

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PPPG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGDIR  
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

THAYANA BOSI OLIVEIRA RIBEIRO

**“INVISIBILIDADE” DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS:** análise sobre a aplicação da consulta prévia, livre e informada na revisão do Plano Diretor e Lei de Zoneamento da cidade de São Luís/MA

SÃO LUÍS - MA

2017

THAYANA BOSI OLIVEIRA RIBEIRO

**“INVISIBILIDADE” DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS:** análise sobre a aplicação da consulta prévia, livre e informada na revisão do Plano Diretor e Lei de Zoneamento da cidade de São Luís/MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Área de concentração: Direitos Especiais

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

SÃO LUÍS - MA

2017

THAYANA BOSI OLIVEIRA RIBEIRO

**“INVISIBILIDADE” DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS:** análise sobre a aplicação da consulta prévia, livre e informada na revisão do Plano Diretor e Lei de Zoneamento da cidade de São Luís/MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Área de concentração: Direitos Especiais

**Aprovado em:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

---

Examinadora Interna  
Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Fernanda Cristina de Oliveira Franco  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

---

Examinador Externo  
Prof. Dr. Benedito Souza Filho  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

*“Não sou otário, não sou otário, essa Plano é para empresário” (cartazes do Movimento em Defesa da Ilha).*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, (pai, filho e espírito santo) citando um trecho do provérbio 16: “consagra ao Senhor tudo o que faz, e os seus planos serão bem-sucedidos”.

À Nossa Senhora Aparecida, Frei Galvão, Santo Antônio, São Francisco, Santa Clara, São Cosme e Damião, São Bento, São Longuinho, Santa Rita de Cássia, Santo Expedito, São Judas Tadeu, ao anjo da guarda, à São Miguel Arcanjo, ao Arcanjo Gabriel e ao Arcanjo Rafael, pela intercessão e proteção.

À minha família, que eu amo muito e sem a qual nada seria possível.

Ao meu namorado Ricardo por todo carinho, companheirismo, incentivo, fé e por fazer essa jornada muito mais feliz.

Aos meus *pets* e plantinhas que completam a minha casa com afeto, positividade e peraltices.

Aos meus amigos, os que se encontram perto e os que se encontram longe, pelas experiências, momentos compartilhados e torcida.

Agradeço na figura de Nonato Masson à todos os meus colegas do mestrado que fizeram que essa formação fosse mais leve e divertida.

À meu orientador Dr. Joaquim Shiraiishi Neto por toda paciência e aprendizado proporcionado tanto no âmbito acadêmico quanto no pessoal.

Aos professores Dr<sup>a</sup> Fernanda Cristina de Oliveira Franco e Dr. Benedito Souza Filho, por comporem a banca final de apresentação desta dissertação e contribuírem com o trabalho.

Aos professores Dr. Cassius Guimarães Chai e Dr. Delmo Mattos da Silva por participarem da qualificação da dissertação, e assim, com suas considerações, auxiliarem na elaboração da dissertação. Mais em especial ao Dr. Chai por todo incentivo e apoio à pesquisa.

Às professoras Dr<sup>a</sup> Mônica Tereza Costa Sousa e Dr<sup>a</sup> Valdira Barros que participaram da qualificação do projeto de pesquisa e com suas observações colaboraram na estruturação do pensamento, quando a dissertação ainda era embrionária.

Ao prof. Dr. Elio de Jesus Pantoja Alves, ao procurador Me. Alexandre Soares e ao adv. Guilherme Zagallo, que tão prontamente aceitaram não somente conceder entrevistas, mas compartilhar materiais, documentos, e todo o necessário.

Agradeço ao, e aos membros do, Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade - NUPEDD, do qual faço parte, por todas as discussões propiciadas e pela contribuição na minha formação como pesquisadora.

Ao GEDMMA, fonte em que bebi muitas interessantes e importantes informações sobre as comunidades tradicionais de São Luís.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico do Maranhão - FAPEMA pela bolsa de pesquisa concedida.

Ao Programa de Pós Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça - PPGDIR, por meio do qual concretizo o sonho de me tornar mestre em direito.

## **RESUMO**

A presente dissertação busca investigar se os direitos e garantias dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, em especial o direito à consulta prévia, livre e informada previsto na Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho, foram levados em consideração no processo de revisão da legislação urbanística municipal de São Luís/MA – processo iniciado em 2014. Ressalta-se que se analisará, também, no que consiste, e se foi efetivado em tal processo, o direito à autodeterminação, o direito à cidade, as orientações da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e do CNDU sobre o plano diretor, além de outros. Para tanto, far-se-á uso de pesquisa bibliográfica e da análise de inquérito civil do Ministério Público Federal sobre a temática.

**PALAVRAS CHAVE: Povos indígenas e comunidades tradicionais; Convenção nº 169 da OIT; Consulta Prévia; Direito à Cidade; Plano Diretor.**

## **ABSTRACT**

This dissertation seeks to investigate whether the rights and guarantees of indigenous peoples and traditional communities, especially the right to prior, free and informed consultation provided for in Convention n°. 169 of the International Labor Organization, were taken into account in the process of reviewing the municipal urban planning legislation of São Luís / MA – a process started in 2014. It will be analyzed what it consists of, and whether it was carried out in such process, the right to self-determination, the direct to the city, the guidelines of the Federal Constitution of 1988, the City Statute and the CNDU on the master plan, among others. In order to do so, it will be used bibliographical research and the analysis of civil inquiry of the Federal Public Ministry about the subject.

**KEYWORDS: Indigenous peoples and traditional communities; Convention n°. 169 of ILO; Prior Consultation; Right to the City; City land-use planning.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1. AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NAS CIDADES</b> .....	<b>.13</b>
1.1 Novos movimentos sociais e as transformações desencadeadas após a CF/88 e a Convenção nº169 da OIT .....	<b>16</b>
1.1.1 Exemplos de novos movimentos e estratégias que levaram à ressignificação de conceitos e procedimentos oficiais e à construção de um direito étnico .....	<b>17</b>
1.2 Povos indígenas e comunidades tradicionais nas cidades: quilombos urbanos como ilustração. ....	<b>25</b>
1.2.1 Reconhecimento dos novos direitos e da heterogeneidade do espaço urbano. ....	<b>33</b>
1.3 Gestão democrática da cidade: mudança de paradigma com o advento da CF/88 .....	<b>36</b>
<b>2. IDEALISMO NO PLANEJAMENTO URBANO, O DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS</b> .	<b>40</b>
2.1 Há direito à cidade? .....	<b>44</b>
2.1.1 A dominação capitalista sobre a cidade .....	<b>46</b>
2.2 O plano diretor .....	<b>57</b>
2.2.1 A democratização da cidade: o caráter participativo da legislação urbanística municipal .....	<b>62</b>
2.3 A consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção nº 169 da OIT .....	<b>69</b>
<b>3. O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR E DA LEI DE ZONEAMENTO DE SÃO LUÍS-MA</b> .....	<b>78</b>
3.1 Inquérito civil no Ministério Público Federal - MPF .....	<b>81</b>
3.1.1 Reuniões no MPF. ....	<b>87</b>
3.1.2 Nota técnica do perito do MPF. ....	<b>95</b>
3.2 O Movimento em Defesa da Ilha: a proteção do Cajueiro. ....	<b>100</b>

<b>3.2.1 O Terreiro do Egito e o Cajueiro somos todos nós! .....</b>	<b>107</b>
<b>3.3 Mobilizações e desfecho do processo de revisão do plano diretor e lei de zoneamento de São Luís/ MA .....</b>	<b>112</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>138</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo geral investigar se os direitos e garantias dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, em especial o direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, foram levados em consideração no processo de revisão da legislação urbanística municipal de São Luís/MA – processo iniciado em 2014.

Ressalta-se que se analisará também no que consiste, e se foi efetivado em tal processo, o direito à autodeterminação, o direito à cidade, as orientações da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e do CNDU sobre o plano diretor, além de outros. Para tanto, far-se-á uso de pesquisa bibliográfica e da análise de inquérito civil do Ministério Público Federal sobre a temática.

Esclarece-se que São Luís pode ser considerada como berço de grande e importante herança sociocultural. Que na cidade habitam povos indígenas e comunidades tradicionais, assim como existem sítios arqueológicos, espaços sagrados, ecossistemas frágeis como manguezais, aquíferos, e outros. Que a Convenção nº 169 da OIT é tida como um dos principais tratados internacionais de proteção dos povos indígenas e tribais. E que o planejamento urbano exerce relevante influência sobre os estilos de vida que levamos.

Nesse sentido, aponta-se a importância da presente pesquisa, na medida em que se preocupa em investigar se a proposta de revisão da legislação urbanística municipal – ou seja, se a definição da cidade, de quais serão nossos equipamentos e serviços públicos, como serão nossas ruas, nossas áreas de lazer, de preservação ambiental, em suma, então, de como será nossas vidas – respeita os direitos e garantias dos povos e comunidades que habitam no município e, dessa forma, se estão sendo protegidos os seus modos de vida, seus territórios e os demais patrimônios imateriais acima citados.

Encontra-se em jogo, portanto, a própria continuidade dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e a edificação de que cidade desejamos viver, como será nossas vidas, se teremos um bom sistema viário, ciclovias, espaços verdes, se vão ser preservados os espaços onde há extrativismo, pesca, colheita de marisco, e outros que abastecem a cidade, etc.

Explica-se também a inclinação da autora desta dissertação para tratar tal temática a partir da sua trajetória acadêmica. A autora faz parte do Núcleo de Pesquisas em Direito e Diversidade - NUPEDD, coordenado pelo Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto. Nesse grupo são

desenvolvidas pesquisas voltadas, em sua maioria, à matéria sobre os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, a constituição de novos direitos na América Latina, o *buen vivir* e o *vivir bien*, a globalização da natureza, dentre outros.

A autora, desse modo, já vinha se dedicando e publicando sobre esse tema de forma geral, e em especial sobre a consulta prévia, livre e informada, e tomou conhecimento sobre os debates e a existência de um inquérito civil do MPF envolvendo o processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento de São Luís através do NUPEDD.

Logo, compareceu às duas reuniões realizadas no MPF sobre esse inquérito, teve acesso aos seus documentos e começou a acompanhar as notícias, as discussões, palestras, mobilizações em torno do tema. Tomou conhecimento, também, e entrou em contato com o Movimento em Defesa da Ilha - MDI, participando das suas redes sociais, tendo inclusive comparecido à uma das reuniões do MDI que ocorreram no Cajueiro, entre outros.

Enfatiza-se também o contato e a pesquisa feita junto ao Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente - GEDMMA. Esse grupo publica em seu site as produções acadêmicas de seus membros, além de organizar eventos. Dessa maneira, o GEDMMA tornou-se outra importante fonte para a elaboração dessa dissertação.

Para a formulação da dissertação foram ainda realizadas entrevistas com o Prof. Dr. Elio de Jesus Pantoja Alves, o procurador Me. Alexandre Soares, e o adv. Guilherme Zagallo. Não se deve deixar de comentar que tais entrevistas também foram de fundamentais importância para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Por fim, convém explicar que o trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, busca-se analisar os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Dá-se ênfase aos novos movimento sociais e às transformações desencadeadas a partir da Constituição Federal de 1988 e da Convenção nº 169 da OIT. Trata-se também sobre os dispositivos constitucionais que disciplinam a política urbana.

No segundo capítulo, questiona-se acerca do idealismo no planejamento urbano, e se há um direito à cidade nos moldes da teoria de autores como Lefebvre (1991) e Harvey (1980; 2009; 2012). Trata-se também sobre o plano diretor, a gestão democrática da cidade e sobre a consulta prévia, livre e informada. No terceiro e último capítulo, estuda-se o processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento de São Luís/MA, são apresentados os dados e observações obtidas durante a pesquisa.

## **1. A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NAS CIDADES**

Compreende-se que a história dos países do continente americano é semelhante em vários aspectos, pois nos séculos XVI, XVII e XVIII eram colônias que, pelo trabalho escravo de indígenas e negros, deveriam proporcionar a acumulação de bens às metrópoles (SOUZA FILHO, 2016).

Pode-se afirmar que, nesse contexto, indígenas e negros eram ora considerados como despossuídos de alma, objetos e não pessoas, que poderiam ser comercializados e exterminados, ora, como selvagens que tinham porém potencial e necessidade de serem salvos e conduzidos à civilização.

Verifica-se que as várias oscilações desse tipo de interpretação ocorridas ao longo da história, foram acompanhadas também por diversas transformações no campo jurídico. O direito ora desconhecia a existência e as garantias dos indígenas e negros, ora os reconhecia mas legitimava direta ou indiretamente a sua inferioridade, a necessidade de tutela, e, assim, as pilhagens em seus territórios e vidas.

Já a partir do século XIX as legislações dos formados Estados nacionais latino-americanos, constituídas à semelhança das constituições europeias, garantiam a liberdade, a propriedade e a segurança dos indivíduos de forma geral, mas continuavam sem respaldar, entretanto, determinados grupos no seu aspecto coletivo, como povo ou comunidade possuidor de identidades e direitos próprios (SOUZA FILHO, 2016).

Como explica Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2016, p.169), nessa época “elaboraram com ênfase maior ainda o discurso da integração de todas as pessoas como cidadãos. Nesta linguagem a palavra “todos” se traduziu por “cada um”, “cada pessoa”, “cada titular de direitos”, “cada sujeito”, excluindo os coletivos, as comunidades, os grupos [...]”

Dessa maneira, as legislações internacionais e as nacionais eram direcionadas apenas à hegemônica sociedade capitalista e não endossavam as demandas das chamadas minorias que possuíam práticas diferenciadas – modos de viver, criar e fazer específicos, não orientados por valores individualistas como o da propriedade e o do mercado.

O ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, em período anterior à Constituição Federal de 1988, baseado em noções capitalistas<sup>1</sup>, alicerçava uma cidadania universal e homogeneizadora voltada à garantia da liberdade individual, à proteção do patrimônio e à promoção da segurança nacional, não observando os povos indígenas e comunidades tradicionais<sup>2</sup> como sujeitos coletivos com direitos específicos (PAOLI, 1983).

Não eram edificadas normas condizentes com os conceitos e perspectivas dos povos indígenas e comunidades tradicionais, normas que pudessem proteger suas tradições e modos de viver frente às concepções capitalistas. Ao contrário, os dispositivos jurídicos promoviam a dissolução das identidades e a integração dos grupos à ordem liberal ocidental, para que, adequando-se à coletividade nacional, os povos e comunidades pudessem “desfrutar” dos direitos individuais.

A esse respeito, é elucidativo observar o percurso travado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT: em 1926, mostrando-se preocupada em erigir uma vida digna aos indígenas, que se encontravam em condição de trabalho análoga à de escravo na América Latina, a OIT formou a Comissão de Peritos em Trabalho Indígena. Um dos resultados das atividades dessa Comissão foi a promulgação da Convenção nº. 29 da OIT que obrigava os Estados a combaterem todas as formas de trabalho forçado, incluindo a dos povos indígenas (GARZÓN, 2009).

No entanto, em 1950, ao analisar as consequências das ações tomadas nos diversos países, a Comissão concluiu que as políticas nacionais implementadas não foram eficazes em melhorar as condições dos povos indígenas. Desse modo, recomendaram que os Estados elaborassem políticas que promovessem a gradual integração dos povos à sociedade para protegê-los efetivamente contra a exploração laboral e qualquer outra forma de opressão (GARZÓN, 2009).

O trabalho da Comissão instigou a Conferência Internacional do Trabalho a discutir, em 1956, a elaboração do texto da Convenção nº. 107 da OIT Concernente à

---

<sup>1</sup> Como será melhor exposto no segundo capítulo desta dissertação, entende-se que o capitalismo mede o bem-estar social a partir do acúmulo financeiro individual, e nesse sentido, a legislação baseada em tal noção, dispõe de direitos e garantias voltadas à proteção da propriedade privada, das obrigações contratuais, dentre outros mecanismos que transmitam segurança jurídica as transações.

<sup>2</sup> A Convenção nº 107 da OIT, de 1957, utiliza o termo populações indígenas e populações tribais. A Convenção nº 169 da OIT, de 1989 faz uso do termo povos indígenas e tribais. Deve-se explicar que no Brasil, como não há povos tribais no sentido estrito do termo, prima-se pela aplicação dos direitos provenientes do tratado internacional aos povos indígenas e comunidade tradicionais, sendo englobados nessa nomenclatura, dessa forma, os demais grupos tradicionais que existem no país como os quilombolas, as quebradeiras de coco, os seringueiros, dentre outros. Ressalva-se que tal perspectiva voltará a ser exposta na presente dissertação.

Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes (GARZÓN, 2009). A Convenção nº. 107 foi aprovada em 1957 e tornou-se o primeiro tratado internacional voltado especificamente à promoção dos direitos desses grupos.

Porém, a Convenção nº. 107, como se pode notar, não escapou da política integracionista, sustentando a ideia de que o único e melhor futuro possível para aqueles seria a integração a sociedade nacional e que, até a integração, as decisões sobre desenvolvimento deveriam ser tomadas exclusivamente pelos Estados (TOMEI; SWESPTON, 1999).

Esclarece-se que, apesar da Convenção não ter utilizado explicitamente o termo integração, concebeu tal perspectiva ao dispor que os Estados deveriam oferecer medidas especiais para proteger os indígenas e tribais enquanto a sua situação econômica, social e cultural os impedisse de gozar dos benefícios da legislação do país no qual habitavam. Nesses ditames, segundo o texto da Convenção, era necessário que os indígenas e tribais modificassem os seus modos de vida para integrarem a lógica ocidental, e assim, terem a capacidade de elaborar por si próprios seus planos de desenvolvimento (GARZÓN, 2009).

Percebe-se que havia preocupação em garantir a sobrevivência dos mesmos sob a perspectiva capitalista, pois, existia o objetivo de protegê-los do trabalho escravo promovendo a sua inclusão na sociedade nacional, especificamente no mercado de trabalho, para que pudessem ter condições de se sustentar de forma digna, e só assim, nesses padrões, poderiam decidir sobre suas vidas.

Tratava-se da continuidade de um direito que em sua essência foi criado pelos e para os senhores proprietários de terras e de escravos: todas as outras pessoas que não se enquadravam na lógica socioeconômica imposta não tinham espaço político próprio, não se reconheciam e nem eram reconhecidos nas suas especificidades pela esfera pública (PAOLI, 1983). No caso dos indígenas e tribais, somente mudando seus modos de vida, aderindo as posturas ocidentais, poderiam passar a usufruir dos direitos individuais previstos na legislação.

Esse panorama jurídico perdurou até a Constituição Federal do Brasil de 1988 que foi a primeira, dentre as constituições dos demais países da América Latina, a romper com o status de invisibilidade dos interesses dos povos indígenas e comunidades tradicionais enquanto grupos, e também com o projeto de integração aos comportamentos capitalistas (SOUZA FILHO, 2016).

Hoje vigora não mais a etnocêntrica necessidade de dissipação dos modos de vida desses povos e comunidades, com a abdicação das suas crenças pelos padrões liberais, mas o princípio da autodeterminação, pelo qual possuem o reconhecimento como sujeitos coletivos, grupos específicos que compõem a sociedade nacional pluralista.

Vigora o direito de viverem conforme seus costumes e tradições, se assim desejarem, de terem suas escolhas respeitadas e respaldadas pelo Estado, e de não serem mais forçados à assimilação de estilos de vida diferentes dos seus.

Portanto, após séculos de exploração e extermínio, ocorre nas últimas décadas um deslocamento no âmbito jurídico, que passa a entender os povos indígenas e comunidades tradicionais como sujeitos de direitos coletivos, membros da sociedade com suas especificidades, e senhores dos seus próprios destinos, capazes de eleger por si mesmos o seu futuro, sem ter que assimilarem costumes diferentes dos seus. Vislumbra-se suas formas de viver como duráveis e a sua capacidade de decidir e traçar seus próprios planos e planejamentos. Rompe-se formalmente a invisibilidade jurídica.

Todavia, para compreender melhor o processo de mudança de paradigma ocorrido, da perspectiva integracionista para a autodeterminação, e os desdobramentos acarretados no atual tratamento dos povos indígenas e comunidades tradicionais, faz-se importante analisar a atuação dos movimentos sociais nas últimas décadas.

### **1.1 Novos movimentos sociais e as transformações desencadeadas após a CF/88 e a Convenção nº 169 da OIT**

Com os movimentos sociais que foram se desenrolando desde a década de 70, no campo e na cidade, é que se iniciou o processo de conscientização e reconhecimento dos povos e comunidades como sujeitos coletivos de direito, e foram colocados em cheque os antigos padrões de relação com o Estado, e o campo jurídico que via em apenas determinados agentes os legitimados para dizer o direito (ALMEIDA, 2006, 2008; SHIRAIISHI NETO, 2007).

Sucedeu que povos indígenas e comunidades tradicionais, em função dos antagonistas que ameaçavam os seus modos de vida, reorganizaram-se para lutar e resistir. Paul Litle (2002) faz referência às expansões desenvolvimentistas – com novas tecnologias de produção, conhecimento e comunicação impactando as relações ecológicas –, e à consequente

nova onda de territorialização, ou seja, às respostas dos povos indígenas e comunidades tradicionais às ameaças às suas terras, aos seus modos de vida, com a elaboração de novas estratégias territoriais levando o Estado a admitir diferentes tradições, identidades, formas de viver, de apropriar e usar as terras. Destaca-se que é justamente em meio ao conflito que as identidades são construídas deslocando as suas fronteiras (BARTH, 2000; ALMEIDA, 2008).

Os novos movimentos ultrapassaram a mera composição de sindicatos de classe incorporando diferentes elementos como os étnicos, ambientais, de gênero, dentre outros, constituindo novas formas de luta, novas articulações e reivindicações em torno de novos relacionamentos, novos laços de solidariedade (ALMEIDA 2006; 2008).

Esses movimentos fortaleceram-se, oferecendo resistência diante dos conflitos enfrentados, e demandando o reconhecimento jurídico-formal do Estado com a edificação de instrumentos “de competência e saber adequados, que relativizem noções pré-concebidas e etnocêntricas e que incorporem o fator étnico e a “diversidade cultural” (ALMEIDA, 2006, p.8).

Trata-se da formação de identidades coletivas, autoidentificação, sentimentos de pertencimento, processos de territorialização, e demais aspectos que “concorrem para relativizar as divisões político-administrativas e a maneira convencional de organização e de encaminhamento de demandas aos poderes públicos” (ALMEIDA, 2004, p. 9).

Logo, com intuito de perceber adequadamente o desabrochar das novas identidades, suas demandas, passa-se a comentar brevemente alguns dos novos movimentos sociais e suas características, como a articulação dos povos e comunidades da Amazônia e a ambientalização dos discursos.

### **1.1.1 Exemplos de novos movimentos e estratégias que levaram à ressignificação de conceitos e procedimentos oficiais e à construção de um direito étnico**

A partir dos anos 60 a questão ambiental passa a ser encarada como uma questão pública e obtém uma nova ótica, que passa da proteção ambiental focada estritamente nos recursos naturais, para a associação da conservação à manutenção da sociodiversidade (ACSELRAD, 2010; LOPES, 2004).

Percebe-se o crescimento da preocupação concernente aos modernos recursos tecnológicos e industriais que agravaram o potencial destruidor da humanidade, ao desgaste dos recursos naturais que se mostraram limitados perante as demandas da sociedade

aparentemente ilimitadas, às consequências já aparentes, e às ainda eminentes consubstanciadas em poluição e acidentes industriais, etc. Era decretada uma crise do meio ambiente diante dos comportamentos até então endossados pela produção capitalista e pelo consumismo desenfreado e imprudente.<sup>3</sup>

Essa preocupação apareceu em grandes e importantes eventos internacionais para a causa ambientalista, como na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em 1972 na cidade de Estocolmo, também denominada como Conferência de Estocolmo<sup>4</sup>, na apresentação, em 1987, do relatório das Nações Unidas denominado de “Nosso Futuro Comum”, mais conhecido como “Relatório Brundtland”<sup>5</sup>, e na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio de Janeiro, mais conhecida como “Rio 92” ou “Eco 92”.

Aclara-se que inicialmente os ambientalistas tradicionais – conservadores preservacionistas – consideravam que os grupos humanos, especialmente os pobres e os povos indígenas e comunidades tradicionais, representavam uma ameaça ao meio ambiente natural. Baseados no modelo de preservação dos países do norte – onde eram utilizados parques como área de recreação e lazer, mas com o entendimento de que os espaços

---

<sup>3</sup>Época em que os debates políticos e acadêmicos sobre o tema obtiveram maior visibilidade (MIRANDA, 2012). A ecologia migrou do curso de biologia e o tema passou a ocupar parte da consciência das pessoas, a formar uma nova visão de mundo. As profissões – como as de engenharia, as da área da saúde, dentre outras – foram revitalizadas com a ampliação das suas atuações segundo as novas concepções (LOPES, 2004). Coube aos “experts” a aplicação da ciência às indústrias e a identificação dos riscos (ambientais, patrimoniais, etc) das atividades. De modo geral, era tempo de grandes transformações em que o ambientalismo poderia vir a servir para o restabelecimento do mosaico social e o controle do capitalismo, ou, poderia o capitalismo reinventar-se e mais uma vez subjugar a sociedade (LOPES, 2004).

