubitschek (1956 – 1961)**. 2017. 98p. Monografia (Graduação em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[Monografia - Bruno Pompeu - Versão Corrigida Final.pdf \(ufrj.br\)](#)>. Acesso em 10 abr. 2020.

RIBEIRO JUNIOR, José de Ribamar Barros. **Formação do espaço urbano de São Luís: 1612-1991**. São Luís: Ed. do Autor / FUNC, 2001. 154p.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **O Urbano Ludovicense**: produção e fragmentação do espaço, planejamento, território, cultura e outras reflexões. Porto Alegre/São Luís: Editora Fi/ EDUFMA, 2021. 310p.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2002. 392p.



SERRA, Geraldo. **Urbanização e Centralismo Autoritário**. São Paulo: EDUSP, 1991. 176p.

SOUZA, Maria Adélia de. **O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 111-144.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de (Orgs.). **Norma e Território: contribuições multidisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017. 268p. Disponível em: [Norma e território: contribuições multidisciplinares \(unisc.br\)](http://unisc.br). Acesso em: 3 nov. 2020.

TAVARES, Haroldo. **Espaço de São Luís: testemunho de Haroldo Tavares**. São Luís: EDUEMA, 2008. 44p.

TÉCNICOS mostram Plano Diretor de São Luís. **O Imparcial**, n. 13.712, São Luís, 28 out. 1974.

VALVERDE, Orlando. **Grande Carajás: Planejamento da Destruição**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989. 153p.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. **Política habitacional do Estado autoritário em São Luis (1964-1985)**. 2014. 145f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional. Universidade Estadual do Maranhão, UEMA, São Luís, 2014.

ZAGALLO, José Guilherme et. al. (Orgs.). **Considerações preliminares sobre a implantação de um pólo siderúrgico na Ilha de São Luís**. São Luís, 2004, Mimeo.

Sobre o autor:

Luiz Eduardo Neves dos Santos

Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Especialista em Geoprocessamento Aplicado ao Cadastro Multifinalitário pelo Centro de Desenvolvimento de Conhecimentos e Habilidades (CEDECON), Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Ocupou a Presidência do Conselho de Representantes da APRUMA Seção Sindical ANDES-SN na gestão 2016-2018 e ocupa atualmente a Diretoria Regional Nordeste I do ANDES-SN no cargo de 1º Tesoureiro e é Diretor de Interiorização da APRUMA. É Professor Adjunto I do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas - Habilitação História/Filosofia da Universidade Federal do Maranhão, Campus Pinheiro sob o Regime de Dedicção Exclusiva. Integra o Núcleo de Estudos Geográficos (NEGO) da UFMA. Possui experiência na área de Geografia Urbana, Planejamento Urbano, Geografia Econômica, Geografia Cultural e Geografia Escolar, atuando principalmente nos seguintes eixos temáticos: Produção do Espaço, Direito à Cidade, Paisagem Urbana, Verticalização, Urbanização, Segregação Socioespacial, Toponímia Urbana, Cotidiano Urbano, Problemas Ambientais nas Cidades e Ensino de Geografia

Universidade Federal do Maranhão

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1204-6626>

E-mail: luiz.neves@ufma.br