<sup>4</sup>Aponta-se que essa preocupação sobre o meio ambiente teve origem nos países mais desenvolvidos que sofriam com os acidentes industriais e suas internacionalizações. Nesse contexto, a Suécia – que estaria sofrendo com a poluição do mar Báltico, com pesticidas e com metais encontrados nos peixes, causada tanto por indústrias nacionais quanto por indústrias vizinhas – propôs a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de 1972, na cidade de Estocolmo, que foi o primeiro evento internacional a tratar da questão ambiental (LOPES, 2004). E mesmo que essa Conferência não tenha ocorrido com grande representatividade brasileira, pois o Brasil se posicionava no início contra a preocupação e controle ambiental com receio de cercearem internacionalmente o seu processo de industrialização, o evento provocou algumas mudanças no país (MIRANDA, 2012). Como a criação em 1973 (um ano após a Conferência) da Secretaria de Meio Ambiente, primeiro órgão brasileiro direcionado ao meio ambiente. A criação, em 1981, da Lei nº 6.938/1981 que constitui os princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, e instituições em nível federal, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente e o Ibama (MIRANDA, 2012). Ademais, outros órgãos, conselhos, entidades, etc, foram posteriormente criados, o que caracteriza o processo de institucionalização brasileira do ambientalismo. Processo este que se torna relevante na construção da questão ambiental como questão pública – e, dessa forma, relevante também aos demais elementos ligados à formulação do termo, e direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

<sup>5</sup>As considerações apontadas no relatório – que abordava, dentre outros, a crise ambiental que o mundo estava enfrentando e o conceito de desenvolvimento sustentável – é que influenciaram a Assembleia Geral das Nações Unidas a convocar em 1989 uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada dois anos mais tarde no Rio de Janeiro – a Rio 92 (MIRANDA, 2012).

ambientalmente protegidas deveriam ficar intactas, longe do agir humano – esses ambientalistas indicavam que a sociodiversidade era inimiga da biodiversidade (MIRANDA, 2012).

Contudo, especialmente no período de redemocratização do Brasil, onde houve a participação de diversos segmentos sociais em torno da defesa de novos direitos, foram realizadas associações estratégicas entre os grupos ambientalistas, os movimentos sociais, e entidades e organizações nacionais e internacionais, e a partir dessas articulações, os povos indígenas e comunidades tradicionais não foram mais encarados como entrave, mas como aliados à proteção ambiental (MIRANDA, 2012).

Identifica-se que o modelo de conservação dos ditos “países de primeiro mundo” não se sustenta inteiramente no Brasil, pois o país conta com uma variada gama de grupos sociais que vêm nos seus territórios um elemento fundamental à vivência das suas identidades, e apresentam relações diferenciadas com a natureza, – práticas harmoniosas e sustentáveis, menos depredadoras em comparação às explorações e ocupações dos projetos capitalistas.

Na verdade, se edificou no Brasil um efeito contrário à ideia de preservação ambiental do primeiro mundo, pois foi constatado que os espaços como as nascentes dos rios, as florestas, a vegetação original, os solos para o rodízio de plantação, por exemplo, mais conservados, são justamente os que estão ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais (ALMEIDA, 2004, 2005).

Dessa maneira, ocorreu que, no momento em que a questão ambiental ganhou maior destaque houve a apropriação por parte de diversos grupos, inclusive pelos movimentos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, do discurso ambiental como estratégia para fortalecer as suas demandas. Foi sendo formulado o entendimento acerca desses grupos não mais como obstáculo, mas como favoráveis à proteção do meio ambiente (ACSELRAD, 2010; MIRANDA, 2012).<sup>6</sup>

Vale reafirmar que os movimentos e conflitos sociais não só ambientalizaram seus discursos, mas, fizeram também diversas articulações com base em outros fatores, como o racial, o étnico e o de gênero, construindo novas formas de cooperação, novos círculos, relações, laços e identidades.

---

<sup>6</sup>Na Rio 92 foi trabalhada com bastante ênfase a relação do meio ambiente com o desenvolvimento e foi inserida, na discussão sobre a proteção ambiental, os aspectos sociais e culturais que eram até então negligenciados. O debate, antes voltado unicamente à preservação e restauração da fauna e da flora, do meio ambiente natural, foi ampliado e passou a abranger as questões sociais, o meio ambiente cultural e artificial (MIRANDA, 2012).

No Acre, por exemplo, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Xapuri, criado pelos seringueiros para resistir às ameaças às suas terras e seus modos de vida<sup>7</sup>, sob o comando de Chico Mendes estabeleceu diálogo com outros setores e organizações, como com jornalistas, professores, estudantes, ambientalistas, além de outros povos indígenas e comunidades tradicionais que habitavam a região e igualmente se encontravam em situação de vulnerabilidade, desse modo de fortaleceu e obteve significativa repercussão. O Sindicato denunciou também por meio de processos judiciais, as ameaças, as violações sofridas pelos povos e comunidades, e a devastação ambiental (MIRANDA, 2012).

As relações formulados por Chico Mendes com outros grupos deram ensejo à criação da “Aliança dos Povos da Floresta”. Para além da vinculação sindical, esse movimento defendia a continuidade das formas de vida dos povos indígenas e comunidades tradicionais da Amazônia, com a manutenção da posse de suas terras, contra práticas devastadoras do meio ambiente cometidas por projetos colonizadores e desenvolvimentistas (MIRANDA, 2012).

Por meio desse exemplo, e de outros que ainda serão abordados no decorrer do trabalho, é possível ter noção do desenrolar de múltiplas formas associativas “agrupadas por diferentes critérios ou segundo uma combinação entre eles, tais como: raízes locais profundas, fatores político-organizativos, autodefinições coletivas; consciência ambiental e elementos distintivos de identidade coletiva” (ALMEIDA, 2004, p. 20).

O movimento das quebradeiras de coco, como outro exemplo, incorpora além da tradicionalidade específica com utilização diferenciada da natureza, – o que se assemelha, e

---

<sup>7</sup>Sobre a situação na Amazônia Almeida (2002) explica que as categorias censitárias para se pensar a estrutura agrária se limitavam à classificação das propriedades como imóvel rural ou como estabelecimento, até que em 1985, na constituição do Cadastro de Glebas do Incra, se depararam com situações emanadas de conflitos sociais que não se encaixavam nesses critérios de análise. Iniciou-se então uma tentativa de tutelar essas situações “marginais” que não se encontravam assistidas pelos instrumentos vigentes. Com esse objetivo, o Incra lançou uma classificação ao mesmo tempo peculiar e genérica: a de “ocupações especiais”. Tentou-se sob tal termo, incorporar as inúmeras formas de apropriação e utilização da natureza. Entretanto, apesar do surgimento da nova classificação “ocupações especiais”, que reconhece a existência, e representa a tentativa de assistência, dos diversos grupos em suas especificidades, tal tutela não ocorreu. A partir de 1987 com mudança de chefia do Incra e a fragilidade nas negociações os interesses do agronegócio acabaram se sobrepondo. Havia na verdade o estímulo para que agricultores e produtores migrassem para a região Amazônica no intuito de transformar o que era considerado um grande vazio demográfico em um importante polo de crescimento econômico. Planejava-se realizar grandes desmatamentos, abertura de pastagens para as fazendas, construção de rodovias, instalação de projetos agropecuários, dentre outras formas de uso destruidoras dos recursos naturais (MIRANDA, 2012). Charles Wagley (1988) aponta que o governo brasileiro estava empenhado em um grande projeto de conquista e colonização da Amazônia e que a economia da região estava sendo encaminhada tanto para o estabelecimento de pequenos agricultores, quanto de grandes corporações nacionais e internacionais, para criação de gado, para cultivo de árvore para extração de celulose, ou para mineração, numa cultura de exportação de matéria prima para o complexo industrial, e não ocupação da terra, o que não beneficiaria o povo que vive no local.

soma às demandas gerais dos outros povos e comunidades quanto à proteção dos territórios – traz também questões de gênero, bem como há quebradeiras que se autoidentificam como quilombolas e outras que se consideram indígenas (ALMEIDA, 2004;2008).

Bruce Albert (1995) acrescenta que os movimentos de resistências nesse período de conquista da Amazônia forjaram-se dentro do campo de normas jurídicas e administrativas do Estado. Os povos indígenas, nessas condições, para além da diversidade étnica das várias comunidades existentes, atinham-se em suas reivindicações à reductiva e simplista categoria de “índios” e à demarcação de “Terras Indígenas” como maneira de proteção e continuidade de suas tradições. De tal modo, os representantes indígenas desenvolveram “uma simbolização política complexa e original que passa ao largo do labirinto de imagens dos índios construído tanto pela retórica indigenista do Estado, quanto pela de seus próprios aliados” (ALBERT, 1995, p.3).

Revela-se “um processo político-cultural de adaptação criativa que gera as condições de possibilidade de um campo de negociação inter-étnica onde o discurso colonial possa ser contornado ou subvertido” (ALBERT, 1995).

Considera-se que novos movimentos sociais se articulam de forma estratégica, não se ficaram isolados, mas estabelecem diálogos com outros grupos, englobando novos fatores, como o ambiental, e então fortalecem as suas demandas, obtendo visibilidade e, dentro do sistema jurídico existente, projetando formas de negociações e ferramentas contra-hegemônicas.

As lutas desse grande mosaico de relações e associações tanto se expressam no campo jurídico através dos instrumentos já existentes, assim como relativizam, contornam vários mecanismos, classificações jurídicas, administrativas, antropológicas, etc. De uma forma ou de outra torna-se necessário romper “a atitude colonialista homogeneizante, que historicamente apagou diferenças étnicas e diversidades culturais, diluindo-as em classificações que enfatizavam a subordinação dos “nativos”, “selvagens” e ágrafos ao conhecimento erudito do colonizador” (ALMEIDA, 2004, p.23).

Shiraishi Neto (2007) ressalta que o direito como vem sendo conservadoramente formulado muitas vezes funciona como entrave às pretensões dos povos indígenas e comunidades tradicionais e que, dessa forma, está-se na realidade diante de disputas internas no campo jurídico: entre os interpretes autorizados do direito e os emergentes agentes das mobilizações sociais, acerca do poder de dizer o direito. Provoca-se uma ruptura nos modelos

de pensamento dominantes com o reconhecimento de outras práticas e interesses (SHIRAIISHI NETO, 2007).

Como aponta Almeida (2005, p.9) temos que refazer os nossos instrumentos de percepção se não “vamos continuar com as categorias de entendimento de períodos anteriores. Nesse caso o risco de se cometer absurdos e de se ter práticas jurídicas próximas às práticas da sociedade colonial é muito grande”.

Nesse sentido, quando os movimentos sociais exigem do Estado o reconhecimento jurídico formal das suas demandas, – entendendo que esse é um importante instrumento de defesa, – a definição da tradicionalidade, do que é essencial para a continuidade dos seus modos de vida e suas crenças, não pode se encerrar nas noções etnocêntricas dos legisladores e operadores do direito. Defende-se que os povos e comunidades são os únicos capazes de decidir sobre seus interesses e de gerir os seus próprios destinos (TOMEI; SEWPSTON, 1999).

Com a construção das novas identidades, a partir das diferentes formas de associação, os povos e comunidades tradicionais foram se mostrando sujeitos coletivos de direitos, com o poder de decidirem por si mesmos o seu futuro, se desejam dar continuidade às suas tradições, e quais são os elementos que devem ser preservados para tanto. Logo, necessitam serem ouvidos e respeitados, e não podem ser subjulgados à integração em modelos capitalistas que são contrários às suas práticas ancestrais.

Por meio dos novos movimentos – novas articulações que expressam territorialidades específicas – os agentes sociais vem, dessa maneira se apoderando como sujeitos ativos de direito, adotando e politizando as designações coletivas e locais pelas quais se autoidentificam (ALMEIDA, 2004).

São agentes com vozes que devem ser ouvidas e que criam o direito. Procuram alterar “padrões tradicionais de relação política com os centros de poder e com instâncias de legitimação, possibilitando a emergência de lideranças que prescindem dos que detém o poder.” (ALMEIDA, 2004, p. 23).

Convém apontar ainda que as novas mobilizações não incidem unicamente em respostas direcionadas a cada problema local, mas na generalização dos localismos, e que ao contrário do que muitos interpretam, não reivindicam a tomada de poder político, a constituição de um Estado em separado. Buscam aumentar a sua capacidade de barganha diante do governo e deslocar os mediadores tradicionais (ALMEIDA, 2004).

Sobre o tema Shiraishi Neto (2007) indica que a ocorrida mudança dos dispositivos jurídicos constitucionais e infraconstitucionais de vários países da América Latina, inclusive os do Brasil, reconhecendo a diversidade da sociedade, tem favorecido a formação no campo jurídico de um “direito étnico” e, portanto, de uma forma própria de refletir o direito”. O autor (SHIRAISHI NETO, 2007) interpreta posturas cristalizadas vem sendo questionadas e há abertura para outras possibilidades de interpretação jurídica para além dos esquemas jurídicos convencionais.

O Brasil, na sua Constituição Federal de 1988, de forma revolucionária aboliu a visão integracionista e instituiu o direito à diferença, à diversidade cultural, e uma nova relação jurídica entre o Estado e os povos indígenas e comunidades tradicionais (ALMEIDA, 2004). Reconheceu a identidade nos seus modos de criar, fazer e viver, o direito de se manter como tais (art. 216)<sup>8</sup>, reconheceu os povos indígenas e o respeito às suas organizações, costumes, línguas e tradições, o direito originário sobre as terras (art. 231)<sup>9</sup>, reconheceu os quilombolas (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT<sup>10</sup>), os seringueiros (art. 54 do ADCT)<sup>11</sup>, além de outros (SHIRAISHI NETO, 2014; SOUZA FILHO, 2016).

Ressalta-se que também em várias outras passagens a CF/88 faz referência à ideia de identidade e que no preâmbulo é assegurada uma “sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Assim, sob o viés pluralista, são reconhecidos pela Carta Magna diversos grupos, – ainda que não diretamente citados – em suas especificidades. Considera-se que recai sob o manto da CF a diversidade cultural dos povos e comunidades e seus modos de vida, o que significa um salto que rejeita a integração e dispõe sobre a autodeterminação (SHIRAISHI NETO, 2014).

---

<sup>8</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; [...].

<sup>9</sup> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

<sup>10</sup> Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

<sup>11</sup> Art. 54. Os seringueiros recrutados nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, e amparados pelo Decreto-Lei nº 9.882, de 16 de setembro de 1946, receberão, quando carentes, pensão mensal vitalícia no valor de dois salários mínimos.

§ 1º O benefício é estendido aos seringueiros que, atendendo a apelo do Governo brasileiro, contribuíram para o esforço de guerra, trabalhando na produção de borracha, na Região Amazônica, durante a Segunda Guerra Mundial.

§ 2º Os benefícios estabelecidos neste artigo são transferíveis aos dependentes reconhecidamente carentes. [...].

Nesse contexto, a OIT, por sua vez, também identificou a necessidade de revisão da Convenção nº. 107 a fim de revogar o paradigma integracionista que não mais cabia como resolução adequada para proteção dos povos indígenas e tribais<sup>12</sup>. Estes se mostraram sujeitos de direitos coletivos pleiteando o reconhecimento das suas identidades contra a destruição dos seus modos de vida pela sobreposição dos padrões ocidentais.

Assim, após debates e discussões, a OIT, em 1989, substituiu a Convenção nº. 107 pela Convenção nº. 169. A nova Convenção edificou como princípio basilar a autodeterminação dos povos e comunidades, dispondo que as suas formas de viver são duráveis, que compõe as sociedades nacionais mantendo suas próprias identidades e instituições, e que devem participar nas tomadas de decisões que lhes digam respeito (TOMEI; SWESPTON, 1999).

A partir de então, com o direito à autodeterminação, está extinta a necessidade de integração, e o critério para identificação do sujeito passou a ser a sua própria consciência, “o que o sujeito diz de si mesmo, em relação ao grupo ao qual pertence” (SHIRAIISHI NETO, 2007). Afastou-se as perspectivas evolucionistas e racistas que classificam os povos indígenas e comunidades tradicionais como atrasados, irracionais, primitivos, condenados à extinção e à assimilação aos padrões de vida capitalistas.

Pela primeira vez, desde a colonização, os povos e comunidades passam a ser os donos do seu próprio futuro, decidindo sobre suas prioridades sociais e econômicas, com a garantia de continuidade dos seus estilos de vida. É preciso agora ouvi-los, enxergá-los através de seus próprios olhos, e respeitar as suas concepções. Não se pode mais forçá-los ao desaparecimento e à inclusão no sistema socioeconômico diverso do seu.

Compreende-se, diante do exposto, importante aprofundar o conhecimento acerca da autodeterminação. Apresentar-se-á no próximo tópico uma discussão que envolve a presença dos povos indígenas e comunidades tradicionais nas cidades e a relativização de estigmas, conceitos etnocêntricos oficiais e preconcebidos, e a consolidação de um direito étnico.

---

<sup>12</sup> Enfatiza-se que a Convenção nº 169 da OIT utiliza o termo povos indígenas e tribais, mas que o tratado não define quais seriam esses povos, já no intuito de acolher sobre sua proteção os diversos grupos existentes nos diferentes países. No Brasil há inclinação pela utilização do termo povos indígenas e comunidades tradicionais em razão das peculiaridades do grupos que aqui vivem, como seringueiros, faxinalenses, e outros, que não são tribais, mas que também se encontram sobre a disciplina da Convenção nº 169.

## **1.2 Povos indígenas e comunidades tradicionais nas cidades: quilombos urbanos como ilustração**

Entre 1988 e 1998, surgem várias associações e entidades como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu [(MIQCB), em 1991], o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara [(MABE), em 1999], a Associação das Comunidades Negras Rurais do MA [(ACONERUQ), 1997], o Movimento Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas [(CONAQ), 1995], a União das Nações Indígenas [(UNI), 1980], além de outras. Ressalta-se também o Grupo de Trabalho Amazônico [(GTA, 1992)] que engloba mais de 500 associações e entidades<sup>13</sup>.

Vislumbra-se, portanto, diante do exposto, a existência de um emaranhado de articulações, e que ainda “uma entidade pode simultaneamente pertencer a mais de uma rede e que parte considerável das redes se faz representar no GTA” (ALMEIDA, 2004, p. 23).

A dinamicidade dos grupos que dialogam através de articulações e firmam relacionamentos, laços de solidariedade fortalecendo a sua causa, mostra mais uma vez que as identidades e suas fronteiras, como acima mencionado, são construídas em situações de conflito (BARTH, 2000).

Em meio esse complexo processo de emergência e autoafirmação das identidades coletivas – que leva a ressignificação de velhos e a elaboração de novos instrumentos jurídicos para lidar com essa diversidade, antes “invisível” – vem-se destacar, dentre outras transformações causadas à termos e conceitos tidos como oficiais, as discussões em torno da ideia de tradicionalidade.

Vem-se rompendo com a ideia da tradição como eterna remissão ao passado, ao que sobrou, às características biológicas, etc. De modo diverso, observa-se que a tradição é vinculada “às reivindicações atuais de diferentes movimentos sociais, afasta a preocupação com a “origem” e com o “isolamento cultural” (ALMEIDA, 2006, p.10).

O tradicional não tem mais relação com a permanência dos povos e comunidades num estado cultural intacto e isolado, antes tem a ver com a dinamicidade e transformação social em situações de atrito com o outro, como ocorre com os novos movimentos sociais. Assevera-se, novamente, que só o sujeito é capaz de definir a sua própria tradicionalidade, quais são os elementos essenciais para a vivência dos seus costumes e crenças.

---

<sup>13</sup> Há tabela ilustrativa em Almeida (2004, 2008).

O debate sobre o reconhecimento dos quilombolas no Brasil, por sua vez, como se verá a seguir, é capaz de ilustrar os questionamentos acerca do conceito de tradição e as consequências na elaboração de direitos.

Acerca do assunto inicialmente pode-se afirmar que, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, persiste a dificuldade de reconhecimento das chamadas terras de preto, pois o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias apresenta uma concepção de quilombo engessada ao passado, no que foi, ao utilizar o termo “remanescentes das comunidades de quilombolas”.

Shiraishi Neto (2014) indica que as discussões sobre os direitos dos quilombolas e sobre a efetivação do artigo 68 da ADCT tem circulado em torno de questões fundiárias, da demarcação de terras. Um debate pragmático e equivocadamente tomado a partir de referências do direito agrário, e que tem sido deixado de lado a constituição da identidade coletiva, o modo de viver, etc.

Nesse sentido autor (SHIRAISHI NETO, 2014) alerta sobre o risco de tratar os direitos dos quilombolas sob a égide do direito agrário, que é destinado a proteger determinados grupos em detrimento de outros, e que as políticas públicas voltadas ao reconhecimento das identidades esbarram na identificação externa desses grupos, classificação liderada pela ideia que temos do que seja um quilombo.

As mobilizações sociais após a Carta Magna de 1988 revelam nessas condições “um dissenso em torno do conceito de quilombo e dos procedimentos operacionais” (ALMEIDA, 2002) contido no artigo 68 do ADCT, que infelizmente faz remissão ao passado, ao direito à terra dos ex-escravos e seus descendentes. O conceito apresentado no referido dispositivo, dessa forma, ficou frigorificado (ALMEIDA, 2002).

Em 1740 quilombo foi definido como: “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (ALMEIDA, 2002, p. 47). Essa definição contém cinco elementos fundamentais: a fuga, a quantidade mínima de foragidos, a localização caracterizada pelo isolamento, os ranchos que correspondem às benfeitorias, e os pilões que se relacionam ao autoconsumo e à capacidade de produção (ALMEIDA, 1999).

Todos esses elementos acabaram se enraizando na ideia do senso comum, inclusive na dos operadores do direito, sobre o que seria um quilombo. O terceiro elemento, por exemplo, remete o quilombo à um local de difícil acesso, ligado à vida na natureza, e o oposto à civilização, enquanto o primeiro condiz com a indisciplina dos negros que fugiram

dos seus trabalhos, e a necessidade, portanto, de fazê-los voltar para dentro das propriedades dos senhores (ALMEIDA, 1999). O quilombo, nesses ditames, foi pensado “como algo que estava de fora, isolado, para além da civilização e da cultura, confinado numa suposta autossuficiência e negando a disciplina do trabalho” (ALMEIDA, 2002, p. 49).

Já nas legislações republicanas desaparecem as normas e regulação sobre os quilombos, pois com a abolição da escravidão se acreditava que tais grupos perderiam o sentido e deixariam de existir. Somente na CF/88 é que os quilombos voltam a serem mencionados, mas como o “remanescente” (BALDI, 2016). Reconhece-se o que sobrou, o que é visto como residual, aquilo que restou, ou seja, aceita-se o que já foi (ALMEIDA, 2002).

Quando, de forma diversa, deveria ser trabalhado o que é no presente e não o que foi um dia, pois, como observado na análise feita sobre os novos movimentos sociais, as identidades estão sendo reconstruídas, reafirmadas a todo momento. Assim, deve haver um deslocamento da noção de tradicionalidade ancorada no passado. Não se pode continuar utilizando uma definição de quilombo que data de 1740. Para tanto, dentre outras coisas, é necessário acabar com o dualismo geográfico que separa a cidade, o urbano, do rural, da natureza e dos quilombos (ALMEIDA, 2002).

O artigo 68 do ADCT, ademais, tenta reparar uma injustiça histórica reconhecendo um direito a uma camada restrita de pessoas, os ex-escravos fugidos, não alcançando uma variação maior de indivíduos que se autoidentificam como quilombolas, como por exemplo, os escravos que fugiram e foram recapturados, os que não conseguiram fugir, os que ajudaram os outros a fugir mas tiveram que ficar, os que não precisaram fugir por terem se tornado autônomos na própria fazenda, e outras situações de pessoas que se “aquilombaram” frente aos novos laços e movimentos sociais (ALMEIDA, 2002).

Acerca do “aquilombamento”, Baldi (2016) exemplifica as ocasiões em que, com a economia debilitada, inúmeros fazendeiros cederam aos escravos pedaços de terras onde podiam em determinados dias da semana trabalhar e ficar com o que foi produzido para se sustentarem. Esclarece também que, ao contrário da visão de quilombo como um lugar isolado, estes mantinham certas relações econômicas com comerciantes, e outros indivíduos, o que auxiliou na formação das fronteiras e no reconhecimento do grupo (BALDI, 2016). Ressalta-se ainda que num processo de etnogênese “diretamente vinculado a essa nova onda de territorialização, o número de comunidades remanescentes de quilombos aumenta aceleradamente” (LITTLE, 2002, p.15).

Desse modo, como aponta Shiraishi Neto (2014, p.7): “a conceituação do quilombo havida nos séculos passados perdeu sua eficácia jurídica, o que significa dizer que o conceito deve ser revisado. O pensamento jurídico tem que ser reinterpretado e assimilado pela mobilização política para ser positivado”.

Baldi (2016) considera que a interpretação do termo “remanescência” e “remanescentes” deve se dar em conjunto com outros dispositivos constitucionais e, de tal maneira, fugir da associação ao resíduo, à cultura estática, imóvel, e se incorporar ao objetivo constitucional mais amplo de garantia da diversidade étnico-cultural, do pluralismo.

Deve-se então desvincular do conceito *stricto sensu* de quilombo que reduz a autodeterminação. De forma geral, como já avançado na presente dissertação, antes deve-se compreender que os povos e comunidades têm, assim como qualquer outro grupo, a possibilidade de se transformar, readaptar, e que é em meio aos conflitos sociais, lutas, associações estratégicas para fortalecimento das demandas, que as identidades étnicas e suas fronteiras são formadas, reafirmadas e reinventadas.

Ir contra a autodeterminação e a favor de uma visão restrita, separatista das raças e etnias com base em critérios de classificação externos, é pactuar com um projeto “de limpeza étnica” embasado em pré-noções do que se convencionou que deveria ser, e não pelo que de fato é e deseja ser (ALMEIDA, 2002).

Está-se diante de uma diversidade de situações e identidades que fogem das análises dos técnicos-administrativos e do direito “apoiados em fatores supostamente objetivos e fiéis à clivagens pretensamente científicas” (ALMEIDA, 2002, p. 71). Não devem prosperar as classificações produzidas de fora, como por *experts*, categorizando os grupos com base em moldes pré-constituídos, no que se acredita que é tradicional por ter um viés histórico. Reitera-se que deve prevalecer o que o sujeito diz de si mesmo hoje, do seu grupo, do seu sentimento de pertencimento, da sua identidade.

A definição de quilombo não deve ocorrer em consonância com fatores avaliativos que datam de 1740 e se encontram até o momento encrustados na ideia que o outro faz sobre o que é ser quilombola. Os quilombolas, assim como qualquer outro grupo, sofrem alterações culturais, não ficam congelados no tempo, e a sua definição como grupo coletivo deve vir da sua autodeterminação, de dentro, e não de fora, de um terceiro que não vive o mesmo sentimento de pertencimento. A discussão acerca do quilombo deve migrar então da “ancestralidade”, da origem, do conceito histórico, para a forma de viver, os critérios político-organizativos do próprio grupo (SHIRAISHI NETO, 2014).

Na obra “Uma comunidade Amazônica” de Charles Wagley (1984), pode-se observar, por exemplo, o trabalho do antropólogo em categorizar o povoado a partir da avaliação de elementos pré-selecionados com base na ideia que se tem sobre como deve ser uma comunidade tradicional, quais características deve apresentar. Contudo, essa categorização corre o risco de se dar com base em elementos que, como dispõe Barth (2000), poderiam não ter para os habitantes do povoado o mesmo significado atribuído pelos antropólogos, a mesma relevância na formação da identidade coletiva. Logo, novamente se questiona, então, a validade da figura do classificador, do agente autorizado a dizer quem o outro é.

Cumprе salientar ainda que não existe essa pretensa homogeneidade, unicidade dos quilombos, e que cada grupo quilombola apresenta suas próprias especificidades. Mais uma razão pela qual não deve vigorar um modelo típico-ideal, como assevera Barth (2000), para pautar a seleção do que é um quilombo, ou não.

Nesse direcionamento, em 1994, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), com o objetivo de orientar a aplicação do artigo 68 do ADCT, divulgou um documento elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, em que dispõe sobre a definição dos “remanescentes” de quilombos. Nesse documento explica-se que:

Contemporaneamente, portanto, o termo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar.

O importante é realizar etnografias sobre um determinado povo ou comunidade, sobre suas crenças, seus modos de vida, seguindo o princípio da autodeterminação, o que o sujeito diz sobre si e sobre seu grupo, e afastar qualquer classificação que venha de fora, de lógicas ocidentais, de fundamentos históricos, sanguíneos, biológicos, racistas, linguistas, evolucionistas, além de outros.

Encontra-se em jogo um vasto e complexo mosaico de identidades, movimentos, grupos, relações que vêm surgindo e não podem mais ser restringidas, mal interpretadas, ou ignoradas por clivagens feitas por olhos e ideologias distintas das suas. Só o sujeito pode falar por si mesmo, definir sua identidade, seu povo, sua comunidade, sua etnia, como deseja viver,

o que é importante para as suas expressões físicas e culturais, o que faz ele ser o que é, e como deseja permanecer.

Sobretudo, trata-se de lidar mais com o presente, com as situações atuais, as novas facetas, do que referenciar sempre ao passado. Uma vez que lida-se com novos critérios político-organizativos, novas coletividades, e não com resquícios, congelados durante anos, e que necessitam de comprovação da origem, da hereditariedade. Requer-se um conjunto de reformulações de conceitos, de esquemas interpretativos, administrativos, epistemológicos consoantes à novos direitos espelhados na autodeterminação.

São desfeitas noções deterministas, pré-concebidas, como a dos seringueiros no campo inseparáveis das árvores, dos indígenas nas florestas, em resumo, do tradicional no campo, nas periferias, longe, às margens do urbano. Tem-se a necessidade de mecanismos que façam pensar essas novas categorias no presente, no advento dessas identidades nos últimos anos, e pela perspectiva da autodeterminação, eliminando a remissão ao passado, aos restos do que foi e do que se acredita que deve ser. Por que afinal, como já foi em outros momentos mencionados nessa dissertação, compreende-se que os povos indígenas e as comunidades tradicionais têm, assim como qualquer outro, direito à transformação (ALMEIDA, 2005).

Os novos instrumentos devem vislumbrar e proteger essa diversidade na sua complexa dinamicidade, as suas identidades e necessidades de hoje, e não no que se acredita que foi um dia e deve continuar sendo. Não se deve engessar seus padrões, suas características à concepções históricas, biológicas e geográficas. Os movimentos requerem a construção de novas óticas, que suas formas de pensar e de viver sejam institucionalizadas, observadas e amparadas pelos poderes estatais. As terras, por exemplo, não podem mais ser reduzidos às propriedades, ao valor de recurso natural, pois representam hoje, para muitos grupos, extensões territoriais de pertencimento essenciais para a efetivação das suas identidades (ALMEIDA, 2004).

Assim, dentre as já comentadas ressignificações e mudanças de paradigmas encabeçados pelos movimentos sociais, – além do reconhecimento da autodeterminação, de novas relações políticas e jurídicas, de novos sujeitos criadores do direito, da dinamicidade das culturas, da relativização de vários conceitos oficiais, como da tradição, dos limites geográficos e da propriedade privada, estes últimos realizados por grupos de pescadores e do MIQCB, por exemplo – destaca-se a acima apontada quebra da dicotomia rural/urbano (ALMEIDA, 2004).

Convém apontar sobre essa quebra que as quebradeiras de coco babaçu, por exemplo, por meio da Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA), fundaram em São Luís, capital do Maranhão, a “Embaixada do Babaçu”, que funcionou como ponto comercial para venda dos produtos advindos do babaçu, como sabonetes, carvão, dentre outros. Em Belém uma organização coordenada por um índio Munduruku – que se mudou para a cidade e se aposentou como policial militar – e que engloba outras etnias, como Tembé e Uruku-Kaapor, participou ativamente da gestão democrática da cidade através do Congresso da Cidade (ALMEIDA, 2004).

Outro exemplo que compete ser analisado é a pesquisa realizada por Rosirene Martins (2008), que, ao investigar o processo de produção do espaço urbano de Imperatriz, detecta que muitos habitantes de origem rural tendem a recriar na cidade, em suas casas, em seus quintais, em terrenos próprios, cedidos, ou baldios, um ambiente similar ao dos povoados de onde provêm. A autora então percebe que a mudança para a área urbana não implicou necessariamente a perda irreparável das culturas, modos de viver e relações<sup>14</sup>.

Na sua percepção (LIMA, 2008), não há rígida contraposição entre o rural e o urbano, mas a construção de espaços híbridos, multifacetados. Como verifica, o rural e o urbano “se misturam de tal forma que, muitas vezes, apresenta-se como um caleidoscópio, o que torna difícil determinar a sua distinção” (LIMA, 2008, p.25). Denota-se que de tal forma o dualismo rural/urbano torna-se simplista – elucida-se que a autora efetua também uma discussão sobre as teorias e fundamentos que orientam essa diferenciação entre o rural e o urbano no âmbito da geografia<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> A questão central do trabalho de Rosirene Martins (2008, p.29) “diz respeito à delimitação do rural e do urbano. Até onde vai o rural e até onde vai o urbano? Até que ponto, no caso de Imperatriz, pode-se afirmar que existe essa distinção?”. Para tanto, a pesquisadora, em seu estudo, toma a ótica dos sujeitos não hegemônicos e o espaço como produto, condição e meio de reprodução das relações sociais. Em primeiro momento a sua experiência na coordenação de jovens e adultos no Movimento de Educação de Base, nos bairros de Imperatriz e Açailândia, e após, no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), estreitou o seu relacionamento com as famílias, e a Autora percebeu que os seus modos de vida, sua economia e sua cultura muito se assemelhavam aos da área rural. Verificou, por exemplo, que o calendário das aulas de alfabetização, que deveria ser marcado de acordo com as necessidades dos alunos, era ajustado ao período de colheita do arroz, pois este era “o produto mais importante para a reprodução familiar local e que mobilizava no seu interior todos os membros da família, sem distinção de sexo ou idade” (LIMA, 2008, p. 26-27). Ressalta que a pesquisa de campo não foi restringida às entrevistas, mas que se buscou também adentrar “no ambiente interno da casa, auscultando as tarefas, os objetos, o jeito das pessoas e também atentando para as relações sociais que essas famílias estabeleciam” (LIMA, 2008, p.31-32).

<sup>15</sup> Rosirene Lima (2008) lança crítica, por exemplo, à teóricos e ao próprio IBGE, que classificam se uma determinada população é urbana ou rural pela sua localização - se encontra-se em sedes de municípios ou nas sedes de vilas distritais a população é tida como urbana. Já a população que não se encontra nas áreas apontadas é entendida como rural.

Ainda relacionado à temática se identifica que há discussões e pesquisas sobre os chamados quilombos urbanos em vários Estados do Brasil, como em Minas Gerais, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul, em Goiás<sup>16</sup>, dentre outros. Em Belo Horizonte uma das comunidades quilombolas situada em área urbana em processo de titulação é a denominada Mangueira. Um estudo dos conflitos vividos por tal comunidade mostra como o espaço por ela ocupada, antes considerado como uma das áreas mais pobres da cidade, por meio da especulação imobiliária, tornou-se cobiçado para a construção de vários empreendimentos, inclusive públicos.

A partir desses debates nota-se que há dificuldade no reconhecimento de comunidades quilombolas rurais, em função das concepções jurídicas congeladas no tempo acerca do que é ser quilombo, e que há maiores obstáculos para tal reconhecimento quando se trata de uma comunidade quilombola localizada na área urbana. Percebe-se ainda o asseveramento dos conflitos decorrentes da falta de titulação das terras (MARQUES; SIMIÃO; SAMPAIO, 2012).

Em 2010, por exemplo, a prefeitura de Belo Horizonte, em consonância aos interesses de empreendedores, anunciou alteração das normas de uso e ocupação do solo na parte da cidade em que se localizava especificamente o território da comunidade Mangueira. Nesse caso, somente depois de autorizadas as mudanças é que as audiências públicas foram convocadas. Só que após muita negociação envolvendo o MPF e as Defensorias Públicas, a prefeitura propôs a criação de uma Área de Diretrizes Especiais, posteriormente inserida na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (MARQUES; SIMIÃO; SAMPAIO, 2012).

Relata-se ademais outros episódios ocorridos em Belo Horizonte em que espaços considerados “vazios”, incluindo nessa concepção os territórios tradicionalmente ocupados tidos como informais, ainda que centenários, foram diminuídos e afetados por outros empreendimentos estaduais, como pela ampliação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, pela duplicação da MG10, pela construção do novo Centro Administrativo, etc (MARQUES; SIMIÃO; SAMPAIO, 2012).

Desse modo que, nesse tópico da dissertação também pretende-se refletir sobre as limitações que as ideias pré-fixadas sobre o que é cidade e como se dá a vida de seus

---

<sup>16</sup> Observa-se que em Goiás há cinco comunidades quilombolas urbanas certificadas pela Fundação Cultural Palmares: o Jardim Cascata, Tomás Cardoso, Nossa Senhora Aparecida, Antônio Borges e Vó Rita (OLIVEIRA; D'ABADIA, 2015).

habitantes, em contraposição às ideias sobre o que é rural e como é a vida de seus moradores, podem causar na elaboração de políticas de gestão e organização do espaço – se não forem levadas em consideração as práticas reais vivenciadas em cada região.

Vem-se apontar realidades que contradizem a noção do urbano como conglomerado de prédios, casas, asfalto, concreto, e pessoas voltadas aos negócios, aos empreendimentos. Como já comentado existe uma diversidade de agrupamentos, que ressignificam os padrões administrativos, jurídicos, políticos e antropológicos, instituindo novos direitos, novos processos de territorialização, seja no campo, ou na cidade, chamando atenção para o sujeito da ação, para as novas formas de mobilizações, de relações de afeto e solidariedade que surgem frente aos conflitos (ALMEIDA, 2004).

Em oposição às noções pré-estabelecidas, indica-se a presença de povos indígenas, comunidades tradicionais e territórios etnicamente construídos nas cidades, com a manutenção de relações, culturas, rituais próprios, e se questiona se, e como esses grupos têm sido incluídos na gestão do urbano.

### **1.2.1 Reconhecimento dos novos direitos e da heterogeneidade do espaço urbano**

Diante do exposto busca-se refletir sobre a heterogeneidade do espaço urbano, em conjunto com a autodeterminação dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e sobre a existência de territórios étnicos nas cidades e seus direitos, para além de percepções rígidas, etnocêntricas, alheias e anuladoras da vivência, voz, vontade dos povos e comunidades – não mais com classificações pragmáticas focadas em características do passado, no que se acreditava ser um grupo tradicional, mas na própria consciência do indivíduo no que diz respeito ao(s) seu(s) grupo(s), os seus próprios elementos político-organizativos,

Antecipa-se que o espaço urbano é aqui compreendido não como um conjunto de prédios, habitações, concreto, e serviços destinados teoricamente à todos, mas – a partir da superação de conceitos, e interpretações pré-constituídas e etnocêntricas, como a de integração, a da tradição vinculada ao passado, o dualismo entre rural e urbano, além de outros – como meio através do qual se ramificam as práticas de diferentes grupos, suas lutas, as suas relações, enfim, suas dinâmicas de vivência e apropriação do local.

Contudo, como Paul Litle (2002, p.6) expõe, o reconhecimento dos territórios etnicamente constituídos por povos indígenas e comunidades tradicionais dentro do Estado-nação “representa um desafio para a ideologia territorial do Estado, particularmente para a

noção de soberania”. O autor (LITTLE, 2002) considera que esse desafio configura-se também em detrimento do regime de propriedade vigente no Brasil, que se dá basicamente entre terras privadas e terras públicas. As propriedades privadas, permeadas pela lógica capitalista, conferem o direito exclusivo de controlar a terra a um determinado indivíduo por meio de um processo de aquisição e alienação segundo o mercado, o que torna a terra uma mercadoria (LITTLE, 2002).

Já a noção de terras públicas corresponde ao controle das terras pelo Estado o que teoricamente teria o viés de beneficiar à população toda, mas que na realidade se volta à beneficiar alguns e à prejudicar outros. Como Litle (2002, p.7) relata “o usufruto particular das terras públicas se converte numa luta pelo controle do aparelho do Estado, ou no mínimo, pelo direcionamento de suas ações em benefício de um ou outro grupo específico de cidadãos.” Esse esquema fundiário entretanto não corresponde à necessidade e realidade de diversos grupos que se organizam por outros critérios político-administrativos.

Paul Litle (2002), no entanto, dando ênfase à soberania nacional, assevera que esta tem sido, e tende a continuar sendo, uma força significativa para o Estado, espalhada em projetos com finalidade de efetivo controle e segurança do território nacional. Na sua concepção (LITTLE, 2002) um desses projetos era a criação do Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE) ou Zoneamento Ambiental que buscava delimitar o país em zonas, atribuindo-lhes uso e atividades específicas, com base apenas em termos técnicos.

Para o Autor (LITTLE, 2002), os povos indígenas e comunidades tradicionais possuem territorialidades específicas que divergem dessas delimitações técnicas. Porém, nesse programa de zoneamento, a participação e a consideração às percepções indígenas e tradicionais eram mínimas, ou nulas. “Tratam-se de políticas de ordenamento territorial de caráter centralizador e autoritário fundamentadas na razão instrumental do Estado e na exclusividade do Estado em tomar decisões sobre essas políticas” (LITTLE, 2002, p.20).

Em suma, pode-se afirmar que a Carta Magna Brasileira de 1988 e a Convenção nº 169 da OIT dão outro significado às expressões terras, povos indígenas e comunidades tradicionais, contemplando a diversidade de situações sociais, de longa data e recentes, pois não há mais engessamento da identificação, da tradicionalidade, instituindo a autodeterminação através dos olhos, e da voz do próprio sujeito, do que diz de si mesmo e do grupo ao qual pertence.

De tal modo, políticas de ordenamento da cidade, como citado por Paul Litle (2002), que não são elaboradas levando em conta a autodeterminação dos povos e

comunidades, mas ignorando-os, não devem mais proceder por significarem o retorno a políticas que levam à exploração, opressão, integração, e assim, ao fim desses grupos.

Compete explicar, face a complexidade apresentada pelas novas mobilizações, identidades coletivas e organizações políticas, que o conceito de povos indígenas e povos tribais utilizado na Convenção nº 169 da OIT vem sendo ampliado para que recaia sobre a proteção dessa tratado os demais grupos que se autoidentificam como tradicionais.<sup>17</sup>

Como Shiraishi Neto (2014) aponta o termo “tribal” deve ser interpretado “*lato sensu*” envolvendo demais comunidades emergentes, como os seringueiros, as quebradeiras de coco, ribeirinhos, faxinalenses, castanheiros, dentre outros, tal qual dispõe o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Esse posicionamento se aproxima ao expresso no Manual sobre utilização da Convenção nº 169 da OIT, de que não há no tratado a definição exaustiva dos grupos que podem ser considerados indígenas ou tribais (TOMEI; SWESPTON, 1999). Aliás, uma delimitação prévia iria contra a autodeterminação que se pretende consolidar, e implicaria no retorno à políticas e teorias de identificação por meio da visão e seleção do outro, de critérios esquematizados, como era realizado pelos antropólogos anteriormente.

Pode-se afirmar que de forma contrária, o que a Convenção nº 169 pretende é permitir a interpretação abrangente do termo para extensão da aplicação desse tratado (TOMEI; SWESPTON, 1999). Por isso que no Brasil temos a utilização do termo povos indígenas e comunidades tradicionais, para englobar a pluralidade de comunidades que existem e que não são tidas como tribais, mas que são tradicionais, e, logo, também amparadas pela Convenção nº 169.

Observa-se porém que há dificuldade na aplicação desses novos direitos, como demonstra as tensões existentes quanto às demandas dos povos indígenas e comunidades tradicionais que rompem com posturas já cristalizadas, postulando pelo reconhecimento jurídico formal de seus interesses e suas formas de vida, e colocando em cheque concepções, usos capitalistas das terras, da natureza (ALMEIDA, 2004).

Assim, tomando conhecimento da existência de empecilhos quanto à aplicação do direito étnico – da autodeterminação –, e também da existência de povos indígenas e

---

<sup>17</sup> Assunto já mencionado nas notas de rodapé nº 2 e nº 12.

comunidades tradicionais dentro do perímetro urbano, questiona-se como vem sendo estruturada no Brasil a ordenação e planejamento das cidades onde habitam?

### **1.3 Gestão democrática da cidade: mudança de paradigma com o advento da CF/88**

A Constituição Federal de 1988 – além do reconhecimento da pluralidade, de fazer referência às várias formas de criar, fazer e viver, às identidades, apontando os direitos dos indígenas, quilombolas e seringueiros, instituindo, desse modo, um direito étnico, – traz como novidade um capítulo voltado especificamente à política urbana. São os artigos 182 e 183<sup>18</sup>. Fernandes (2001) considera que até então não existia um tratamento constitucional adequado às questões urbanas, e, dessa maneira, que as cidades brasileiras haviam crescido até então sem instrumentos que permitissem o devido controle do processo de urbanização (FERNANDES, 2001).

Convém esclarecer que tal mudança constitucional adveio como resposta às reivindicações, – a partir dos anos 80 em período de redemocratização do país, – do agrupamento de vários movimentos e organizações em torno da pauta da reforma urbana contra a discriminação e a desigualdade. Saule Júnior (2007, p.163) elucida que a nova relação construída na CF/88 no que concerne a questão urbanística, passa a ter “como marcos referenciais a ética e a solidariedade, que se materializam numa coalizão de organizações populares e da sociedade civil denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana”. Por

---

<sup>18</sup>Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

consequente, o novo capítulo presente na CF/88 sobre a política urbana representa uma conquista institucional dessa junção de movimentos.

Posteriormente esse capítulo constitucional sobre a política urbana foram regulamentados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, consolidando o novo jeito de se pensar a cidade como um marco referencial, legal e institucional (SAULE JÚNIOR, 2007). Aduz-se, dessa forma, que após esse Estatuto “o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrado a categoria dos direitos fundamentais” (SAULE JÚNIOR, 2007, p.163).

Destaca-se, entre as transformações inauguradas na Carta Magna e regulamentadas no Estatuto da Cidade, que foi solidificada e ampliada a competência jurídica e política dos municípios sobre o ordenamento urbano, e que houve uma quebra de paradigma, passando a questão urbana a ser vinculada ao princípio da função social da propriedade e da cidade.

Foi delegado aos governos municipais o poder, por meio da elaboração de legislações próprias, de determinar o planejamento territorial e como a função social é cumprida, tendo em vista o equilíbrio entre os interesses individuais e os interesses sociais, ambientais, técnicos, culturais, e outros dos diversos grupos que fazem parte da cidade (FERNANDES, 2002).

Assim sendo, para além do entendimento civilista (Código Civil de 1916 – CC/16) anteriormente vigente na prática jurídica, que primava pela proteção da propriedade imobiliária individual, se promove agora, a partir de uma reforma no aparato jurídico-urbanístico municipal, a observância da função social “como sendo o fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2001, p.21).

Vale apontar que antes a Constituição Federal de 1934 já havia inserido o princípio da função social da propriedade, contudo, por falta de definição, havia prevalecido o caráter individualista e liberal das relações civis contidas no Código Civil de 1916. Observa-se que tal quadro se deu também pelo caráter estéril das discussões levantadas até o momento acerca do direito urbanístico, pois giravam em torno de se esse ramo do direito possuía autonomia ou se era vinculado a outro, como o direito administrativo, se o município tinha competência legislativa quanto à matéria pelo entendimento de que somente uma lei federal poderia modificar os direitos de propriedade privada contidos no CC/16, além de outros (FERNANDES, 2001).

A Constituição de 1988, no entanto, como citado, dirimiu tais controvérsias apresentando o direito urbanístico como ramo autônomo e esclarecendo a competência dos municípios inclusive quanto à fixação da função social da propriedade e da cidade (FERNANDES, 2001).

Nota-se que o Estatuto da Cidade, por sua vez, regulamentando os instrumentos previstos na CF/88, trouxe novos mecanismos a serem utilizados pelos municípios na condução ativa dos usos, ocupação e desenvolvimento do solo urbano. Compreende-se que se “abriu todo um novo e amplo leque de possibilidades para a ação dos municípios na construção de uma nova ordem urbana que seja ao mesmo tempo economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível às questões sociais e ambientais da cidade” (FERNANDES, 2002, p.10).

Como explica Edésio Fernandes (2002) a efetivação desse novo e amplo leque de possibilidades está ligada à definição prévia de uma estratégia, planejamento e ação, de um verdadeiro “projeto de cidade”, exposto publicamente em legislação municipal condizente com os princípios constitucionais.

E uma, pode-se afirmar a mais importante, dessas legislações municipais é o plano diretor que é exigência imposta pela Carta Magna a todos os municípios com mais de vinte mil habitantes<sup>19</sup>. Trata-se de iniciativa de lei que pertence ao prefeito, chefe do executivo municipal, sendo elaborada por órgão de planejamento da prefeitura, e é submetida a Câmara dos Deputados para aprovação<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>O Art. 5º, II da CF/88 estabelece: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Vide art. 182, §1º da Constituição Federal em nota de rodapé anterior. Esclarece-se também que para os municípios com menos de vinte mil habitantes o plano diretor pode ser obrigatório ou facultativo. É obrigatório quando se tratar de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, áreas de interesse turístico, área de influência de empreendimentos ou atividade com significativo impacto ambiental, que são as hipóteses dos incisos II, IV e V do art. 41 do Estatuto da Cidade: “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: [...] ; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; [...] V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.” É facultativo para os municípios com menos de vinte mil habitantes fora dessas ocasiões, e deve ser formulado quando o município pretender utilizar dos instrumentos como a edificação ou parcelamento compulsório, o imposto sobre propriedade progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, a outorga onerosa, entre outros, como aduz o inciso III do mesmo artigo 41: “III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal.” O Art. 50 do Estatuto da Cidade ainda disciplina que: “Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.”

<sup>20</sup>Nesse contexto tem-se a interpretação que o municípios deveriam delimitar em sua lei orgânica os requisitos e procedimentos para aprovação do plano diretor, e que os critérios para sua revisão podem estar diluídos no próprio plano (FERNANDES, 2002).

Em consequência, questiona-se se o planejamento urbano, como idealizado para atender a função social da propriedade e da cidade, combatendo a desigualdade e a segregação territorial, por meio de instrumentos como o plano diretor, atende o seu fim. Nessa perspectiva argúi-se também, mais especificamente, se, e como os interesses dos povos indígenas e das comunidades tradicionais que habitam nas cidades são levados em consideração na elaboração e execução das leis urbanísticas municipais.

## **2. IDEALISMO NO PLANEJAMENTO URBANO, O DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

Durante os anos do *welfare state* (de 1945 a 1975) os países capitalistas conseguiram adequar os avanços na produção e no processo de acumulação capitalista às lutas dos trabalhadores. Foi um período de grande crescimento econômico com o controle legal do Estado sob o trabalho, e investimentos em políticas sociais aumentando o padrão de vida e a capacidade consumidora do proletariado (MARICATO, 2002).

Nesse contexto o planejamento urbano desses países, sob influência das teorias keynesiana e fordista, ganhou um viés positivista, vinculado à crença no progresso linear e universal, com o Estado como principal figura capaz de assegurar racionalmente a estabilidade financeira e social, proporcionando um mercado de massas e evitando o desemprego (MARICATO, 2002).

A ocupação do território, nesse sentido, “constitui uma parte importante da estratégia do desenvolvimento monitorado pela Estado, completando as políticas dirigidas à produção e à macroeconomia” (MARICATO, 2002, p. 126). Houve a regulamentação da distribuição de renda e do preço da moradia através do aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores, da produção da moradia, e de outros serviços referentes a cidade, como o transporte público, espaços públicos, etc. Trata-se da ampliação da infraestrutura urbana, de edifícios, de subúrbios, da financeirização dos imóveis que geravam direito à moradia, mas não se constitui um verdadeiro direito à cidade (Lefebvre, 1991; MARICATO, 2002; HARVEY, 2009).

No Brasil, durante o regime militar, o Estado igualmente era tido como principal intercessor e responsável pelo bem-estar social e financeiro. O planejamento urbano nesse momento teve maior desenvolvimento com a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que fez parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 1973 (MARICATO, 2002).

Nesse período o Maranhão, com apoio do governo federal, estimulou a implementação de políticas desenvolvimentistas promovendo a instalação de grandes empreendimentos na região, especialmente na capital. Todavia, a partir da chegada de empresas como a Vale e a Alumar, por exemplo, é possível identificar a intensificação dos

conflitos socioambientais (DE JESUS, 2013). Inclusive, ainda hoje, como se verá, os territórios de São Luís - MA, incluindo os ancestralmente ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais, tanto nas zonas rurais, quanto nas zonas urbanas e em outras zonas, são disputados entre diferentes agentes, como as empresas e até o próprio governo.

Já nos anos 80 e 90 houve o triunfo do neoliberalismo – da flexibilidade, das incertezas – e a queda do *welfare state* – do intervencionismo, da rigidez, da burocratização. Esclarece-se que no Brasil, durante a redemocratização do país, os movimentos urbanos e outras entidades apoiavam na Assembleia Constituinte a Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana, subscrita por mais de cento e trinta mil eleitores, e rejeitavam a ideia do plano diretor, no sentido de evitar discursos bonitos, mas falhos, e de efetivar a gestão democrática da cidade e o controle da população sobre a função social da propriedade. Como explana Ermínia Maricato (2002, p.174-175):

Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, àquilo que constituía o nó de toda a resistência à realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social. A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a “gestão democrática das cidades”, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos. A inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar sucessivamente no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada.

No entanto, resposta do Estado à questões como a exclusão social e a segregação territorial, como já avançado no capítulo anterior, foi a inclusão na Constituição Federal de 1988 de normas sobre a política urbana e, dentre estas, a obrigatoriedade, em alguns casos, de elaboração do plano diretor pelos municípios. Posteriormente, também como já comentado, esse capítulo da CF/88 foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Os debates jurídicos então, a partir desse marco legal instaurado na Carta Magna, passaram a enfatizar o direito à cidade e o direito ao ordenamento urbano como um direito fundamental, um novo direito coletivo. Os agentes jurídicos, em sua maioria provenientes das assessorias dos movimentos por moradia, foram se ocupando em garantir a aplicação desses novos direitos (SHIRAISHI NETO; LIMA, 2009).

Observa-se que o planejamento urbano, dessa forma, adquire um ar mítico, como algo a priori, bom, correto e necessário para solucionar o caos em que se encontram as

idades. Trata-se de uma surpreendente confiança que envolve o planejamento urbano de ideologia e credibilidade (MARICATO, 2002; VILLAÇA, 2005; SHIRAISHI; LIMA, 2009).

Villaça (2005, p.10) nesse mesmo direcionamento ressalta que em nossa sociedade há a ideia generalizada de que “o plano diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que em grande parte, se tais problemas persistem é porque não se têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso plano”.

Shiraishi Neto e Rosirene Lima (2009, p. 58) nesse sentido compreendem que o planejamento urbano tem sido interpretado como uma ferramenta positiva e natural, “desprovida de qualquer tipo de interesse que possa maculá-lo”, mas que, ao contrário, “esconde na sua prática pretensamente técnico-científica o seu profundo caráter ideológico e político” (SHIRAISHI; LIMA, 2009, p.58).

Ana Fani A. Carlos (1992), por sua vez, percebe que, ao definirmos cidade, usualmente a relacionamos à um emaranhado de casas, prédios, praças, ruas, concreto, e não às relações sociais, às pessoas. Como aponta: “a cidade aparece aos nossos olhos – no plano do imediato, do diretamente perceptível, como concreto diretamente visível e percebido, formas, caos” (CARLOS, 1992, p.11).

Os espaços construídos não aparecem como resultado do trabalho dos indivíduos de uma dada sociedade, é como se a cidade fosse uma obra sem sujeito. “É raro emergirem associações vinculadas a sentimentos e emoções que permeiam as relações humanas. A forma domina, predomina, esmaga os seres humanos” (CARLOS, 1992, p.11).

Desse modo se indica que são obscurecidos os conflitos, as lutas, as marcas da coletividade nos processos de construção da cidade que são apontados como imparciais, justos e voltados à dignidade de todos os cidadãos. E sem o reconhecimento dos conflitos e relações profundas que constituem o motor da realidade urbana se fortifica a noção de que “a solução é uma questão de competência técnica” (MARICATO, 2002, p.174).

Maricato (2002) explica que, inclusive, ainda prevalece em muitos órgãos públicos a ideia de um planejamento urbano neutro que deve ser implementado unicamente pelo Estado, e que tal ideia é fortalecida por propostas neoliberais e pressões de consultorias internacionais.

Vale a pena comentar que desse jeito ganham destaque cenários, planejamentos que criam na subjetividade sentimentos positivos, otimismo, não mencionando os problemas, os fatores que ensejam descontentamentos, os choques de interesses no local, dando foco aos

benefícios que são propostos. As disputas territoriais, as diferenças, as mazelas urbanas são ignoradas, omitidas (MARICATO, 2002).

De maneira geral pode-se concluir que a elaboração e execução das legislações urbanísticas desvinculam a cidade das relações sociais, dos conflitos, propondo uma ordenação que se diz voltada para todos, mas que, na verdade, abafa a existência de vários interesses, de diversas coletividades, e dificulta a participação de determinados grupos da participação quanto à definição e construção da cidade.

Sob o ponto de vista de Maricato (2002, p. 172), “o plano pode nem ser realizado, mas cumpriu o papel de deslanchar um processo que inicialmente visa mais alguns objetivos econômicos do que urbanísticos, *stricto sensu*”. Por isso deve-se refletir acerca do caráter universal, neutro e técnico que leva o planejamento do espaço urbano, em especial o plano diretor.

Shiraishi Neto e Rosirene Lima (2009) alertam que o processo de formulação do ordenamento, planejamento e desenvolvimento urbano – de maneira diversa das percepções defendidas nas discussões jurídicas, que se voltam simplesmente a efetivação das novas políticas urbanísticas dispostas na CF e no Estatuto da Cidade como direito fundamental – consiste sim em um campo de lutas travadas no âmbito municipal. Nele diversos atores duelam para que a sua compreensão de cidade prevaleça sobre as demais. Denota-se que as legislações urbanísticas municipais não são imparciais, como aparentam, pois não deixam de ser imbuídas por discursos políticos e ideológicos e podem representar, ainda que não declaradamente, a sobreposição de alguns estilos de vida e preferências sobre outros.

O espaço construído não é simplesmente um conjunto de tijolos e demais materiais, sem construtor e sem significado, projeto passivo, técnico e neutro, e tão pouco condiz com as reivindicações de todos os cidadãos, mas possui papel ativo, reflete e reproduz as desigualdades e os conflitos sociais.

É necessário que se desfaça a ideia da cidade independente, pairando sobre as contradições, como mera mercadoria, o que serve apenas para submergir as disputas (LEFEBVRE, 1991), por que aliás: “os benefícios ou sacrifícios se referem aos moradores e não às cidades. Daí a importância de não sufocar o conflito, como inclusive é tradição na história no Brasil, mas, ao contrário, criar condições para a emergência e o conhecimento” (MARICATO, 2002, p.170).

Maricato (2002, p.125) identifica que, nessa perspectiva, a ocupação ilegal do solo urbano, a habitação social, o saneamento, o transporte público, dentre outros temas que

deveriam ser centrais no planejamento urbano, acabam não sendo abarcados como deveriam, e que o resultado é um “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns [...]”. Desvenda (MARICATO, 2002, p.124), que o planejamento ideológico/funcionalista, dessa feita, serviu como instrumento de dominação para “ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo”.

Indica (MARICATO, 2002, p.124) também que de tal forma as cidades brasileiras não apresentam problemas somente pela falta de planos urbanísticos, ou pela má qualidade do plano, mas “porque seu crescimento se faz ao longo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, e seguem interesses da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão”.

Face à esses esclarecimentos – que desnudam o planejamento urbano como mecanismo ideológico que pode ser usado para garantir a continuidade das desigualdades com a sobreposição de modos de vida, convicções, posturas de alguns sobre as dos demais grupos – segue-se analisando no que realmente concerne o direito à cidade, se este direito pode ser concretizado nas legislações urbanísticas municipais.

## **2.1 Há o direito à cidade?**

David Harvey (2009, p. 269) entende que o direito à cidade é o direito que todas as pessoas têm de criar cidades que satisfaçam as suas necessidades, não é o direito de ter “as migalhas que caem da mesa dos ricos.

Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam”. Portanto, o direito à cidade não está ligado simplesmente ao acesso ao que já está construído, aos serviços, ao que já existe. É muito mais, corresponde à possibilidade de transformar a cidade em algo diferente. A liberdade da cidade “é o direito de mudar a cidade, mas de acordo com o desejo de nossos corações” (HARVEY, 2013, p. 48).

E, compreende-se que ao refazermos a cidade, refazemos a nós mesmos, e aos outros, pois, ao definirmos as cidades, estamos definindo como desejamos viver e quais serão as condições de vida do outro. Trata-se, desse modo, do direito de tomar um outro rumo na vida, de nos reinventar. Como David Harvey (2013, p.48) expressa: “a questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoas que desejamos nos tornar.

A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades dessa maneira é, sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos”.

Como direito de mudarmos a nós mesmos, o direito à cidade interliga-se aos tipos de relações sociais, tecnologias, relações com a natureza, valores econômicos, estéticos, estilos de vida, que queremos ter. Repete-se que, entretanto, mesmo assim esse é “um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos” (HARVEY, 2012, p.74).

Ao analisar a história, Harvey (2009, p.269) constata que “as cidades foram regidas pelo capital, mais do que pelas pessoas. Assim, na luta pelo direito à cidade, haverá também uma luta contra o capital”. Lefebvre (1991), de forma similar, analisando as transformações das cidades em certos períodos da história, identifica que a consolidação do capitalismo comercial e financeiro em circuito de trocas, redes de cidades interligadas com relações econômicas por vias terrestres e fluviais, levantou como base o poder centralizado do Estado, e teve como efeito o fato de determinadas cidades predominam sobre outras, e sobre todas elas o capital.

Lefebvre (1991), em sua investigação, ainda considera que o surgimento da Cidade-Estado como vida em comunidade não impediu a proliferação de lutas sociais, os conflitos entre opressores e oprimidos, e a luta pela construção da cidade como obra. O autor (LEFBVRE, 1991) acrescenta que, aliás, tais confrontos reforçavam o sentimento de pertencimento dos indivíduos com a cidade.

Contudo, quando a produção de mercadorias substituiu a produção da obra – da cidade – e as relações sociais com a obra – quando a opressão, assim, foi substituída pela exploração capitalista – a capacidade criativa foi afetada (LEBEBVRE, 1991).

Ana Fani A. Carlos (1992) igualmente desvenda em suas pesquisas que a cidade, na verdade, é do capital, e que a humanidade é subjugada às necessidades do capitalismo. A autora (CARLOS, 1992) aclara que os signos na cidade conduzem o homem não para a liberdade da cidade, de transformação do espaço segundo seus desejos, mas pela pressa, ritmo e tempo das máquinas, dos relógios, que envolvem os indivíduos na produção capitalista e no consumo do local, – o homem “se vê capturado pelas necessidades de consumo e lazer” (CARLOS, 1992, p.12).

Evidencia-se, nesse contexto, a existência de forças que vêm nos impedindo de pensar o espaço, de exercer nosso direito fundamental à cidade, e que temos sidos “refeitos muitas vezes sem sabermos como ou por que” (HARVEY, 2009, p. 49). Reitera-se que o direito à cidade se encontra entrelaçado ao direito que temos de definirmos a nós mesmos, os

nossos valores, que pessoas queremos ser, que pessoas queremos que o outro seja, como é o lugar em que queremos viver, etc, e que representa uma luta contra o capital, uma contraposição à simples e mecânica submersão no mundo da produção e do consumo.

Diante do exposto, tendo o escopo de levantar alternativas que podem consubstanciar a batalha pelo direito à cidade e em desfavor do capital, passa-se a analisar com mais afinco as razões pelas quais os interesses capitalistas vem prevalecendo sob os das pessoas e seus direitos fundamentais.

### **2.1.1 A dominação capitalista sobre a cidade**

David Harvey (2009, p.270) com o propósito de responder porque o capitalismo exerce tantos direitos e poderes sobre a cidade, detectou que esses direitos e poderes advém, na verdade, de uma das suas fraquezas: “o problema da absorção do excedente do capital”.

Conceituando o capitalismo o autor (HARVEY, 2009, p.270) explica, em termos simples, que esse sistema acorda e vai ao mercado com certa quantidade de dinheiro “compra trabalho e meios de produção, põe esses elementos para trabalhar e produz certo bem, para vendê-lo por mais dinheiro, e, no fim do dia, o capitalismo tem mais dinheiro do que tinha no começo do dia”. O que leva a seguinte questão: o que é feito com o lucro, com o extra obtido?

Harvey (2009) expõe que, se o capitalismo fosse como a gente, provavelmente gastaria o excedente se divertindo, mas como não é, devido às forças competitivas, parte desse extra vai ser empregado em novos investimentos para otimização e obtenção de cada vez mais excedentes. Trata-se da ideia de expansão contínua.

Assim é que desde 1750 o capitalismo vem crescendo a uma taxa composta de 3% (três por cento) e um crescimento menor do que esse é interpretado como sinônimo de crise financeira (HARVEY, 2009; 2013). Nessa perspectiva, se identifica que existe uma larga preocupação com a criação e manutenção das condições propícias para a continuidade do crescimento composto.

Torna-se importante viabilizar a produção e também as “formas políticas, jurídicas e outras (incluindo os estágios da consciência social) que são consistentes com a base econômica” (HARVEY, 1980, p.172). Pois percebe-se que o consumo dos produtos e

serviços, os investimentos, e, conseqüentemente, o acúmulo e ampliação do excedente dependem, por exemplo, da solidificação da noção de propriedade privada, além de outros.

Nesse sentido, o sistema capitalista tem-se mostrado permanentemente revolucionário por que vem se adaptando e reinventando, influenciando novas tecnologias e critérios jurídicos e sociais, com o objetivo de garantir o seu crescimento composto (HARVEY, 1980).

Harvey (2009; 2012; 2013) nota que o capitalismo tem se focado, por exemplo, em circular mais rápido, ou seja, ser mais rentável através da aceleração do seu giro, com a diminuição da distância e o estímulo à produção e ao consumo frenéticos. Dessa forma que atualmente predomina uma contínua fomentação às tecnologias – que são capazes de diminuir o tempo de fricção e a distância geográfica – e à planejamentos administrativos e organizativos. O que infere, aliás, na estagnação e derrocada dos que fazem uso de mecanismos e métodos de produção e venda mais retrógrados.

Além disso, se observa que também subsiste a procura por novos mercados no exterior, a promoção de modos de vida, fusões, e aquisições de empresas, dentre outras engenhosidades que são voltadas ao aumento da mais valia, à alta e rápida rotatividade do excedente (HARVEY, 2012).

Harvey (2009; 2012; 2013), nesse contexto, menciona que o capitalismo se tornou especialista em produzir coisas que em curto período se desintegram, ou se tornam obsoletas, como os eletrônicos – celulares, computadores, etc –, o que induz a prematura necessidade dos consumidores logo adquirirem novos produtos. Produzir objetos com longa durabilidade se contraporia aos fins de giro, produção e consumo acelerados que intentam atingir. O autor (HARVEY 2009; 2012; 2013) também comenta acerca do aumento do consumo de espetáculos que se tornam, ao longo dos anos, mais elaborados, como a abertura das olimpíadas e da copa do mundo.

Maricato (2009, p.4) sobre o consumismo aponta que “a informação, o conhecimento, a marca, a mídia, ganham mais importância em um mundo impactado pela velocidade, pelo efêmero, pelo espetáculo, tudo isso alimentado por significativos avanços tecnológicos”. O que reafirma o propósito de aceleração do tempo de giro do capital, com o investimento em novos mercados, novas tecnologias e o fomento do consumo célere de produtos, serviços e espetáculos.

A partir dessa lógica, porém, frisa-se que um dos elementos que vem também causando maiores desdobramentos e reorganizações capitalistas, é justamente a necessidade

de encontrar saídas, reinvestimento para o capital excedente. Para Harvey (2009; 2013), inclusive, essa questão tem gerado graves impactos ambientais e sociais.

Acontece que a lógica do crescimento composto aplicado durante o período das expansões marítimas e colonialistas significou a criação de um novo mercado mundial, as raízes da globalização (QUIJANO, 2005), e, naquele momento, encontrar destinação para 3% do que era gerado em poucas partes do mundo parecia razoável. Mas encontrar destinação à 3% do capital hoje – do que circula na Ásia, na América, na África, etc – tornou-se um grande problema (HARVEY, 2009; 2012; 2013).

Estima-se que em 1750 a economia global totalizava 135 bilhões de dólares, já em 1950 somava 4 trilhões de dólares em circulação, em 2000, por sua vez, havia 42 trilhões de dólares em circulação (HARVEY, 2009). Há, dessa maneira, que se achar saídas rentáveis a uma quantidade de excedente em constante progressão, uma vez que a natureza do capitalismo é expansionista.

A respeito disso, – da destinação do grande excedente produzido – Harvey (2009, p.271) apresenta outro dado importante e elucidativo: desde 1970 tem-se investido sempre mais e mais “na compra de ativos, ações, direitos de propriedade, inclusive intelectual, e, é claro, em propriedade imobiliária”.

Apreende-se que ocorreu a transformação dos imóveis, da urbanização em um mercado, um meio pelo qual se obtém lucro e se acumula capital, e que de tal forma a edificação e planejamento da cidade, tornou-se mais uma resposta, uma grande saída para o excedente do capitalismo.

Deve-se convir que a estratégia do investimento em ativos imobiliários oferece várias vantagens: é um investimento que não se perde, não se decompõe com o tempo, como o mercado oscila, em um momento pode baixar o valor do imóvel, mais em outro, se recupera e se eleva o preço sem precisar fazer muito, apenas especular, os ativos imobiliários podem ser vendidos em qualquer lugar do planeta sem a necessidade de transferência física do objeto, a não utilização ou a não venda do imóvel não reflete em prejuízo, pois trata-se de um ativo denominado “*on the book*” que pode ser dado em garantia, etc (ROLNIK, 2015).

Nessas condições se observa que o capitalismo passou a exercer, desde longa data, grande pressão, interesse e controle na definição da cidade, para garantir a especulação de determinadas áreas, a circulação do capital, o consumo de produtos e serviços, além da implementação de grandes empreendimentos industriais, como de hidrelétricas, de empresas

ligadas ao agronegócio, e outras, destinadas à exploração de recursos naturais. A cidade, a urbanização, portanto, acabem sendo modeladas em face das necessidades do capitalismo.

Contudo, deve-se ponderar que o aumento da compra de ativos imobiliários, dentre outros métodos que impliquem na manipulação mercadológica do espaço, tornam não a cidade melhor, mas sim, mais cara, como se verá (HARVEY, 2009).

De acordo com o que foi explanado até aqui pode-se apontar que um dos meios encontrados para lidar com a aceleração do giro, da rentabilidade do capital e com o problema do reinvestimento do excedente, foi este: investir em ativos imobiliários – aumentar o preço através da especulação – gerir a estruturação da cidade, a construção de shoppings, centros comerciais, e fortalecer o poder econômico dos trabalhadores, promover o consumo, para que as pessoas adquiram seus imóveis, encham eles de coisas, produtos, e passem também a frequentar os espetáculos proporcionados. É a apologia ao ter, ao comprar.

Nesse direcionamento se considera que as pessoas inseridas no âmbito capitalista, de modo geral, seguem essa trajetória: se aperfeiçoam, para se inserirem e se manterem no mercado de trabalho, para adquirir dinheiro, para pagar por sua moradia, por sua qualidade de vida, por suas experiências de lazer, pelo acesso aos shoppings, aos centros comerciais, aos restaurantes que estão sendo publicados nas redes sociais, enfim, para pagar pelo acesso aos produtos e lugares que lhes definam positivamente na sociedade, pois a felicidade parece estar nas coisas consumíveis.

A pressa e o foco na produção e na obtenção do capital para o consumo no entanto, na realidade distancia o indivíduo da discussão e da autoria da cidade como obra, como lugar de relações sociais, emoções e vida.

Como consequência, tem-se o fato de que, em diversas cidades, países e continentes diferentes, é possível observar a mesma arquitetura, os mesmos shoppings, os mesmos prédios, os mesmos *outdoors*, as mesmas propagandas, o que denota a existência de um projeto de urbanização planetário, uniforme (ROLNIK, 2015).

Entretanto, se identifica que para a construção dessa arquitetura, – dos viadutos, vias expressas para encurtar o caminho até os locais de consumo, parques, atrações turísticas, áreas de lazer, ou, para a edificação das próprias indústrias de exploração de minérios, petróleo, ouro, dentre outros, que também são importantes atividades motoras do capitalismo, enfim, para o controle capitalista do espaço – os grupos com menos poder aquisitivo, que têm outras perspectivas de vida além do ter e comprar, outras formas de entender e se relacionar com o território, são preteridos, expulsos das suas terras a favor de usos capitalistas.

Rolnik (2015, p.151) dispõe que, embora ninguém esteja totalmente seguro com as poses de suas terras, são os pobres, os mais vulneráveis, os principais alvos dessa situação e, dentre estes, encontram-se os refugiados, os afetados por conflitos, por mudanças climáticas, por desastres ambientais, os assentamentos informais, as áreas rurais, os nômades, os marginalizados, os “povos nativos em países com histórico de colonização; grupos com direitos consuetudinários à terra”, dentre outros.

Nota-se que as atividades capitalistas buscam se expandir para áreas consideradas como não urbanizadas, espaços “em branco” que são na verdade ocupados pelos acima citados grupos vulneráveis. Há pressão pela liberação de mercados de terras por parte das comunidades. Dessa feita que os usos inferiores, informais, ou não uso do solo são substituídos por usos mais “elevados”, formais (HARVEY, 2009). Entende-se, então que o espaço não é planejado em prol das pessoas e que o direito à cidade é subtraído “as vezes por meio das ações do Mercado, as vezes, ele é subtraído por meios ilegais, violentos” (HARVEY, 2009, p. 271).

Maricato (2009), especificamente quanto à questão da moradia, aponta que grande parte da população, por não ter condições financeiras, construiu a sua habitação sem as mais adequadas e modernas técnicas e aparatos disponíveis e sem obedecer os requisitos formais e legais. Desse modo, ressalta que, “apesar de incluído no sistema produtivo capitalista, o trabalhador (parte da População Economicamente Ativa) é excluído do mercado residencial capitalista” (MARICATO, 2009, p.9). O mercado residencial privado “tem alcance restrito, é socialmente excludente e altamente especulativo” (MARICATO, 2009, p.10).

Consoante e tal postura excludente a autora (MARICATO, 2009) acrescenta que existe um apartheid físico e visual que separa os grupos vulneráveis do seu local de trabalho, são conjuntos habitacionais fordistas de difícil acesso, bairros que servem como depósito de força de trabalho barata e negam à essa parte da população o direito à “festa urbana” mencionada por Lefebvre (MARICATO, 2009). Vale “lembrar que a proximidade de pobres acarreta a desvalorização imobiliária ou fundiária” (MARICATO, 2009, p. 12).

Na África do Sul, por exemplo, há cidades, como a de Cabo, em que existem bairros riquíssimos e a entrada da cidade, contudo, não permite que os turistas tenham visibilidade das áreas que são, por outro lado, pobres. Estas, muitas vezes, são distantes, correspondem à conjuntos habitacionais horizontais acessíveis apenas por estradas e rodovias que remetem à ideia de ter que se distanciar, sair da cidade.

Evidencia-se, nesse sentido, que “a representação da cidade é uma ardilosa construção ideológica na qual parte dela, a “cidade” da elite, toma o lugar do todo” (MARICATO, 2009, p.11). Convém realçar que a mídia detém papel importante nessa construção ideológica conferindo aparência de normal e natural às desigualdades, à segregação territorial (MARICATO, 2009, 2012).

Raquel Rolnik (2015, p.14) solidifica tal entendimento ao afirmar que “a propriedade imobiliária (*real estate*) em geral e a habitação em particular configuram uma das novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro”. A autora (ROLNIK, 2015) indica que a regulação das terras urbanas através do sistema de mercado levou as políticas públicas à abandonarem a ideia da cidade como um artefato público e da moradia como um direito fundamental (ROLNIK, 2015).

Assevera (ROLNIK, 2015, p.152) que “tanto as formas de gestão do solo como as estratégias de planejamento urbano têm uma enorme incidência sobre as possibilidades de acesso – ou bloqueio – à terra urbanizada para os moradores de menor renda”. Desnuda, nessas condições, que nas a tramas jurídico-administrativas de planejamento e gestão da cidade é que se estabelecem ferramentas de exclusão/inclusão, pilhagens à cidade.

As políticas urbanas, que deveriam ser direcionadas ao bem-estar social, transformaram-se em “mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. Esse processo resultou na despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar”, [...]” (ROLNIK, 2015, p.15).

O resultado desse quadro é que os ricos, as mega indústrias e as empresas podem, de forma ampla, “exercer seu domínio sobre toda a cidade. Aliás, eles têm de fazer isso, porque essa é a única forma de usar o excedente de capital” (HARVEY, 2009, p.271). O direito à cidade, portanto, “como ele está constituído agora está extremamente confinado, restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto” (HARVEY, 2012, p.87).

Outro resultado, aqui já esboçado, diz respeito aos efeitos causados no estilo de vida das pessoas. A qualidade de vida, assim como a própria cidade, é encarada como mercadoria. Depara-se a construção e o aprimoramento de nichos de consumo que envolvem “a experiência urbana contemporânea com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro” para pagar pelo lazer (HARVEY, 2012, p.81).

Trata-se de galerias, loja, cinemas, parques, *fast foods*, indústrias de entretenimento, além de outros, que levam ao intenso individualismo neoliberal. A

preocupação em ter acesso à tais serviços e mercadorias nos retira o verdadeiro direito à cidade. Estamos focados demais em ir aos lugares da moda, ler os livros e assistir os filmes do momento, postar nas redes sociais que fomos e fizemos o que está em alta, para podermos refletir sobre o nosso direito à cidade, em que cidade desejamos viver, como transformá-la.

Explica-se que o discurso neoliberal adentrou no campo da educação, da comunicação, em instituições internacionais e se tornou hegemônico e passou “a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2014, p.13). O mercado passou a ser guia de todas as ações humanas, tanto que para muito o bem-estar social é medido a partir de acúmulos financeiros individuais.

Nesse contexto, Harvey (2012, p.73) compreende que as noções dos direitos humanos se deslocaram e estamos vivendo em uma época em que “os conceitos em circulação não desafiam a hegemonia liberal e a lógica de mercado neoliberal, ou o modo dominante de legalidade e ação estatal”. Os interesses do capital, do investimento do excedente e da propriedade privada se sobrepõe aos outros direitos, os direitos das pessoas.

De fato, contemporaneamente, o Estado tem demonstrado ter como objetivo maior a proteção das instituições financeiras, custe o que custar, e não a proteção dos indivíduos (HARVEY, 2009). Para Harvey (2009) tal objetivo foi instituído em meados dos anos 70 quando, para evitar que o México entrasse em falência e junto com ele os bancos de investimentos de Nova York que haviam investido nesse Estado, o Banco Central dos EUA e o Fundo Monetário Internacional (FMI) emprestaram dinheiro ao México para que pagasse os bancos de Nova York e, para tanto, impuseram “austeridades à população mexicana. Ou seja: protegeram os bancos e destruíram as pessoas” (HARVEY, 2009, p.273).

Maricato (2009, p.1-2) também aponta a existência de instituições financeiras que não se submetem “ao ritmo ou incertezas das instituições democráticas nacionais”. Esclarece (MARICATO, 2009), por exemplo, que, para as agências multilaterais realizarem empréstimos à países periféricos, estas agências exigem a aplicação de vários itens previstos no Consenso de Washington.

Maricato (2009, p.6) revela que os bancos interferem nos países periféricos, mas não prestam conta com ninguém, “seus diretores são ilustres desconhecidos e suas reuniões inacessíveis, geram atas burocráticas e indecifráveis até para muitos economistas. Ninguém ali foi eleito democraticamente”.

De tal maneira pode-se dizer que por meio de “guerras palacianas” (DEZALAY; GARTH, 2000), por meio de guerras de fato (HARVEY, 2014), ou pelo que Garavito (2012) denomina de paradigma da governança, as instituições financeiras “decidem mais do que os próprios Parlamentos Nacionais ou Tribunais Superiores (volume dos superávits, taxa de juros, decisões sobre o câmbio, taxa de risco...)” (MARICATO, 2009, p.1-2).

As “guerras palacianas” são as lutas pelo controle do Estado e pelo controle dos conhecimentos e valores sob os quais o Estado é fundado (DEZALAY; GARTH, 2000). As guerras de fato são os conflitos armados, a violência com que territórios são disputados, usualmente, de forma declarada em prol do Estado de Direito, mas, de forma não declarada, em face na verdade das pilhagens, explorações e imposição de concepções ocidentais e capitalistas (HARVEY, 2014; NADER, 2013).

Já o paradigma da governança remete a concepção de que o controle das políticas públicas, da formulação de normas administrativas e/ou legislativas, não advém unicamente do Estado. Mas que o governo é exercido paralelamente por outros agentes que – por meio de “guerras palacianas”, ou guerras de fato (sejam invasões, guerrilhas, facções, etc) – impõe seus interesses sobre as decisões tomadas (GARAVITO, 2012).

Compete comentar que, para o sucesso dessa tarefa de imposição de seus interesses, de suas concepções, tais agentes, instituições financeira, empresas multinacionais, e outros, “contaram com a ajuda de uma tradição nos países periféricos – a do mimetismo intelectual, ou seja, a valorização das propostas de origem externa e o desprestígio das propostas de origem endógena” (MARICATO, 2009, p. 7).

Desde o período colonial tem ocorrido, como uma das estratégias de dominação dos colonizadores sobre os colonizados – dentre tantas outras estratégias – a colonização do conhecimento, pela qual o saber dos habitantes do “novo mundo” eram classificados como não científicos, magia que não se comparava com as “avançadas” descobertas e comportamentos ocidentais (QUIJANO, 2005).

Tratam-se de processos que naturalizam e tornam invisíveis a difusão do conhecimento, o controle imperialista, a transposição e o acolhimento acrítico e deshistoricizados de sistemas e lógicas ocidentais, capitalistas (BOURDIEU, 2005). Através desses processos, como já apontado acima, as relações sociais e os estilos de viver que se opõem à busca incessante pela obtenção e reinvestimento do capital – que não consideram, por exemplo, a natureza como recurso a ser explorado economicamente – são ameaçados, e muitas vezes destruídos pelos interesses liberais.

Como exposto anteriormente, ainda há atualmente a continuidade da dinâmica colonialista, com a proliferação de ações que desrespeitam e eliminam as culturas locais, as etnias, raças, religiões, etc. Tem-se percebido que “para quem não é o império ou seu aliado, a globalização é um grande tsunami que varre o que encontra pela frente” (MARICATO, 2009, p. 4).

Reafirma-se que o controle capitalista sobre o espaço tendo como prioridade a circulação, a expansão e o aumento do capital, e não as necessidades, interesses e direitos dos cidadãos, acarreta, como mencionado, contendas, destruição criativa, falta de vínculo e participação na construção da cidade como obra, desapossamento e destituição do direito à cidade. No projeto de urbanização global as formas de vida diferenciadas, que não se adequam à ideologia mercadológica, são preteridas.

David Harvey (2012) destaca a citada a acumulação por desapossamento, por entender que ela se encontra no centro da questão da urbanização arquitetada pelo capitalismo contemporâneo. Para o autor (HARVEY, 2012, p.82) essa forma de acumulação “é o espelho da absorção de capital pelo desenvolvimento urbano e está causando numerosos conflitos em torno da captura das terras valiosas de populações de baixa renda que nelas puderam viver por anos”.

Há busca, em meio a outros grupos vulneráveis, pelos territórios dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e a violência mostra-se “necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do velho” (HARVEY, 2012, p.82).

Em Mumbai, por exemplo, assim como ocorreu em Belo Horizonte, pretendeu-se promover a urbanização e o crescimento da cidade nas áreas onde se encontravam a população de baixa renda, – em BH, onde se encontravam os quilombos urbanos, e, em Mumbai onde se encontravam as favelas (HARVEY, 2012).

Áreas que, apesar de ocupadas, constavam nos mapas oficiais da cidade como áreas em branco e que rapidamente, de espaços economicamente desvalorizados, passaram a ser considerados valiosas mercadorias depois de serem adquiridas de forma violenta, contra a vontade dos seus ocupantes originários, e à um baixo custo, em função de usos considerados superiores do solo (HARVEY, 2012).

A Suprema Corte Indiana decidiu que, pelas ocupações das favelas serem ilegais, os seus ocupantes não teriam direito à compensação, e que se posicionar de outro formo, mesmo que as pessoas em questão não tenham como garantir a longo prazo a sua moradia, seria similar a compensar batedores de carteira por suas ações (HARVEY, 2012).

Os Estados Unidos também apresentam casos de desapossamentos – mesmo quando os governos tentam ser menos brutais e mais legalistas. A Suprema Corte Americana, nessas ocasiões, tem decidido a favor do deslocamento de residentes modestos de suas casas para a implementação de construções mais modernas e luxuosas, como condomínios, em razão do aumento da tributação territorial (HARVEY, 2012).

Harvey (2012) faz apontamentos também sobre o fato de a diferenciação entre o rural e o urbano não se mostrar tão rígida e de haver a constituição de espaços híbridos. O autor (HARVEY, 2012) observa que na Índia, por exemplo, a política que instituiu Zonas Econômicas Especiais, permitindo a industrialização em tais espaços, “levou a batalhas contra produtores agrícolas, piores que o massacre em Nandigram em Bengala Ocidental” (HARVEY, 2012, p. 84). Nesse caso nem o direito de propriedade privada foi devidamente protegido.

Lefebvre (1991, p.105), por outro lado, não deixa de lembrar que há necessidades humanas que os equipamentos comerciais não atendem e nem levam em consideração: “a necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis)”. O autor (LEFBVRE, 1991, p. 12) reitera que a cidade é obra e que essa característica “contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos”.

Maricato (2009, p.1-2), então, – diante da influência que agentes como instituições financeiras exercem nos Estados, determinando na urbanização as condições necessárias para o crescimento de investimentos e a garantia do retorno da mais valia, – lança um questionamento pertinente: “qual é o espaço que existe para o exercício do planejamento territorial, executado por meio de políticas públicas com participação social, que contraria interesses do novo imperialismo?”

Harvey (2009) aponta que para a condução de uma urbanização diferente – em que possa se opor à dominação capitalista – deve ser promovida a luta pelo direito à cidade, o direito de modificar o espaço em consonância aos interesses e necessidades dos cidadãos. Deve-se requerer um planejamento urbano que leve em consideração as opiniões e contribuições das pessoas, que dê voz aos diferentes grupos, num processo participativo e de empoderamento da cidade para todos e não para o dinheiro.

Logo, a gestão democrática da cidade, como comentada no início deste capítulo, deve ser encarada não como um simples requisito burocrático e formal a ser cumprido para aprovação da legislação municipal. Adverte-se que não pode ser concedido aos indivíduos o

poder limitado de decisão, de transformação do espaço. Não pode uma inadequada participação ser convertida em elemento legitimador das decisões capitalistas sobre o local. A gestão democrática deve ser entendida, sim, como princípio fundamental da urbanização em benefício de todos, e deve concretizar o direito à cidade.

Uma vez que se compreende que, ao definirmos a cidade, definimos a nós mesmos e ao outro – se a cidade vai funcionar para o capital e para o consumo, se nossa felicidade vai ser medida pelos critérios do ter, comprar e postar nas redes sociais, ou se temos outros valores que não os capitalistas que devem ser levados em consideração, se a cidade é vida, é emoção, são relações, se devemos respeitar o espaço do outro que tem estilo de vida diferenciado, como os povos indígenas e comunidades tradicionais – conclui-se que tal definição deve advir de escolhas conscientes feitas pelas pessoas, e não impostas pelo capital.

Harvey (2009, p.274) expõe que para que haja reversão da valorização das instituições financeiras em detrimento do povo na formulação das políticas urbanísticas:

Temos de questionar o que é mais importante – o valor dos bancos ou o valor da humanidade. O sistema bancário deveria servir às pessoas, e não viver à custa das pessoas. Para que nos tornemos capazes de exercer nosso direito à cidade, a única forma é, em algum momento, controlar o problema da absorção do excedente capitalista. Temos de socializar o excedente do capital, usando-o para atender necessidades sociais. [...] não podemos mais aceitar o que disse Margaret Thatcher - “não há alternativa”. Devemos, antes, dizer que há uma alternativa. Deve haver um alternativa para o capitalismo em geral. Podemos começar a nos aproximar dessa alternativa concebendo o direito à cidade como uma exigência popular internacional.

O direito à cidade, que é o direito de transformar o espaço de acordo com os nossos desejos, deve ser restituído às pessoas. Os cidadãos não podem ser desprovidos, mesmo que veladamente – pelas “guerras palacianas”, guerras de fato, e/ou paradigma da governança que se autodeclaram em prol de um Estado de Direito, da liberdade de todos, mas que não o são – do seu poder de decisão sobre a cidade, do direito fundamental de definir o lugar em que habitam e, desse modo, como vão viver, quais as suas prioridades.

É preciso lutar “contra a acumulação por desapossamento que beneficiou um mínimo de felizardos e o ímpeto desenvolvimentista que procura colonizar o espaço para os ricos” (HARVEY, 2012, p.88). Nesse sentido, vem-se inclusive percebendo a propagação de movimentos que lutam para “remodelar a cidade segundo uma imagem diferente da que apresentam os empreendedores, que são apontados pelas finanças, pelo capital corporativo e

um aparato local do Estado progressivamente preocupado com o empresariamento” (HARVEY, 2012, p.82).

Nessa luta deve ser desfeita a cidade idealizada pela mídia e deve ser descoberta a cidade real (MARICATO, 2009), os conflitos. Reitera-se também que a participação e o planejamento urbano devem ser concretizados no sentido de permitir, consolidar aos indivíduos, principalmente aos grupos marginalizados constantemente ameaçados, explorados e exterminados, o direito à cidade, de transformá-la segundo as suas necessidades.

Como já mencionado não deve a participação e a gestão urbana serem transformadas em mecanismos que, de forma acrítica, simplesmente auferem, confirmam e provêm os interesses capitalistas em desfavor dos indivíduos.

De outra perspectiva. Consoante ao que foi explanado, vê-se necessário estudar melhor como o Brasil vem sistematizando o planejamento urbano. Se os instrumentos urbanísticos podem, e se tem, desempenhado importante papel na luta pelo direito à cidade. De antemão se detecta, de acordo com o que estabelecem a CF/88 e o Estatuto da Cidade, que o plano diretor é o mecanismo básico da política de desenvolvimento urbano municipal.

Assim, vê-se apropriado passar a analisar em seguida, especificamente, o que a doutrina e a legislação disciplinam sobre a elaboração, execução, e revisão do plano diretor, e, mais a frente, se por meio dele os cidadãos tem tomado o controle de si, de suas vidas, sobre a vida do outro e o local em que vive, se têm, afinal, o poder de transformação abordado por David Harvey.

## **2.2 O plano diretor**

No presente tópico serão levantadas algumas características do plano diretor, seu conteúdo, seus objetivos, as regras e metodologias que devem ser usadas durante a sua elaboração, execução e revisão, além de outros. Tem-se o intuito, com isso, de sobressaltar alguns conceitos introdutórios e alguns motivos pelos quais se afirma que o plano diretor representa uma das principais ferramentas do ordenamento municipal, para que, com o conhecimento suficiente possa-se pensar se, e como, o plano diretor tem sido utilizado. Se efetiva o direito à cidade de todos os cidadãos, incluindo dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Como dispõe o §1º do artigo 40 do Estatuto da Cidade – Estatuto que disciplina as condições que o poder municipal deve cumprir na elaboração, execução e revisão do plano

diretor, – o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor. Já o §2º do mesmo artigo estipula que o plano deve englobar o território do município como um todo<sup>21</sup>.

Portanto, é possível apreender não só do texto do Estatuto da cidade, mas de outras fontes, como da Carta Magna, da doutrina, de resoluções, etc, que o plano diretor é exigência prévia condicionante à aplicação de qualquer outro mecanismo urbanístico. Observa-se que o plano diretor também contém efeito vinculante tanto aos indivíduos, quanto aos órgãos, sendo nulos todos os atos municipais que o contradigam (PINTO, 2011).

Sobre o seu conteúdo, entende-se que o plano diretor deve fixar as exigências, limites, obrigações, atividades, dentre outros, que devem ser cumpridas pela coletividade em face do bem-estar social, do direito à propriedade e à cidade e sua função social. O plano diretor deverá estabelecer também o índice de aproveitamento dos imóveis, para orientar a qualificação entre utilizado e subutilizado, a partir de um coeficiente de aproveitamento básico<sup>22</sup>.

José Afonso da Silva (2012), a seu turno, indica que é “plano” porque determina os objetivos a serem atingidos e o prazo para tanto, e é “diretor” por que fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano municipal. O autor (SILVA, 2012) também esclarece que o plano diretor é composto por objetivos gerais, relacionados à ordenação do município visando a qualidade de vida para os habitantes, e objetivos específicos, ligados à metas bem delineadas que devem ser atingidas como, por exemplo, a construção de esgoto, alargamento de vias, construção de casas populares. Dessa forma o plano se destina a resolver questões das divisões em zonas e das localizações dos equipamentos públicos, respectivamente.

---

<sup>21</sup>Estatuto da Cidade: “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. [...] “Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.”

Quanto à delimitação da área urbana no plano, poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórias – sempre considerando a infraestrutura existente e as demandas sociais –, a possibilidade de alteração do solo, o direito de preempção e o direito de construir acima do coeficiente.

<sup>22</sup>Estatuto da Cidade: Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. §1º Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; [...]. Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. [...]

Pode-se apontar que o plano deve conter ainda a disposição sobre três sistemas: o sistema viário, ou seja, tratando das vias, do arruamento; o sistema de zoneamento, já citado, tratando das zonas, usos permitidos dos solos e dos modelos de assentamento; e o sistema de recreação e revitalização, com a previsão de áreas verdes, setores históricos ambientais, desportivos, espaços lúdicos, áreas livres para passeio, e nesse contexto, deve também se empenhar para que o cidadão tenha tempo para usufruir desses equipamentos<sup>23</sup>.

Pois como expressa José Afonso da Silva (2012, p.140) “na ordenação do solo, convêm procurar diminuir as distâncias entre o trabalho e a moradia, a fim de sobrar tempo para o lazer e a recreação, além do destinado à produção, ao sono e à alimentação”.

O §2º do artigo 41 do Estatuto, por sua vez, determina como obrigatória às cidades com mais de 500 mil habitantes a instituição de um plano de transporte urbano em legislação municipal específica ou como parte do plano diretor<sup>24</sup>. Percebe-se, desse modo, que há expressa preocupação com a locomoção e circulação de pessoas para que haja otimização do tempo e a ampliação do bem-estar.

Vem-se explicitar também o aspecto econômico do plano diretor. O plano além de considerar a longo prazo as necessidades sociais, as áreas residenciais, ruas, dentre outras previsões dirigidas à manutenção do bem-estar da população, deve prever, se assim recomendado, os espaços destinados às atividades industriais e comerciais, projetando o desenvolvimento econômico (SILVA, 2012).

Ademias, esclarece-se que o plano diretor, como planejamento que é, deve estar em constante aperfeiçoamento. Corresponde à um processo contínuo, e por esse motivo, o próprio plano diretor, além de estabelecer regras para a sua implementação e execução, deve prever a sua revisão. Deve disciplinar a institucionalização dos órgãos responsáveis pelo planejamento local, a capacitação do funcionários, etc. Já o Estatuto da Cidade, no §3º do art. 40, impõe o plano diretor deve ser revisto pelo menos a cada 10 anos<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup>O conteúdo mínimo que deve ser abordado no plano diretor se encontra previsto no art. 42 do Estatuto da cidade: “Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

<sup>24</sup>Art. 41. § 2º do Estatuto da Cidade: “No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.”

<sup>25</sup> §3º do art. 40 do Estatuto da Cidade: “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Comenta-se que a revisão, de acordo com o que for determinado em cada plano diretor, pode se dar em período inferior a 10 anos, mas não superior.

Resta claro, dessa forma, que o plano diretor não é um documento imutável, devendo ser reescrito a cada período visando sempre a promoção do bem estar social e do desenvolvimento urbano. Nas cidades brasileiras, todavia, a emergência de diversos grupos sociais, como povos indígenas e comunidades tradicionais, nos espaços urbanos, importa em novas necessidades.

Vale discernir que o plano diretor é composto por normas jurídicas e por formas gráficas, com plantas, mapas, gráficos, imagens, e outros, tanto da situação atual, quanto das projetadas para o futuro. Verifica-se também que algumas das disposições do plano diretor necessitam de um desenvolvimento ulterior, com leis e trabalhos de execução especiais. As normas do plano diretor podem, por exemplo, remeter à regulamentação especializada.

Nessas condições, José Afonso da Silva (2012) indica que a elaboração e revisão do plano diretor deve ser um processo lento conduzido pelas metodologias pertinentes. O autor (SILVA, 2012) indica que a primeira atividade a ser realizada nesse processo deveria ser um diagnóstico que busca-se responder às perguntas “a) quais são os problemas existentes? b) quais são as necessidades a atender? c) que tipo de atuação devem ser desenvolvidos?”. Só a partir desse diagnóstico que se pode adequadamente arquitetar as ações que serão tomadas segundo uma escala de prioridade, de acordo com os objetivos pretendidos.

O autor (SILVA, 2012) à mais, ressalva que para a realização desse diagnóstico – considerado a primeira etapa da elaboração e revisão do plano diretor – não é suficiente a utilização isolada do método de desenvolvimento histórico, com a investigação sobre o passado da cidade, sem que haja a proposição de transformações. Tão pouco é suficiente a utilização somente do método do mapeamento cadastral, com a formulação de vários mapas, ou o uso unicamente do método da quantificação universal, com os números organizados em tabelas, quadros e diagramas.

Para Silva (2012) apesar de todos os métodos elencados acima serem úteis e válidos, deve ser adotada uma combinação de métodos. Não deve haver a escolha de apenas um deles. E é extremamente importante que seja utilizado nessa combinação o método da leitura direta com a observação *in loco* das ruas, bairros, entrevista às pessoas, etc. Só assim se conseguirá obter um bom planejamento.

No mais, não se pode olvidar que durante o processo de formulação, execução e revisão do plano diretor o município deve se ater aos princípios constitucionais e aos direcionamentos apontados pelo Estatuto da Cidade, quais sejam: a função social da

propriedade e da cidade, o desenvolvimento sustentável<sup>26</sup>, a igualdade, justiça social e a participação popular (SAULE JUNIOR, 2002). Não se deixa de lado o papel que o poder público municipal tem “na condução do processo de desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2001, p.23).

Nessa medida aponta-se que a função social da propriedade e da cidade deve ser direcionada à garantia do direito à moradia, à terra, ao saneamento, ao transporte, ao lazer, dentre outros, combatendo as desigualdades e perseguindo o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e os interesses sociais (SAULE JÚNIOR, 2002).

Para Nelson Saule Júnior (2002, p. 169), a função social é um direito difuso, de todos os cidadãos, importante para a construção de uma cidade mais justa e humana, para que “uma nova ética urbana, em que os valores da paz, justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos humanos predominem no desempenho das atividades e funções da cidade” (SAULE JÚNIOR, 2007).

Acrescenta-se que todo plano diretor que contrariar as necessidades da população nos ditames da função social da propriedade e da cidade, estará em dissonância com o que dispõe a CF/88 e o Estatuto da Cidade. Nesse sentido, contém vício, por exemplo, o plano diretor que tratar apenas de expansões para as áreas urbanas e não da cidade como um todo, e qualquer cidadão, sujeito de direito, pode exigir perante o poder público o cumprimento daqueles direitos (SAULE JÚNIOR, 2002, 2007).

Os dispositivos municipais em questão, poderão também ser questionados judicialmente e serem interpretados, conforme o artigo 53 do Estatuto<sup>27</sup>, como lesão à ordem urbanística. Pode haver ação civil pública movida por entidades da sociedade civil para responsabilizar os agentes públicos ou privados que pela disposição indevida dos mecanismos municipais da política urbanística estejam causando danos à função social da propriedade e ao direito à cidade sustentável (SAULE JUNIOR, 2002).

---

<sup>26</sup>Do Estatuto da Cidade: “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...] Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.”

<sup>27</sup> Art. 53. O art. 1º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes:2 “Art. 1º III – à ordem urbanística;”

Por fim, destaca-se que a partir da CF/88 há a construção de modelos de gestão democrática da cidade com a inaugurada preocupação em proferir políticas que atendam as demandas sociais e a função social da propriedade e da cidade. Como se verá, torna-se essencial para legitimidade do “projeto de cidade” a democratização das decisões e posicionamentos tomados na nova ordem jurídico-política municipal.

### **2.2.1 A democratização da cidade: o caráter participativo da legislação urbanística municipal**

Nelson Saule Júnior (2002) esclarece que há o entendimento de que a destinação dos recursos públicos deve ser justificada, pois deve atender as prioridades e necessidades da população, estas identificadas através da análise da realidade local, da manifestação e participação dos cidadãos.

Nota-se que o indivíduo passa então a ser “valorizado como colaborador, co-gestor, prestador e fiscalizador das atividades da Administração Pública” (ROLNIK, 2001, p.205). Peça chave para legitimar as medidas e projetos tomados pelo poder público. Logo, procura-se implementar ferramentas que promovam a participação da população na elaboração, execução, controle e revisão do planejamento e das políticas urbanas. Trata-se de propiciar a gestão democrática da cidade (FERNANDES, 2002).

Ressalta-se que o planejamento participativo, na concepção de Nelson Saulo Júnior (2002, p.89), “deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para efetivação do direito à cidade”.

O Estatuto da Cidade, dessa forma, com o intuito de efetivar a participação popular, exige que sejam realizadas, tanto no processo de elaboração, quanto na fiscalização da implementação, e na revisão do plano diretor, audiências públicas e debates envolvendo a população, e associações representativas de vários segmentos. O Estatuto determina também que seja garantido o acesso de qualquer interessado e a publicidade dos documentos e informações produzidas<sup>28</sup>. Deve haver igualdade e nenhum indivíduo ou grupo pode ser excluído dos processos de tomada de decisão.

---

<sup>28</sup> Artigo 40 §4º do Estatuto da Cidade: “. § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

A falta de cumprimento do direito à participação na elaboração, implementação, fiscalização e revisão do plano diretor, como previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, enseja vício processual que pode levar à inconstitucionalidade por omissão (SAULE JUNIOR, 2002). Inclusive, o prefeito incorre em improbidade administrativa nesses casos (PINTO, 2011).

Verifica-se, dessa feita, que a participação popular está ligada – mas não se limita – à publicidade e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas. O cidadão deve ter acesso ao conhecimento que foi elaborado sobre a cidade, às investigações, resultados, objetivos, ações, recursos, projetos propostos, para que, assim, imbuído das condições essenciais, possa tomar decisões conscientemente, com base em dados atuais, completos e verdadeiros.

Nesse contexto, devem ser constituídos mecanismos e sistemas de informações regionais acessíveis à toda população. O poder público municipal deve prestar informações através da publicação em diários oficiais, o fornecimento das propostas preliminares, a divulgação da minuta do projeto de lei, além de outros.

Faz-se oportuno ainda que sejam constituídos todos os tipos de apoio técnico indispensáveis para o correto discernimento da população acerca do que foi divulgado. De tal maneira, pode-se resumir que os elementos primordiais para se dá luz a devida participação popular são: prévio acesso ao que será discutido, a disposição de oficinas, palestras e o que mais for suficiente para que a população absorva e entenda os dados fornecidos, a estruturação de espaço e tempo adequado para a manifestação de opiniões, discussões e debates, que ninguém seja incluído da forma de participação escolhida, que os apontamentos das pessoas sejam levados em consideração pelas instituições públicas, etc (FARIA SILVA, 2013).

Se esses requisitos não forem cumpridos se estará diante de um governo que limita a participação da população, “em outras palavras, o governo não estará sendo responsivo às preferências dos cidadãos, as oportunidades não serão plenas e o ideal de democracia será maculado” (FARIA SILVA, 2013, p. 84).

---

comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”. Artigo 29, XII da Constituição Federal: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [...]”.

No entendimento de Eduardo Faria Silva (2013) garantir a real participação é crucial. Para o autor (2013, p.88-89) a participação deve refletir “uma condição e uma relação de troca de conhecimento, experiências e sentimentos. Não é uma ação unilateral de transferência de informações por parte do Estado com fins “ritualísticos”.

Nelson Saule Júnior (2002) complementa que a participação se funda no princípio da democracia e da soberania popular, e que no que diz respeito à formulação, execução e revisão do plano diretor, a participação não pode se limitar ao mecanismo de audiências públicas e à publicidade das informações e documentos, elementos que são obrigatórios. O autor (SAULE JÚNIOR, 2002) acentua que a participação deve ocorrer em todos os momentos dos processos relacionados ao plano diretor e às políticas públicas, e que deve se dar por meio de outras formas, como através de consultas públicas, referendos, plebiscitos, o direito de iniciativa popular, apresentação de propostas e emendas, e etc, não só por meio de audiências públicas.

Raquel Rolnik (2001, p. 205) nesse mesmo direcionamento indica que o sistema de gestão democrática, além da participação popular direta avançada na obrigatoriedade das audiências públicas, é concretizado “mediante a criação de conselhos, comissões, comitês sobre as diversas áreas de atuação do poder público, especialmente no âmbito dos municípios”. Essas consistem em outras maneiras válidas de controlar para que as ações e políticas tomadas estejam de acordo com as prioridades sociais.

O próprio Estatuto da Cidade, demonstrando possuir o mesmo posicionamento, prevê no inciso I do art. 43, que os órgãos colegiados de política urbana, nacionais, estaduais e municipais, devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade<sup>29</sup>. Confere-se, então, que há necessidade de se promover um sistema descentralizado e democrático referente à política urbana através também da fundação de um Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais (ROLNIK, 2001).

Nesse sentido que foi constituído, em 4 de setembro de 2001, pela Medida Provisória nº 2.220, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Trata-se de um órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, que tem entre outras, a competência para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da

---

<sup>29</sup> Artigo 43 do Estatuto da Cidade: “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Lei nº 10.257/10 – o Estatuto da Cidade – e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano<sup>30</sup>.

Dentre as resoluções editadas pelo CNDU dá-se foco a de nº 34/2005 que dispõe sobre o conteúdo mínimo que o plano diretor deve abordar, a de nº 25/2005, que contém orientações sobre o processo participativo de elaboração do plano diretor, e a de nº 38/2009, que versa sobre o procedimento de revisão e alteração do plano diretor. Da resolução nº 34/2005 salienta-se o art. 5º, II, e o art. 7º. Segundo o art. 5º, II, a instituição de zonas especiais, com base no interesse local, deve, dentre outros objetivos, buscar demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais a fim de garantir a proteção de seus direitos<sup>31</sup>.

Já conforme o artigo 7º o plano diretor deve definir os instrumentos de gestão democrática da cidade, suas finalidades, requisitos e procedimentos, tais como: conselho da cidade ou similar, com representação do governo, da sociedade civil e das diversas regiões do município, conferências municipais, audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito e referendo<sup>32</sup>.

Da resolução nº 25/2005, a seu turno, evidencia-se os artigos 3º, 4º e 8º. O artigo 3º<sup>33</sup> disciplina que os processos de formulação e implementação do plano diretor devem ser

---

<sup>30</sup> Art. 10 da Medida Provisória 2.220 de 4 de setembro de 2001: “Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências: I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano; II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano; IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano; V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e VI - elaborar o regimento interno”.

<sup>31</sup> Art. 5º, II, da Resolução 34 do CNDU: “Art. 5º A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá: I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; II – demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos [...]”.

<sup>32</sup> Art. 7º da Resolução 34 do CNDU: “ Art. 7º O plano diretor deverá defini os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como: I – o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e as diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do conselho das cidades; II – conferências municipais; III- audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução n 25 do conselho das cidades; IV – consultas públicas; V- iniciativa popular; VI – plebiscito; VII – referendo”.

<sup>33</sup> “Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade. §1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a

realizados com a devida participação coordenada pelo poder público e pela sociedade civil, e que, se o município possuir conselho da cidade, a coordenação da participação pode ser atribuída ao colegiado deste.

O artigo 4º<sup>34</sup> explicita que esse processo participativo, em consonância à publicidade prevista no Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: ampla comunicação pública, linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

O artigo 8º<sup>35</sup> designa que as audiências públicas no processo de elaboração do plano diretor, – previstas na CF/88 e no Estatuto da Cidade – devem ter o objetivo de informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do plano diretor. Ademais, as audiências devem ser convocadas por edital, anunciadas pela imprensa local ou, na falta desta, por meios de comunicação de massa. As audiências devem também ser realizadas em locais e horários acessíveis à maioria da população e ser dirigidas pelo Poder Público Municipal, que, após a exposição de todo o conteúdo, abrirá para as discussões com os presentes.

Ainda de acordo com o artigo 8º nas audiências públicas deve ser garantida a presença de todos os cidadãos independente da comprovação de residência ou qualquer outra condição, e deve ser assinada lista de presença. Por último as audiências públicas devem ser

---

tomada de decisões. § 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado; [...].”

<sup>34</sup> Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo; [...].

<sup>35</sup> Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser pensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa”.

gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo.

Na resolução nº 38/2009, por sua vez, se encontram recomendações para que o processo ocorra de forma participativa, com a realização de audiências ou consultas públicas, e para que as audiências sigam o disposto no Estatuto da Cidade e na resolução nº 25 do CNDU, e sejam, tal qual o conteúdo do plano a ser debatido, divulgados em órgãos de ampla circulação e por diversos meios de comunicação<sup>36</sup>.

Verifica-se, assim, que os critérios, regras e procedimentos suscitados pela Carta Magna, pelo Estatuto da Cidade e pelas resoluções do CNDU para que a elaboração, execução e revisão do plano diretor atendam a função social da propriedade e da cidade, – com equilíbrio entre as demandas sociais e o desenvolvimento econômico – se interligam à necessidade de promoção da adequada participação popular, e dos mecanismos de gestão democrática.

Extraí-se dos dispositivos acima comentados que deve ser propiciada as condições essenciais para que haja, por parte da população, uma tomada de decisão consciente sobre o planejamento urbano. Percebe-se que no geral há uma preocupação acerca do processo, para que seja realmente participativo, democrático, que as opiniões dos cidadãos sejam levadas em consideração, e que seja garantida a presença de todos.

Em vista disso, destaca-se que é necessário também proporcionar os meios apropriados para a participação – com o empoderamento e comparecimento dos povos indígenas e comunidades tradicionais que habitam nos espaços urbanos. Cumpre reafirmar, como já foi elencado, que tais grupos são possuidores de identidades próprias, e que pelo princípio da autodeterminação não podem ser avaliadas por pessoas alheias às suas relações e laços, de fora da comunidade, a por lógicas que não são as suas.

Prezando pela continuidade dos seus modos de criar, fazer e viver entende-se que só os próprios povos e comunidades podem expor, por si mesmos, quais são os seus interesses, isto é, quais elementos são fundamentais para a sua noção de vida digna. Reforça-se que a igual

---

<sup>36</sup> Resolução 38/2009: “Art. 4º O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiências ou consultas públicas, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade. § 1º As audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração de Plano Diretor, deverão seguir o disposto no Estatuto da Cidade, na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e, ainda: I. Serem divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas; II. Terem o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação; III. Serem divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade. [...]”.

dignidade é um imperativo jurídico, que deve ser levado a sério pelos planejadores e gestores das cidades.

Saule Júnior (2007) no que diz respeito a essa temática assinala o desafio que é pensar e aplicar o novo marco jurídico da política urbana frente à diversidade de povos e comunidades que possuem tratamentos e interesses diferenciados. O autor (SAULE JÚNIOR, 2007) elenca como exemplo as terras indígenas e os ecossistemas que são considerados como patrimônio nacional, e que, nesses termos, embora estejam presentes em determinados municípios, devem ser protegidos e demarcados pela União. Logo, lança o seguinte questionamento: em que medida o plano diretor, que compete aos municípios, pode dispor sobre as terras indígenas? E diante da diversidade de etnias, e línguas, como garantir um processo participativo?<sup>37</sup>

Face a tais colocações, busca-se, na presente dissertação, investigar se o processo de elaboração, execução e revisão do plano diretor – que é ferramenta básica para o planejamento das cidades, dispendo sobre o sistema viário, o sistema de recreação e revitalização, e o sistema de zoneamento, dividindo a cidade em zonas e regulamentando os usos dos solos, enfim, planejando e “projetando” a cidade a médio e longo prazo em prol do bem-estar de todos, e que pretende ser participativo – alcança as opiniões e demandas dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Problematiza-se se as audiências públicas e outros instrumentos participativos, como consultas públicas, plebiscitos e referendos, preditos como modos de concretizar a gestão democrática da cidade, – e dessa maneira, como visto, também são formas de concretizar o direito dos cidadãos à cidade, uma vez que, em tese, através da participação os indivíduos podem exteriorizar em que espaço, e como desejam viver, dar o aval ou barrar os projetos propostos – são capazes de dar voz e fazer com que seja respeitado o poder de decisão dos povos indígenas e comunidades tradicionais, mesmo que se posicionem contra projetos capitalistas e imperialistas?

Adverte-se, em conformidade com o que foi até aqui explanado, que se os povos e comunidades não forem ouvidos, vai se colocar em risco o tão arduamente conquistado direito à autodeterminação quanto à proteção dos seus territórios, interesses, e a sua continuidade como tradicionais no processo de ordenação da cidade.

---

<sup>37</sup> Como o município de São Gabriel da Cachoeira, localizado no Estado do Amazonas na região do Alto Rio Negro, e que possui cerca de 80% da sua população composta por indígenas de diversas etnias, utilizou o plano diretor para fins da proteção dos direitos destes.

### 2.3 A consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção nº 169 da OIT

Faz-se importante aclarar que a autodeterminação trouxe aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito de se autodefinirem, de dizerem ao Estado quem são, qual a sua identidade, e como desejam viver. Dessa forma, com o intuito de garantir que sejam “ouvidos, considerados e respeitados” (YAMADA; OLIVEIRA, 2013), que a Convenção nº. 169 da OIT estabeleceu o direito à participação, mas não por intermédio de qualquer mecanismo, como se observará.

Expõe-se que o artigo 7º da Convenção nº. 169 da OIT prevê que os povos<sup>38</sup> deverão ter o direito de decidir sobre suas prioridades, no que tange ao processo de desenvolvimento adotado, naquilo que afete as suas vidas, bem-estar espiritual, terras e no que possa de algum modo alterar seu próprio sentido de desenvolvimento<sup>39</sup>.

Contudo, de acordo com o artigo 6º da também Convenção nº. 169 da OIT, em determinados casos o direito à participação garantido aos povos deve ocorrer, mais especificamente, na forma da consulta prévia, livre e informada. Como o artigo 6º expressamente designa, os governos deverão consultar os povos, com o objetivo de se chegar a um acordo ou obter o consentimento, toda vez que se considerem medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los diretamente<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Relembra-se, como foi abordado no capítulo um desta dissertação, que a Convenção nº 169 da OIT utiliza o termo povos indígenas e tribais. Mas que, no Brasil, vem-se adotando uma interpretação *latu senso* dessa expressão para que o teor protetivo do tratado internacional recaia tanto sobre os povos quanto sobre as demais comunidades do país. Pois, apesar de não existirem no Brasil povos tribais no sentido estrito do termo, existe um emaranhado de grupos tradicionais que devem ser igualmente protegidos, como os quilombolas, as quebradeiras de coco-babaçu, e etc (SHIRAIISHI, 2014).

<sup>39</sup> Artigo 7º da Convenção nº 169 da OIT: “Art. 7º 1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e dos níveis de saúde e educação dos povos interessados, com sua participação e cooperação, deverá ser considerada uma prioridade nos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados para as regiões nas quais vivem. Projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões deverão ser também concebidos de uma maneira que promova essa melhoria. 3. Sempre que necessário, os governos garantirão a realização de estudos, em colaboração com os povos interessados, para avaliar o impacto social, espiritual, cultural e ambiental das atividades de desenvolvimento planejadas sobre eles. Os resultados desses estudos deverão ser considerados critérios fundamentais para a implementação dessas atividades. 4. Os governos deverão tomar medidas, em regime de cooperação com os povos interessados, para proteger e preservar o meio ambiente nos territórios habitados por eles”.

<sup>40</sup> “Artigo 6º. 1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis

Convém ratificar, com base nesses dispositivos da Convenção nº 169 da OIT, que a participação – que é o meio pelo qual os povos podem explicar àqueles com concepções opostas às suas, quais recursos são essenciais à sua continuidade física e cultural enquanto grupos diferenciados – torna-se fundamental na medida em que permite que os povos possam dialogar e barrar a destruição e a exploração advinda da imposição de sistemas, normas, projetos, culturas, estigmas, além de outras posições antagônicas às suas.

Isso por que o direito à participação possibilita que os povos e comunidades ofereçam, através de suas considerações e poder de decisão, resistência contra as alterações legislativas e administrativas que ameaçam os seus modos de viver. Resistência contra propostas embasadas em perspectivas integracionistas e assimilacionistas, contra pilhagens, contra a globalização dos padrões neoliberais – incorporados às práticas e teorias socioeconômicas de quase todos os Estados e incorporados também ao pensamento dos indivíduos (HARVEY, 2014), – contra a continuidade dos processos coloniais que ignoram as suas relações, os seus sistemas e conhecimentos e impõem direitos individuais (KUPPE, 2011), dentre outros.

A participação representa, portanto, uma ferramenta que pretende ser contra-hegemônica, que pode frear as empreitadas capitalistas que visam unicamente à mercantilização transnacional dos recursos naturais, a dominação sobre a cidade, e não enxergam, nem respeitam, a continuidade das identidades dos grupos tradicionais.

Conclui-se também que os citados artigos 6º e 7º são fundamentais para a aplicação da própria Convenção nº. 169 da OIT, já que, com a participação, e a participação especificamente na forma da consulta prévia, livre e informada nos casos necessários, é que os demais direitos estabelecidos na referida Convenção podem ser concretizados, como o direito à autodeterminação, aos territórios, ao autogoverno, à autonomia, etc (AYLWIN, 2013; TOMEI; SWEPSTON, 1999).

Elucida-se a importância da participação para efetivação da autodeterminação, da própria Convenção nº 169, e da proteção dos povos. Vale ainda, no entanto, arguir porque nas situações descritas no art. 7º, anteriormente exposto, é imperioso que haja a participação na forma da consulta prévia, livre e informada, e não por outro modo de participação?

---

por políticas e programas que lhes afetem; c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado”.

Com o objetivo de responder a tal pergunta, esclarece-se primeiramente que a consulta prévia, livre e informada, assim, é “uma modalidade *sui generis* de participação, diferenciando-se dos instrumentos tradicionais, como audiências públicas, em razão de seu fundamento, o direito à autodeterminação (PONTES JÚNIOR, 2015, p.100).

Entende-se que a Convenção n.º 169 da OIT estipulou na consulta prévia uma forma participativa especial “que não se reduz a uma atuação político-partidária e nem de natureza individual” (ALMEIDA; DOURADO, 2013, p.13).

De modo oposto, no plebiscito, por exemplo, que é outra modalidade de participação, cada eleitor vota acerca de uma proposição, já no referendo cada eleitor vota sobre uma medida já formulada. Nesses procedimentos, por consequência, não há o diálogo, troca de informações, negociações com o objetivo de se chegar ao acordo ou ao consentimento, como no processo da consulta prévia, livre e informada.

Tampouco as consultas públicas e as audiências públicas, que, apesar de, em teoria, permitirem participação mais livre dos cidadãos, não os limitando a responder sim ou não, são suficiente e adequadas aos objetivos da Convenção n.º 169, posto que, direcionadas de forma geral a um público indistinto, não atendem às peculiaridades que são cumpridas na consulta prévia, livre e informada que é voltada especialmente aos povos indígenas e comunidades tradicionais (ALMEIDA; DOURADO, 2013).

Acontece que, enquanto as audiências públicas apresentam um caráter informativo e deliberativo, a consulta prévia, livre e informada, além de garantir tais prerrogativas, tem a função de concretizar e defender a autodeterminação dos povos e comunidades. Proporciona espaço adequado para que estes digam ao outro quais fatores são indispensáveis à sua identidade e porque se posicionam contra determinada medida. Tudo com o fim maior de se chegar a um acordo ou obter o consentimento a partir de procedimentos próprios que viabilizem a justa e consciente participação e tomada de decisão por parte dos grupos tradicionais (PONTES JÚNIOR, 2015).

Considera-se que a consulta prévia, livre e informada, diferencia-se das, e não pode ser substituída por, outras formas de participação, como plebiscito, referendo, consultas públicas, ou audiências. Acentua-se que, para que atinja o seu fim, a consulta prévia, livre e informada – forma de participação que deve ser aplicada nos casos de mudanças administrativas e legislativas capazes de afetar os povos e comunidades diretamente, nos termos da Convenção n.º 169 da OIT – deve ser realizada conforme alguns preceitos.

Aponta-se que a consulta prévia é um processo que deve ser de responsabilidade do Estado, e não das empresas interessadas nas alterações administrativas e legislativas em questão. E que deve ter como objetivo a fluência de um diálogo entre aqueles que possuem valores diversos, para que possam expor ao outro como as medidas propostas podem lhes atingir, para que se chegue a um acordo ou consentimento (YAMADA; OLIVEIRA, 2013).

Nesse processo, que não pode ser restringido à um único encontro ou reunião, os povos e comunidades devem receber as informações de forma prévia às tomadas de decisões, sendo respeitado o tempo necessário de cada grupo para assimilar os dados e discutir internamente.

Aliás, é importante salientar que, para que a consulta prévia não perca a sua finalidade, que é sobrestar as ameaças aos modos de viver dos povos e comunidades, ela deve ser realizada antes de qualquer efetiva mudança legislativa ou administrativa. Pois após a construção de hidrelétricas, alagamentos de territórios, desvios de rios, por exemplo, podem ser causados danos irreparáveis às identidades dos povos e comunidades.

Sobre o assunto vale a pena comentar como ilustração o caso da represa de U'rra, que foi construída na Colômbia em 1993 sem a consulta prévia e contra a vontade do povo ameríndio Emberrá. Estes viviam com base na pesca e na caça, mantendo relações culturais e econômicas fluviais próprias. No entanto, em função da represa, edificada sem que suas opiniões e interesses fossem devidamente levados em consideração, tiveram parte de seus territórios inundados. Os Emberrá passaram então a ser obrigados a se deslocar até o povoado mais próximo para garantir a sua sobrevivência com a compra de carne e outros mantimentos (GARAVITO, 2012).

A Corte Constitucional Colombiana, a seu turno, reconheceu que nesse caso houve a violação da Convenção nº. 169, pela falta de consulta. Entretanto, como a violação não podia mais ser evitada, pois a represa já havia sido construída, o rio desviado, e os danos se mostravam de difícil reparação, a Corte ponderou por bem determinar a indenização pecuniária para cada indígena, por 20 anos, a fim de garantir a sua continuidade física e cultural (GARAVITO, 2012).

Todavia, as consequências geradas aos modos de vida dos Emberrá foram gravíssimas. Estes de independentes, com economia e sobrevivência que girava em torno do rio, tornaram-se agora, sem o seu consentimento, dependentes da indenização para sobreviver, tendo sua identidade coletiva transformada em consumismo individual, sem deixar de mencionar que sofreram a perda de espaços sagrados.

Aduz-se que o sucedido com os Emberrá na situação acima narrada reflete bem os resultados da implementação de transformações sem a consulta, acordo ou consentimento dos povos e comunidades. Posterior à efetivação das alterações e da ocorrência dos prejuízos como os citados – que inferem incisivamente sob as condições de vida e territórios, impulsionando deslocamentos compulsórios e mudanças nos modos de vida – nem a consulta tardia, nem a indenização pecuniária são capazes de restaurar ou compensar o que lhes foi tirado: a autonomia sobre a vida, sobre a identidade, a moradia, os costumes, o desrespeito quanto aos interesses, vontades e opiniões que não foram sequer escutadas, dentre outros.

Além disso, ainda sobre as condições especiais de aplicação da consulta prévia se explica que, quando o texto do artigo 6º da Convenção nº. 169 faz referência à realização da consulta em relação à medidas suscetíveis de afetar “diretamente” os povos e comunidades, não se compreende que para a configuração do termo “diretamente” haja a necessidade de acontecimento certo, ou evidente, de impactos para que a consulta seja efetuada. Apreende-se que, na verdade, basta que haja a simples possibilidade de que as medidas possam afetá-los para que se configure a obrigatoriedade de promoção da consulta prévia, livre e informada (AYLWIN, 2013).

Atenta-se, também, que o poder de decisão acerca de quando a consulta deve ser realizada não é retido exclusivamente nas mãos do Estado. Basta apenas uma representação feita de boa-fé por um povo ou comunidade, por menor que seja, de que alguma proposta administrativa ou legislativa possa lhes afetar, para que se tenha a necessidade de que a consulta ocorra (AYLWIN, 2013).

Ademais, o Estado deve viabilizar os recursos que são necessários para a execução do processo de consulta. De acordo com tal premissa os povos e comunidades podem, inclusive, constituir suas próprias fontes de informação e assessorias técnica e jurídica para formarem e apresentarem as suas opiniões. Importante que se providencie também a tradução das informações na língua dos povos e comunidades envolvidas, tudo com a devida publicidade, e que se respeite o princípio da razoabilidade, dentre outros (YAMADA; OLIVEIRA, 2013).

Por ultimo, é importante acrescentar que o processo de consulta prévia deve também ser documentado. Deve ser livre de qualquer pressão, seja econômica, física ou moral, e deve ser realizado de boa-fé, com o sincero objetivo de se chegar a um acordo ou obter o consentimento e com a apresentação de informações verdadeiras e completas. E deve ser feito de forma adequada às circunstâncias (YAMADA; OLIVEIRA, 2013).

Em relação à temática Aylwin (2013) sabiamente indica que deve haver a consulta sobre a própria consulta para que seja elaborado um planejamento e procedimentos adequados, com prazos que levem em conta os próprios processos internos de deliberação da comunidade, mecanismos que incentivem a participação, com o oferecimento de assistências necessárias, dentre outras, para que se alcance os melhores resultados possíveis.

Nessa perspectiva, convém destacar que alguns países da América Latina, onde se encontram a maioria dos signatários da Convenção nº. 169 da OIT, vêm regulamentando o direito à consulta prévia, livre e informada, definindo em legislações próprias os prazos e procedimentos que devem ser seguidos<sup>41</sup>. O governo brasileiro nesse mesmo intento iniciou em 2012, por meio de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), o processo de regulamentação da consulta prévia<sup>42</sup>.

Contudo, são proliferados posicionamentos contrários a regulamentação desse instrumento ligados em geral a ideia de que a consulta deve ser realizada de acordo com as circunstâncias e com as peculiaridades de cada povo ou comunidade. Verifica-se também que há posições que são contrárias à regulamentação, mas que endossam a proposta de cada grupo elaborar o seu próprio protocolo de realização da consulta prévia, livre e informada.

Analisa-se que o debate que gira em torno da regulamentação da consulta prévia demonstra também o receio, por parte dos povos e comunidades e das organizações e entidades de defesa destes, de que haja foco apenas nas questões processuais, na forma. E que assim o conteúdo, que é a autodeterminação, fique camuflado, em segundo plano. Teme-se que sejam construídas legislações que sustentem uma aparente participação, que apresentem requisitos que, se cumpridos, são capazes de legitimar e torna legal as medidas tomadas, mas que na realidade não concretizam o objetivo de ouvir e levar em consideração de fato os interesses e decisões dos povos indígenas e comunidades tradicionais com a pretensão de se

---

<sup>41</sup> No Peru e na Bolívia, por exemplo, a consulta prévia é regulamentada, naquele pela Lei nº. 29875/2011 e neste pelo Decreto Supremo nº. 29.033/2007.

<sup>42</sup> O processo de regulamentação da consulta prévia, livre e informada no Brasil sofreu severas críticas dos povos e comunidades e de várias organizações e entidades de proteção de direitos humanos, pelo receio de que o resultado obtido fosse uma legislação que não cumprisse os objetivos da Convenção nº. 169, e também pelos procedimentos adotados pelo GTI – que realizava encontros sobre a regulamentação sem a representatividade dos povos indígenas e comunidades tradicionais, ou seja, elaboravam legislação sobre a consulta sem a devida consulta aos grupos tradicionais. Os indígenas, por outro lado, posicionaram-se contra a regulamentação da consulta, negando-se a participar desse processo enquanto não fossem atendidas demandas já em curso, como a revogação da Portaria nº. 303 da AGU – Portaria que estende as condicionantes à demarcação impostas no julgamento do STF sobre a terra indígena Raposa Serra do Sol às demais terras indígenas. A regulamentação continuou em função apenas dos quilombolas. Foi apresentado minuta de texto legislativo a ser analisado para concluir o processo.

chegar a um acordo ou obter o consentimento (GARAVITO, 2012; SHIRAIISHI NETO, 2014).

Por outro lado, não se pode deixar de notar que as vantagens que podem advir da regulamentação da consulta prévia, como a maior exigibilidade do seu cumprimento baseada na legislação nacional. Entretanto, para que a consulta possa, como prevê a Convenção nº. 169, concretizar a autodeterminação, devem ser transcendidas as questões meramente processuais.

Por fim, enfatiza-se, como já mencionado, que a consulta prévia deve ser aplicada a todos os povos e comunidades, e em relação a qualquer medida administrativa ou legislativa que possa lhes afetar diretamente, sem exceções, e se assevera que a sua não observância pode acarretar a ilegalidade e a anulação das medidas tomadas (AYLWIN, 2013).

A Corte Suprema do Chile, nesse contexto, é uma, dentre os judiciários de outros países e instâncias internacionais, que vem declarando a ilegalidade de projetos econômicos e legislações elaboradas sem o devido processo de consulta aos povos e comunidades tradicionais (AYLWIN, 2013)<sup>43</sup>.

No que tange a realização da consulta prévia, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas, adotada em 2007, apresentando postura ainda mais garantista, disciplina que nos casos que implicam a remoção dos povos indígenas, a privação de bens culturais, intelectuais, religiosos e espirituais, a privação do território e dos recursos, o depósito ou a eliminação de matérias perigosas em seus territórios, a realização de projeto que afete as terras ou outros recursos em relação ao desenvolvimento, a utilização ou a exploração de recursos minerais, dentre outros, o consentimento deve ser obtido por meio da consulta. Não é suficiente que a consulta seja desenvolvida com a intenção de se chegar a um acordo ou ao consentimento, é obrigatório que haja o consentimento.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, nesse mesmo sentido, expôs na decisão do caso *Saramaka vs Suriname* que o consentimento é exigência adicional do processo de consulta quando as medidas a serem tomadas possam impactar profundamente os povos e comunidades (CORTE DH, 2007).

No entanto, Almeida e Dourado (2013) analisam que no Brasil a ratificação da Convenção nº. 169, e da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas,

---

<sup>43</sup> A Corte Suprema do Chile em diversas ocasiões vem se posicionado sobre o assunto. Uma delas foi o recurso *Mauquepillan e COREMA Valdivia* interposto contra a autorização de instalação de uma estação de transferência de resíduos sólidos próximo a uma comunidade Mapuche, onde a Corte, observando a falta de realização da consulta, declarou a situação ilegal (AYLWIN, 2013).

não tem garantido o direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais à participação, muito menos à participação na forma da consulta prévia, livre e informada e a obrigatoriedade da obtenção do consentimento nas situações que são necessárias.

Depara-se com um panorama em que a consulta prévia, tal qual a própria autodeterminação, tende a ser interpretada de forma conservadora e, desse modo, restringida ou simplesmente negada<sup>44</sup>. Já as audiências públicas “enquanto mecanismo burocrático, têm se convertido numa frequente “ilusão de participação” e os conflitos sociais e tensões têm se agravado” (ALMEIDA; DOURADO, 2013, p. 21-22).

Em suma, diante do que foi exposto, pode-se concluir que a consulta prévia, livre e informada distingue-se das, e não pode ser substituída pelas, demais formas de participação, como a audiência pública, a consulta pública, o plebiscito e o referendo, por uma série de fatores, como, por estar fundada na concretização da autodeterminação, por ser voltada especificamente aos povos indígenas e comunidades tradicionais, por conter procedimentos próprios, por não ser uma ferramenta individual, mas direcionada à sujeitos coletivos de direitos, por ter o objetivo de se chegar a um acordo ou obter o consentimento, etc. Afirma-se que a consulta prévia corresponde à um importante instrumento ligado à aplicação da Convenção nº. 169, à defesa dos modos de viver dos grupos tradicionais.

Dessa forma, no processo de planejamento urbano de competência dos municípios – que se propõe a ordenar, dividir o solo em zonas e classificar os usos permitidos em cada lugar, além de dispor sobre outros serviços públicos, aviamentos, enfim, projetando a cidade a longo e médio prazo em prol do bem-estar de todos os cidadãos – no que diz respeito aos territórios dos povos e comunidades que vivem na cidade, não se faz adequado que, com a pretensão de efetivar a gestão democrática, sejam realizadas audiências públicas ou outras formas de participação.

Porque o planejamento e ordenamento da cidade é medida legislativa capaz de afetar diretamente os povos e comunidades que habitam nos municípios, torna-se essencial

---

<sup>44</sup> No julgamento da pet. nº 3.388/ RR pelo Supremo Tribunal Federal acerca da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, por exemplo, é possível observar no voto do relator, Ministro Ayres Britto, uma série de posicionamento negativos quanto à aplicação da autodeterminação, associando-a ao aspecto político com a possibilidade de formação de um Estado a parte e, de forma geral, negativos em relação à aplicação de qualquer tratado internacional em sobreposição às legislações nacionais. Em tal julgamento a demarcação foi consentida, contudo, foram impostas 19 condicionantes. Dentre essas condicionantes, destaca-se as de número 5 e 6 que estipulam que os interesses da política de defesa nacional, a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal ocorrerão independente de consulta aos indígenas envolvidos. Já em sede de embargos de declaração, o Ministro Luís Roberto Barroso, levado a se posicionar sobre o direito de consulta prévia, entendeu que o direito de participação não é absoluto e que em algumas hipóteses pode ser excepcionado.

que na sua elaboração, execução e revisão haja a aplicação da consulta prévia, livre e informada nos ditames dos aparatos internacionais.

Expressando esse entendimento a Corte Chilena já julgou, por exemplo, que a falta de realização da consulta antes da atualização do “Plan Regulador Comunal” – que corresponde à lei de desenvolvimento urbano – viola o direito à igualdade, posto que não iguala as comunidades tradicionais para os efeitos do poder de decisão (AYLWIN, 2013).

Face a tais considerações ressalva-se, porém, que se deve ter atenção e cuidado para que nem os instrumentos participativos previstos na CF/88, nas leis infraconstitucionais, como no Estatuto da Cidade, e nas resoluções do CNDU, nem a consulta prévia, livre e informada, garantida aos povos indígenas e comunidades tradicionais, prevista na Convenção nº. 169 da OIT, sejam transvertidas e, de ferramentas contra-hegemônicas, convertam-se na prática em meros requisitos formais, legitimadores dos interesses capitalistas. Trata-se de uma falsa aparência de gestão democrática e de participação nas decisões.

Logo, passa-se a refletir no próximo capítulo se a consulta prévia, livre e informada, como mecanismo participativo voltado especificamente à concretização da autodeterminação dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e que se faz valer por procedimentos próprios, foi devidamente aplicada no processo de revisão das leis urbanísticas de São Luís/MA.

### 3. PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR E DA LEI DE ZONEAMENTO DE SÃO LUÍS - MA

O prof. Dr. Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior (2016), apresentando investigação sobre o processo de implementação de políticas desenvolvimentistas no Maranhão, traz importantes dados que levam ao entendimento acerca das especificidades geográficas do Estado e as alterações que resultaram em conflitos socioambientais.

O autor (SANT'ANA JÚNIOR, 2016) explica que desde o período colonial a Baía de São Marcos, que banha São Luís, – por ser de águas profundas e conter uma das mais significativas mudanças de maré do mundo, permitindo a atracação de navios grandes e o transporte internacional em larga escala – é cobiçada para implementação de investimentos portuários.

Explica ainda (SANT'ANA JÚNIOR, 2016, p.282) que, por outro lado, com a presença de rios, igarapés e manguezais, a Baía de São Marcos, rica em biodiversidade, também é “percebida como bastante piscosa, propiciando a fixação de comunidades de pescadores em suas margens” e de outros grupos tradicionais.

Acrescenta (SANT'ANA JÚNIOR, 2016, p.282) que desde o século XVIII, além da pesca artesanal e do cultivo de mariscos, várias comunidades têm desenvolvido como atividade produtiva a agricultura tradicional – como o cultivo do babaçu, do buriti e da juçara.

Aponta-se, por exemplo, a existência de diversos espaços sagrados de religiosidade de matriz africana em São Luís. Inclusive está sendo desenvolvido pela Secretaria de Igualdade Racial do Estado do Maranhão o mapeamento dos terreiros da cidade e já foi identificada a presença de 10 terreiros nos bairros da Cohab/Cohatrac, 21 terreiros nos bairros da Cidade Operaria/Vila Janaína e 26 nos bairros Anil/Aurora. Vale também indicar que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE calcula que em São Luís vivem cerca de 1.815 indígenas<sup>45 46</sup>.

---

<sup>45</sup> De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, pode se observar que em outras cidades também há presença significativa de indígenas, como em São Paulo, onde vivem cerca de 12.977 indígenas, em Boa Vista, capital de Roraima, em que habitam 8.550 indígenas, em Altamira, no Estado do Pará, vivem 3.711 indígenas, no Rio de Janeiro, 6.764, em Brasília, 6.128, dentre outros tantos.

<sup>46</sup> Ainda denotando o reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais nas cidades do Brasil e a importância destes serem ouvidos, faz-se interessante expor que em 2016, a então presidente Dilma Rousseff assinou o Decreto nº 8.750 instituindo o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Um órgão colegiado de caráter consultivo, integrante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entre as competências desse Conselho se encontram: a de zelar pelo cumprimento das convenções, acordos e tratados

Nesse contexto, pode-se indicar que o município de São Luís é berço de grande herança étnico-cultural, proveniente de vários povos e comunidades que vivem na região metropolitana, como descendentes de ex-escravos africanos, de indígenas, dentre outros grupos, que apresentam relações e noções próprias de território e desenvolvimento, distintas da ocidental capitalista (DE JESUS, 2013)<sup>47</sup>.

Contudo, – apesar de haver ambição pelo controle do espaço, de seus recursos naturais desde a colonização – observa-se que especialmente a partir dos anos de 1960 é posto em prática um grande projeto de expansão capitalista sobre a Amazônia.<sup>48</sup> Em São Luís, por meio de iniciativa do governo federal, foram planejados e construídos vários empreendimentos<sup>49</sup>.

Assim, em função das suas já mencionadas características geográficas – considerada importante ponte de acesso e de transporte aos mercados dos Estados Unidos, Europa e Ásia, pelo canal do Panamá – São Luís se tornou a escolha “ideal” para o escoamento de matérias primas extraídas de lugares próximos, num sistema mina/ferrovia/porto – nessa época acabava de ser descoberta uma grande jazida de minérios no Pará<sup>50</sup> (CARVALHO, 2011; ALVES, 2014). Compreende-se que no caso de São Luís a cidade/lugar é o objeto de cobiça.

Destaca-se que nesse período foi concebido, entre outros, o Programa Grande Carajás, que além de contemplar a atividade mineradora, constituía um programa de desenvolvimento regional com projetos metalúrgicos, agropecuários, de construção de barragens, etc (ALVES, 2014; SANT’ANA JÚNIOR, 2016).

---

internacionais ratificados; a de atuar na participação dos povos e comunidades nas discussões sobre a regulamentação e implementação das convenções, acordos e tratados internacionais, a de promover a ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle, estimular o diálogo com outros órgãos e a troca de experiências e etc.

<sup>47</sup> Em outras cidades também há várias pesquisas que procuram levantar a existência de povos indígenas e comunidades tradicionais nos espaços urbanos, como já comentado no capítulo anterior desta dissertação, os quilombos em Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. Há também cidades compostas massivamente por povos indígenas de variadas etnias, como a cidade de São Gabriel da Cachoeira no Estado do Amazonas. Vide tópico “1.2 Povos indígenas e comunidades tradicionais nas cidades: quilombos urbanos como ilustração” do primeiro capítulo desta dissertação.

<sup>48</sup> Conforme citado no primeiro capítulo, trata-se de um longo e contínuo projeto de ocupação da região amazônica – considerada até então como um vazio demográfico – com estímulo à atividades econômicas, à construção de obras de infraestrutura, como estradas, rodovias e hidroelétricas. Nesse período, e ainda hoje, várias teorias e discursos atestavam a inferioridade dos moradores da região, e a incapacidade de sozinhos modificarem a condição de subdesenvolvimento em que se encontravam (WAGLEY, 1988).

<sup>49</sup> O que já foi comentado no tópico “2. Idealismo no planejamento urbano, o direito à cidade e à participação”.

<sup>50</sup> A partir da identificação dessa jazida, a Vale anunciou a sua prioridade quanto à efetivação do projeto Grande Carajás. Foi a jazida de ferro de Carajás-Pá que fez com que a Vale se transformasse em uma das maiores exportadoras de minério do mundo (RIBEIRO JÚNIOR; MARINHO, 2013).

Em 1980, esse programa foi institucionalizado pelo Decreto Lei nº 1.813 que impulsionava a economia na Amazônia Ocidental abrangendo partes do Pará, Goiás, Tocantins e Maranhão. Estimulava-se também a exploração da floresta, a instalação de outras indústrias ao longo da ferrovia, e a exportação desses produtos<sup>51</sup>.

Verifica-se que esses e demais projetos que foram sendo implementados, como a edificação de mais portos, ampliação de ferrovias, de rodovias, e construção de mais indústrias, ocasionaram a desapropriação e deslocamentos compulsórios de várias comunidades tradicionais<sup>52</sup>. Tais fatos geraram impactos não só às comunidades deslocadas, mas também às que restaram, e que, todavia, seguiram suportando as alterações no meio ambiente, nas suas relações sociais e econômicas, e o sentimento de instabilidade e medo de futuros deslocamentos.

Como forma de dar continuidade à expansão desenvolvimentista que vem ocorrendo em São Luís – o espaço como objeto de disputa – identifica-se que os agentes capitalistas vêm demonstrando uma preocupação quanto à definição do planejamento, ordenamento e usos permitidos em cada zona da cidade, para que estejam em consonância com os empreendimentos.

Porém, no intuito de evitar mais deslocamentos compulsórios de povos e comunidades e a proliferação de mais impactos ambientais, detecta-se que, em conjunto com a onda desenvolvimentista, emerge também uma série de conflitos e movimentos de resistência pela preservação dos modos de vida tradicionais – como o Comitê de Defesa da Ilha e o Reage São Luís, mais a frente explicitados.

O que reflete “a necessidade de buscar instrumentos de garantia de controle e uso de seus territórios, incluindo os locais de moradia, das atividades agrícolas, do extrativismo vegetal, da pesca e da coleta de mariscos” (SANT’ANA JÚNIOR, 2016, p. 283).

De tal modo, diante da disputa pelo controle e uso dos territórios, almeja-se pensar se o planejamento urbano, considerado a principal ferramenta que projeta a cidade – como instituído na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e em resoluções do CNDU –, tem sido elaborado para atender as pessoas, efetivar a gestão democrática da cidade, a função social da propriedade e da cidade, e o direito dos cidadãos de erigir a cidade como

---

<sup>51</sup> A primeira carga de Ferrovia Carajás – que sai do sudeste do Pará e cruza toda região do oeste do MA até chegar ao Porto – foi transportada em 1985, exportada pelo Porto do Itaqui que funciona desde 1974. Em 1986 a Vale iniciou a construção do Terminal Marítimo da Ponta da Madeira (ALVES, 2014; SANT’ANA JÚNIOR, 2016).

<sup>52</sup> Para a instalação da Vale foram cedidos cerca de 4.000 hectares, e para a da Alumar, 10.000 hectares (SANT’ANA JÚNIOR, 2016).

“obra”, segundo suas necessidades, ou, se, de forma contrária, o planejamento urbano tem sido arquitetado de maneira estratégica para legitimar o controle capitalista do local.

Realça-se que uma das considerações feitas no capítulo anterior da presente dissertação foi a de que um dos principais mecanismos em prol da concretização do direito à cidade é a elaboração e aplicação de um planejamento urbano realmente participativo, decidido por, e em prol de todos. No entanto, verificou-se também que instrumentos como a audiência pública não perfazem adequadamente o direito à participação e, assim, o direito à cidade dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Para estes é apropriado que seja realizada a consulta prévia, livre e informada, como preconiza a Convenção nº 169 da OIT, com fundamento na autodeterminação.

De tal modo, elegendo como objeto de estudo especificamente o processo de revisão, iniciado em 2014, do plano diretor e da lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo da cidade de São Luís/MA, e tomando conhecimento da existência de um inquérito civil no Ministério Público Federal concernente ao assunto, passa-se à análise deste inquérito, das reuniões realizadas no MPF, das discussões, documentos, estudos, pareceres apresentados, e outros.

Em seguida, investigar-se-á, devido à sua relação e significativa atuação no andamento e resultado desse processo, o Movimento em Defesa da Ilha – MDI, e também os debates, cartas, laudos, pesquisas desenvolvidas por seus membros, com destaque para a defesa do Cajueiro. Ressalta-se que ambos, tanto o que foi produzido no inquérito, quanto pelo MDI, são ricos em informações e importantes para o entendimento e desfecho do processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo de São Luís/MA.

### **3.1 Inquérito civil no Ministério Público Federal**

O plano diretor de São Luís/MA, Lei nº. 4.669, data de 11 de outubro de 2006. O Estatuto da Cidade, por sua vez, como já comentado no capítulo anterior, prevê o prazo de dez anos para que haja revisão dos planos diretores. Enfatiza-se, porém, como já explicado<sup>53</sup>, que tal revisão pode acontecer antes de 10 anos de vigência do plano, em período portanto menor ao estipulado pelo Estatuto da Cidade, mas não pode ocorrer em tempo superior a dez anos.

---

<sup>53</sup> Vide o tópico “2.2 O plano diretor” do capítulo 2 da presente dissertação.

Assim, o plano diretor de São Luís, legislação municipal de 2006, deveria ser revisado até 2016.

Dessa maneira, em 2014, a prefeitura de São Luís, por meio do Instituto da Cidade (INCID), iniciou a revisão do plano diretor associada à revisão também da lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo da cidade, Lei nº. 3.235 de 29 de dezembro de 1992.

Vale esclarecer que de acordo com o art. 1º da Lei municipal nº 4.851 de 2007, de São Luís, o INCID tem a competência para coordenar, elaborar, acompanhar, avaliar e revisar o plano diretor e a legislação que o complementa, devendo, para tanto, elaborar, apreciar, analisar e encaminhar propostas de legislação urbanística que serem encaminhadas ao Conselho da Cidade e à Câmara Municipal.

Nessas condições, com a proposta de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento de São Luís/MA já formulada pelo INCID, com o objetivo de dar ensejo à participação popular nesse processo, foram estabelecidas a realização de 15 audiências públicas no ano de 2015. Cada audiência seria promovida em um bairro correspondente à um setor diferente da cidade. Aclara-se que algumas alterações contidas na proposta elaborada pelo INCID de revisão da lei de zoneamento consistiam na criação de novas zonas, na mudança da nomenclatura e da tipologia das zonas existentes, e na apresentação de nova tabela dos usos permitidos e proibidos para cada zona, com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNE.

Tem-se, efetivamente, a proposta de criação da zona de expansão urbana - ZEU e da zona mista - ZM, a de subclassificação das zonas industriais - ZIs e Mistas - ZM, e a de alteração da nomenclatura da zona de interesse social - ZEIS para zonas especiais de interesse social - ZEIS.

Entretanto, dentre tais alterações propostas, considera-se como as mais significativas a que implica na subdivisão das zonas industriais - ZIs e Mistas - ZM em zonas de porto e retroporto - ZIPR, zona industrial de logística - ZIL, e zona industrial de grande porte - ZIGP. Tal nova subdivisão partiria da incorporação de outras zonas que possuíam até então usos diversos dos industriais, como zonas rurais e zonas residenciais.

Quanto ao plano diretor, as alterações se concentraram na seção do macrozoneamento ambiental. Elenca-se que atualmente há a zona de proteção ambiental - ZAP1, destinada à preservação das dunas, a ZAP2, destinada à preservação das bacias hidrográficas, lagos, lagoas, mangues, igarapés, rios e outras áreas inundáveis, e a zona de

reserva florestal - ZRF, destinada à recreação pública, parque municipal, fins turísticos e jardim botânico. A proposta de revisão do plano diretor traz a junção de todas essas zonas (ZAPs e ZRF) em uma única zona denominada de Macrozoneamento Ambiental.

Indica-se ainda que em conjunto com a proposta de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento houve também a apresentação do anteprojeto de lei para regulamentar as zonas especiais de interesse social – ZEIS, e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, já previstos no plano diretor até o momento em vigor.

Contudo, no decorrer do processo de revisão dessas legislações municipais, a sociedade civil, entidades e movimentos demonstraram descontentamento e irregularidades tanto no que diz respeito ao conteúdo da proposta do novo plano diretor e lei de zoneamento, quanto em relação à forma de participação implementada.

Sobre o assunto, foi a Comissão Pastoral da Terra – CPT que, em setembro de 2015, protocolou representação junto ao Ministério Público Federal em desfavor da prefeitura de São Luís/MA por entender que houve afronta à lei federal na condução da revisão do plano diretor e da lei de zoneamento do município. A referida representação deu ensejo à instauração do inquérito civil ora estudado.

Relembra-se que a presente dissertação tem como objetivo investigar se nesse processo de revisão da legislação urbana do município de São Luís, os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, em especial o direito à consulta prévia, livre e informada, foram respeitados. E, assim, de forma reflexa, se a autodeterminação e o direito à cidade dos povos e comunidades foram efetivados. Reflete-se que a cidade está sendo pretendida e construída em meio aos conflitos pelo espaço, e se é uma cidade que preza pelas pessoas e comunidades tradicionais, ou pelo capital e interesses comerciais.

A CPT, em sua representação, expôs alguns dos pontos controversos desse processo de revisão. Denunciou que, na verdade, apenas em 21 de julho de 2015, e em função de intervenção judicial e de manifestação da sociedade civil organizada, foi que a prefeitura reformulou o calendário e apresentou a previsão de realização de 15 audiências públicas. Que, ao tomarem conhecimento que as alterações propostas implicariam na transformação de grande parte da zona rural do município de São Luís para zonas industriais, as comunidades da região da Gleba Tibiri - Pedrinhas requisitaram a devida participação com a presença de seus representantes no Conselho da Cidade.

Relatou também que nas reuniões do Conselho da Cidade houve o apontamento de que, nos mapas da proposta de revisão apresentados pelo INCID, não havia a demarcação

da Reserva Extrativista Tauá-Mirim – que já havia sido aprovada pelo governo federal desde 2007, restando apenas a expedição de decreto político para a sua formalização<sup>54</sup> – e que era imprescindível que o espaço destinado para a Reserva fosse respeitado.

Vale comentar que o território da Resex é composto por um conjunto de comunidades<sup>55</sup> que ocupam tradicionalmente o local e se inter-relacionam socialmente, culturalmente e ambientalmente, compartilhando modos de vida e lutando contra as ameaças aos seus territórios.

A CPT, nesse sentido, argumentou que, tanto os modos de vida das comunidades que se encontravam dentro da demarcação da Resex, quanto os das que se encontravam em seu entorno, estariam em risco se vigorasse a transformação das zonas rurais em zonas industriais. Elucidou que a proposta de mudança do plano diretor e da lei de zoneamento, como arquitetada, acarretaria deslocamentos compulsórios dessas comunidades, o que causaria também danos à sociedade ludovicense como um todo, pois seria afetada a produção de alimentos e a pesca proveniente de zonas rurais e seriam gerados graves danos ambientais inclusive à recarga de aquíferos.

Informou também que, no entanto, mesmo após acordo feito junto ao Conselho da Cidade e ao INCID, de que a Resex Tauá-Mirim passaria a figurar na proposta, nos documentos e mapas da revisão da legislação urbanística municipal, tal acordo não foi mantido. Desse modo, a população seguia não sendo devidamente informada nas audiências públicas, e nem constava em qualquer documento da revisão do plano diretor e da lei de zoneamento, a existência da Reserva Extrativista e das comunidades tradicionais nas zonas que seriam transformadas em zonas industriais, de porto e retroporto, industrial de logística, e industrial de grande porte, nem das consequências que podem advir dessa proposta.

Por isso a CPT ressaltou que a Resex e as comunidades localizadas em seu entorno foram instituídas pela proposta de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento como uma verdadeira “zona de sacrifício humano”<sup>56</sup>. Pois, se as transformações pretendidas forem concretizadas, o estilo de vida desses grupos tradicionais serão sacrificados “em favor

---

<sup>54</sup> Convém dispor que, em 2015, as comunidades que vivem no território da Reserva Extrativista Tauá-Mirim, cansadas de esperar o decreto político, instituíram a Resex de fato, com a criação de um Conselho Gestor Provisório, estipulando normas de usos em consonância com as tradições e culturas locais.

<sup>55</sup> Dentre as comunidades que se encontram na Resex, segundo a CPT, estão Rio dos Cachorros, Limoeiro, Taim, Porto Grande, Portinho, Ilha Pequena, Embaubal, Jacamin, Amapá e Tauá-Mirim. Todavia, entre as que pleiteiam a sua inclusão na Resex, mas encontraram-se fora do projeto oficial, estão as comunidades da Estiva, Pedrinhas, Murtura, Vila Maranhão, Sítio São Benedito, Vila Conceição, Mãe Chica e Camboa dos Frades, o que perfaz um total de 14.500 pessoas.

<sup>56</sup> Concepção extraída de ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010.

dos interesses de empresários da construção civil, do agronegócio, dos portos e do interesse exclusivo da expansão do capital privado e transnacional na cidade de São Luís”.

Fica claro que a Resex e os interesses dos povos e comunidades que vivem na cidade não foram levados em consideração na elaboração da proposta de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento de São Luís. Aliás, na realidade, foram encobertos, tornaram-se invisíveis, uma vez que nem nas audiências públicas, nem em qualquer documento relacionado à revisão das leis municipais em questão, era noticiado aos demais habitantes do município a existência desses grupos e o risco que corriam.

Pode-se, ainda, afirmar que tal proposta não se preocupou com a população da cidade como um todo, porque não foi edificada nenhuma transformação que visasse a melhora do bem estar social, da função social da propriedade, a resolução de problemas como a segregação territorial, a desigualdade, entre outros. Tratam-se de medidas relacionadas exclusivamente à ampliação industrial. Essa revisão não foi, ademais, construída pela população, estes não foram envolvidos no processo como autores da obra. A participação foi insípida, estéril, inadequada.

Não havia, nas palavras da CTP, “o direito à informação sobre o projeto de futuro que está sendo forjado para a cidade e sobre os ônus sociais, culturais, ambientais, para a produção e abastecimento de alimentos e para a saúde pública que são decorrentes desse “projeto”.

Ignorou-se, e se fez ignorar à população ludovicense nos documentos e durante as audiências públicas, a existência da Resex e dos demais grupos tradicionais que vivem nas zonas rurais e urbanas da cidade, enquanto se apresentava a expansão industrial como caminho já firmado, único e certo.

A CPT – além de denunciar a ocultação de informações socioambientais relevantes à tomada de decisão da população do município sobre a revisão do plano diretor e da lei de zoneamento da cidade, com a não informação sobre a existência da Resex e das comunidades tradicionais nos locais onde se propõe a permissão de usos industriais – relatou, ainda, na representação apresentada, que o direito à participação e à gestão democrática da cidade foi maculado por vários procedimentos que foram adotados em relação às audiências públicas<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> As audiências públicas são, como visto no capítulo anterior desta dissertação, o meio convencional pelo qual se faz valer a participação da população na elaboração e execução do planejamento urbano.

Explicou que as audiências públicas: não eram convocadas com antecedência adequada e nem por meio de divulgação suficiente – a divulgação era feita através da publicação em apenas um jornal e havia a contratação de carros de som que passavam pelos bairros durante horário comercial, quando os moradores não estavam em suas casas, mas sim trabalhando – não alcançando nem inteirando a população sobre o debate; não eram realizadas em locais adequados, confortáveis e de fácil acesso; eram comandadas de forma autoritária, não propiciando uma discussão democrática e livre; que eram apresentadas em cada bairro somente as alterações que eram propostas para aquela parte da cidade e não era informado, ou discutido, o projeto para o município como um todo, ou seja, os moradores do Calhau, por exemplo, não tinham conhecimento das mudanças propostas para as zonas rurais, logo, tratavam-se de discussões pontuais e retalhadas; as atas das audiências não estavam sendo publicizadas; entre outros.

A CPT também comentou que o presidente do INCID havia explanado que as audiências estavam sendo gravadas por uma empresa contratada para, só ao final do processo, haver uma futura transcrição, e que estavam sendo seguidas as normas referentes às audiências públicas previstas no processo de licenciamento ambiental. Frisou na representação, à vista disso, que a participação no debate sobre a cidade deveria seguir não as normas do licenciamento ambiental, mas as próprias resoluções do Conselho da Cidade que disciplinam o assunto. O que condiz com o que foi estudado no segundo capítulo desta dissertação.

Na representação foi acentuada também a importância de ser garantida acessibilidade irrestrita às gravações das audiências, para que seja conferida transparência e segurança ao processo, e seja assegurado que as sugestões e questionamentos realizados fossem registrados e de fato levados em conta. Evitando o que aconteceu na reunião do Conselho da Cidade de São Luís em que, apesar de ter sido acordado que a Resex Tauá Mirim passaria a constar na proposta de revisão do plano diretor e Lei de zoneamento da cidade, isso não sucedera.

Foi salientado que pela Resolução nº 34 de 2005 e pela Resolução nº 25 de 2005 do CNDU, tal acordo não poderia ser, de forma arbitrária e autoritária, desconsiderado continuando excluída do projeto sobre a cidade tanto a Resex quanto os demais territórios tradicionais. Foi reiterado também que nessa proposta não haviam sido abordados outros aspectos essenciais como a mobilidade urbana, o saneamento básico, o plano de gestão dos resíduos sólidos, entre outros serviços e equipamentos públicos.

O levou a CPT então a fazer o seguinte questionamento: os interesses de que parcela da população foram levados em consideração nessa revisão da legislação urbanística?

Por último a CPT indicou que houve a afronta ao princípio da função social da propriedade e da cidade, já que a proposta implicava na destruição dos modos de vida sustentáveis das comunidades tradicionais e haveria, de modo geral, danos à toda população do município, com impactos na produção de alimentos, a diminuição das áreas verdes e da biodiversidade, e outros. Acrescentou que dessa maneira se mostra mesmo impossível e indesejado a realização da referida expansão industrial, visto que a cidade já sofre com níveis de poluição acima do permitido.

De tal forma que, apontando a iminência de danos irreversíveis, os vícios e ilegalidades do processo de revisão do plano diretor e da Lei de zoneamento, se requereu a imediata interrupção e anulação de todo o processo de revisão, e das audiências públicas feitas até o momento, com o acompanhamento próximo e integrado tanto do Ministério Público Federal - MPF, quanto do Ministério Público Estadual - MPE. Requereu também a inclusão da Resex Tauá-Mirim nos documentos cartográficos, que seus representantes fossem ouvidos, e que houvesse a publicização de todos os documentos, atas e transcrições.

Porém, além das denúncias veiculadas pela CPT, a presente dissertação vem acrescentar que as audiências públicas que foram realizadas, não apenas não obtiveram nenhuma legitimidade – não coadunaram em uma gestão democrática, no direito de decidir sobre a cidade como uma obra – mas que, não consistem nos meios adequadas para dar voz e escutar aos povos indígenas e comunidades tradicionais, para efetivar o direito à autodeterminação e à participação. Em relação a estes deve ser aplicada especificamente a consulta prévia, livre e informada, como prevê a Convenção nº 169 da OIT.

Enfim, a partir dessa representação o procurador da república, Me. Alexandre Silva Soares, despachou ordenando expedir ofícios à Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação - SEMURH, ao INCID, ao MPE, e à CPT convidando-os para reunião a ser realizada na procuradoria no dia 29/09/2015 às 14:00 horas.

### **3.1.1 As reuniões no MPF**

Compareceram à reunião no dia 29/09/2015, alguns oficiados e outros espontaneamente, os representantes do INCID, da Secretaria das Cidades do governo do Maranhão - SECID, da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos - SAAM, do

Ministério Público Estadual - MPE, pesquisadores, professores da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, membros do Grupo de Estudos: Desenvolvimento Modernidade e Meio Ambiente - GEDMMA, membros do Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade - NUPEDD – dentre estes, eu<sup>58</sup> –, representante da CPT, da justiça nos trilhos, do jornal vias de fato e outros cidadãos<sup>59</sup>.

A sala em que ocorreu a reunião era retangular, clara, com ar condicionado e bem equipada, dispunha de uma grande mesa oval que ocupava quase todo o ambiente. Na cabeceira da mesa, de costas para a porta, se sentou o procurador Me. Alexandre, próximo a ele, na lateral esquerda, se sentou o promotor Luís Fernando Cabral Barreto Júnior. Na outra ponta da mesa oval, próximo aos recursos áudio visuais – uma televisão grande que se encontrava no canto da sala, não sobre a mesa oval, mas sobre outra mesa pequena encostada na parede, e um computador de mesa posicionado no outro canto na sala, também sobre outra mesa que não a oval – que estavam a disposição, se sentaram os representantes do INCID.

Nas laterais na mesa oval, e no pequeno espaço atrás do procurador até a porta da sala, se sentaram – foram sendo providenciadas mais cadeiras quando todas já haviam sido ocupadas e, quando não havia mais espaço para cadeiras, algumas pessoas permaneceram em pé – os demais convidados, oficiados ou voluntários.

Após a abertura da reunião pelo procurador, os representantes do INCID iniciaram a apresentação da proposta de alteração do plano diretor e da Lei de zoneamento do município. A apresentação do INCID começou pelo plano diretor com a proposta de macrozoneamento da cidade. Na ocasião o procurador, o promotor e outros convidados interviram fazendo apontamentos e questionamentos acerca da proteção de rios e intermitentes (discussão que não vai ser aprofundada na presente dissertação).

O INCID passou em seguida, a expor sobre as alterações no zoneamento. Nessa parte da apresentação, em certo momento, o Procurador solicitou para observar o mapa do atual plano diretor e o da proposta de revisão, um do lado do outro, para facilitar a análise, e não um, e em seguida o outro, em telas separadas como estava ocorrendo. O que demandou certo tempo até que os representantes do INCID organizassem o arquivo no computador.

O procurador perguntou se esse material levado para a reunião era o mesmo apresentado à população nas audiências públicas, se era exposto o mapa do município

---

<sup>58</sup> Dessa forma, as percepções sobre a reunião que vão ser descritas a seguir advêm de observação direta da autora da presente dissertação e apontamentos feitos no caderno de campo. Explica-se que não serão expostos todos os comentários e debates levantados durante a reunião, mas apenas os mais relevantes à pesquisa.

<sup>59</sup> Lista de frequência da reunião se encontra no anexo 1 desta dissertação.

segundo a legislação atual para que houvesse uma comparação com o mapa da proposta, como estava acontecendo no MPF. Contudo, os cidadãos que haviam comparecido às audiências públicas, quase que imediatamente, antes mesmos que os representantes do INCID pudessem responder à pergunta feita pelo procurador, informaram que não. O INCID, no entanto, logo após afirmou que o material utilizado durante as audiências seria disponibilizado.

Analisando os mapas foi detectado pelos ali presentes que parte das zonas onde se encontram as comunidades tradicionais, como o Taim, pelo projeto de revisão da Lei de zoneamento passariam a ser zonas industriais. O INCID ao ser questionado, por exemplo, acerca das comunidades Cajueiro e Camboa dos Frades, que se encontravam segundo o mapa da revisão inseridos nas novas zonas de porto, retroporto, industrial de logística e de grande porte, argumentou que pela legislação municipal vigente parte do Cajueiro já era considerado como zona industrial e Camboa dos Frades como zona sem classificação – espaço em branco no mapa.

Ao final da apresentação do INCID o procurador Me. Alexandre abriu a palavra para as observações e questionamentos das pessoas que durante a exposição do projeto foram levantando a mão manifestando seu interesse em falar, e assim, haviam sido escritas, por ordem, desse modo o primeiro que havia se inscrito seria o primeiro a falar, depois o segundo inscrito, e por ai vai. Tal sistemática foi estabelecida pelo próprio procurador logo no início da apresentação do INCID para evitar muitas interrupções<sup>60</sup>.

O professor do departamento de geografia da UEMA, Josoaldo Rego, arguiu sobre a metodologia que foi utilizada na elaboração de tal revisão da legislação municipal. Os representantes do INCID esclareceram que a proposta foi formulada a partir de documentos cartográficos já existentes, mapas, estudos e imagens de satélites. O professor Josoaldo então criticou essa metodologia e apontou que não foi levado em consideração os usos atuais e reais dos territórios. Que se tratava de uma proposta formulada com base apenas em imagens, sem ir *in loco*, sem falar com as pessoas e considerar as relações sociais. Concluiu que tratava-se de uma proposta baseada na cartografia convencional e funcional desconsiderando os cidadãos.

O professor Bartolomeu também apontou a falta de sensibilidade da proposta, pois apesar de certas regiões não estarem devidamente classificadas pela lei vigente, sem zonas,

---

<sup>60</sup> Ressalta-se que na presente dissertação não serão elencadas todas as intervenções feitas, mas sim, apenas as mais importantes para o objetivo da pesquisa.

como Camboa dos Frades, existe um uso real e tradicional do lugar que deveria ser levado em consideração.

Indivíduos da sociedade civil em seguida questionaram a legalidade e legitimidade especificamente das audiências públicas até então realizadas (13 das 15 programadas). Indicaram que não havia publicização suficiente sobre as datas e horários das audiências, que era ínfimo o número de pessoas que compareciam, que o tempo reservado para o debate era irrisório, que a postura de quem as conduzia era autoritária e prepotente desclassificando as considerações das pessoas, dentre outros.

Foi questionado também o fato de não serem tratadas na proposta de revisão da lei urbanística, políticas de saneamento, transporte público, e outros serviços públicos. Foi refletido ainda acerca do conteúdo expresso nas audiências públicas, que correspondia apenas às alterações propostas para o bairro em que ocorria a audiência e não tratava sobre a cidade inteira.

Isandra, cidadã ali presente, também arguiu acerca do termo zonas industriais mistas, que implicaria em um engodo, e apontou a arbitrariedade dessa revisão e das audiências públicas, que correspondia à um projeto construído de cima para baixo, sem o prisma da inclusão social, com o objetivo de aumentar a renda de determinados grupos, e que isso se dava não em razão da incompetência da equipe que encabeçava o processo, mas de verdadeiro desrespeito com a população.

Em determinado momento foi questionado diretamente aos representantes do INCID se possuíam a informação sobre quanto de área verde e rural a cidade de São Luís possui hoje e com quantas iria restar se a proposta fosse aprovada. Os engenheiros do INCID responderam que sim, que possuíam essa informação, mas que preferiam não responder.

Nesse momento, mais uma vez o INCID foi contestado pelos demais presentes que haviam comparecido às audiências públicas, e se encontravam na reunião, acerca da postura dos seus representantes durante as audiências públicas, que não levavam em consideração a opinião de todos, eram ríspidos, pouco receptivos. Apontavam que se foram capazes de reproduzir tal postura no MPF, se negando a prestar informação, imagina o que faziam durante as audiências públicas.

O procurador Me. Alexandre, por sua vez, que presidia a reunião, ao visualizar na mesma tela, de um lado o mapa de São Luís de acordo com as legislações vigentes e, de outro, como a cidade resultaria após as alterações propostas, advertiu aos representantes do INCID que era necessário haver a demarcação da área correspondente à Reserva Extrativista Tauá-

Mirim, já declarada em processo judicial como de interesse da União e acompanhada pelo ICMbio.

Ademais, relata-se que em vários momentos da reunião os presentes se alteraram, elevaram a voz e discutiram. Verificou-se também que mais de uma pessoa apresentou descontentamentos e reclamações acerca dos procedimentos adotados durante as audiências públicas e que o procurador, que e o promotor foram decisivos sobre a indispensável demarcação da Resex e se posicionavam inicialmente no sentido de sobrestar as audiências que faltavam ser feitas.

Foi concluído em nota sobre a reunião que o perito em biologia do MPF, Rafael Gomes Gerude, analisaria a proposta de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento e emitiria, dentro de 60 dias, nota técnica sobre o assunto. Assim, foi sugerido que as audiências públicas previstas para acontecer naquele mesmo mês – restando apenas 2 para finalizar o ciclo das 15 audiências – fossem adiadas até que fosse emitida a nota técnica e, de tal maneira, fossem esclarecidos os impactos desse projeto. Por fim, foi estipulado o dia 06/11/15 para uma nova reunião no mesmo local para dar continuidade às discussões.

A partir do que foi expressado nessa reunião do MPF é possível fazer algumas considerações. No capítulo anterior desta dissertação foi visto que é mais apropriado que a revisão da legislação urbanística municipal ocorra através de uma combinação de métodos, com o método de desenvolvimento histórico, o de mapeamento cadastral, o de qualificação universal, e principalmente o de leitura direta. Compreende-se ser fundamental visitar os locais, conversar com as pessoas.

Observou-se também que é apropriado ainda que seja primeiramente realizado um diagnóstico dos problemas, necessidades, para que depois seja formulado o melhor jeito de solucioná-los, e que deve ser abordado o sistema viário, o de zoneamento, e o de recreação.<sup>61</sup>

Contudo, pelo conteúdo da proposta e pela resposta do INCID à pergunta do prof. Josoaldo, percebe-se que não houve preocupação com nenhuma dessas orientações. Não foram efetuadas visitas, não dialogaram com as pessoas para entender quais os usos que estão sendo dados a determinados territórios, quais são as suas necessidades, não realizaram nenhum diagnóstico, e nem abordaram e esboçaram melhorias nos sistema viário e no de recreação. Trataram do sistema de zoneamento, porém a partir da metodologia e com os objetivos equivocados.

---

<sup>61</sup> Vide tópico “2.2 O plano diretor”.

Interessante é que tal proposta, ao mesmo tempo que claramente não foi elaborada levando em conta as comunidades tradicionais ou o bem estar da população como um todo, parecia, por outro lado, atender as demandas econômicas para a ampliação de áreas industriais, da produção e exportação.

No que tange a participação, compreende-se que as audiências públicas deveriam ocorrer em local, horário e por meio de comunicação acessível, com a publicação com antecedência mínima de 15 dias dos estudos, propostas, resultados dos debates nas diversas etapas do processo. As audiências deveriam também ter o objetivo de informar, discutir, colher subsídios e rever a proposta, deveria ser garantida a presença de todos, deveriam ser gravadas, e ao final de cada uma deveria ser lavrada ata para compor o memorial do processo, dentre outros.

Quanto aos povos indígenas e comunidades tradicionais aponta-se que as audiências públicas não correspondem à forma de participação adequada, que deve ser aplicada a consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção nº 169 da OIT.

Todavia, apesar de ter sido apontada diversas vezes durante a reunião a existência de povos e comunidades nos espaços que segundo a proposta de revisão da legislação urbanística municipal seriam transformados em zonas industriais de grande porte, industrial de logística, de porto e retroporto, nada foi dito sobre o direito à consulta prévia, livre e informada previsto na Convenção nº. 169 da OIT.

Acrescenta-se que, igualmente em função do que foi confirmado por vários cidadãos presentes na reunião do MPF e pela postura adotada pelo INCID, é possível perceber que as audiências públicas até então realizadas não atendiam os preceitos e objetivos expressos no Estatuto da Cidade e nas resoluções do CNDU. A CPT denunciava, e a sociedade civil ali presente corroborava, que não havia ampla divulgação das datas das audiências, que não se davam em lugares, horários e por meio de linguagem acessível, que não tinham a função de informar, colher subsídios e rever a proposta, etc.

Ademais, a resposta do INCID ao prof. Bartolomeu também demonstra que a prefeitura não possuía o intuito de informar, de empoderar os cidadãos de todas os dados e esclarecimentos pertinentes para que pudessem conscientemente decidir sobre a cidade. O INCID mostrou, na verdade, o objetivo de fazer com que o projeto de revisão passa-se pelas fases necessárias, que fosse aceito. Não exprimia a intenção de construir democraticamente a cidade, mas de cumprir os requisitos das audiências públicas para dar seguimento ao que já tinha sido planejado.

Dessa forma, a proposta de revisão em questão não foi elaborada de maneira correta – não houve um diagnóstico, nem foram utilizados os métodos indicados – nem a participação até então implementada se dava pelos meios apropriados ou atingia o fim pretendido que é legitimar a revisão e concretizar uma construção democrática da cidade.

Já na reunião do dia 06/11/15 compareceram na mesma sala na procuradoria, alguns convidados oficiados e outros espontaneamente: os representantes do INCID, o promotor Luis Fernando Barreto Júnior do MPE, professores e pesquisadores da UFMA e UEMA, membros do grupo de pesquisa GEDMMA e NUPEDD – dentre este eu –, representante do jornal *vias de fato*, da justiça nos trilhos, cidadãos, e uma moradora da zona rural<sup>62</sup>.

O Procurador iniciou a reunião recepcionando todos convidados e explicando que se tratava da continuidade das discussões iniciadas na reunião anterior sobre a proposta de revisão do plano diretor e da Lei de zoneamento de São Luís, em face da representação protocolada pela CPT que questionava a publicidade e os prejuízos das mudanças na zona rural.

O debate começou com os cidadão relatando que mesmo após o requerimento dirigido pelo procurador e promotor ao INCID durante a reunião que havia acontecido no MPF no dia 29/09/15, de que houvesse a suspensão da realização das audiências públicas, houve a tentativa por parte do INCID de dar prosseguimento a uma nova audiência marcada para o dia 04/11/15, dessa vez com menos divulgação ainda.

O procurador então questionou aos representantes do INCID por qual motivo isso ocorrera. Estes responderam que entenderam que poderiam dar continuidade aos debates porque a área identificada pelo ICMbio como da Reserva Extrativista Tauá-Mirim havia sido demarcada na proposta, não constando mais como parte das zonas industriais, e que possuíam, portanto, um novo material.

Dando prosseguimento a reunião, novamente os cidadão reforçaram as falhas e abusos cometidos durante as audiências públicas já realizadas, e foi requerido o cancelamento das mesmas e o início de um novo processo. Foi enfatizado que é responsabilidade do gestor público empoderar a população para que tenha condições de pensar a cidade e, assim, que o processo deveria recomeçar do zero, com a realização de seminários, oficinas, entre outros,

---

<sup>62</sup> Lista de presença da reunião no anexo 2 desta dissertação.

que imbuíssem as pessoas de instrumentos e conhecimento para refletir sobre a cidade a médio e a longo prazo.

Apontavam que na audiência pública efetivada no bairro da Cidade Operária, por exemplo, compareceram apenas 5 pessoas, e que na audiência pública efetivada na UFMA somente 3 pessoas foram. Depois de tais colocações procurador e o promotor continuaram se posicionando no sentido de adiar as duas audiências públicas faltantes.

Em seguida o INCID apresentou, então, novo mapa cartográfico contendo agora a demarcação da Resex Tauá-Mirim.

Os pesquisadores, os professores, o procurador e o promotor ali presentes, debatendo sobre o novo material apresentado, chegaram a conclusão que também era necessário ser pensada e definida uma zona de amortecimento, de transição de usos, em torno da área da Resex, a fim de proteger a Reserva e os povos e comunidades que se encontravam em seu entorno, dos usos industriais que poderiam causar danos irreversíveis.

Os militantes, professores e membros dos grupos de pesquisa apontaram como ilustração o povoado Cajueiro, que era localizado em torno da Resex – constava no pedido inicial dentro da Reserva Extrativista, mas foi excluído do projeto final –, que foi titularizado pelo INTERMA como assentamento, berço de comunidades tradicionais e lugares sagrados, e que resistia às investidas de implementação de polo siderúrgico desde 2004 e, mais recente, em 2014 lutava contra a instalação de um porto nas localidades. Que com a citada zona de amortecimento esse povoado poderia ser protegido.

O advogado Nonato Masson – membro do NUPEDD –, inclusive indicou a existência, dentro do Cajueiro, do “Terreiro do Egito”, patrimônio imaterial, de valor inestimável à religiosidade de matriz africana.

Nesse momento o promotor Barreto manifestou a sua preocupação quanto à preservação desse espaço sagrado. Noticiou que até aquele momento não tinha o conhecimento da existência do Terreiro do Egito na localidade, e que, nesse sentido, havia a carência de um estudo comprometido, com pesquisa de campo, que levantasse as comunidades tradicionais, os lugares sagrados e os sítios arqueológicos que se encontravam em volta da Resex.

O procurador solicitou então aos pesquisadores, e grupos de pesquisa ali presentes, que realizassem esse estudo e apresentassem ao MPF.

O promotor expressou ainda que, de acordo com a nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário nº. 607.940, tornava-se aconselhável que

houvesse o fracionamento do processo de revisão das leis urbanísticas municipais. Que inicialmente deveria ocorrer a discussão sobre o plano diretor, e depois deste aprovado, poderia se seguir à revisão das demais legislações, como a de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo da cidade.

Ao final foram consignados na nota sobre a reunião que seria, a partir de dados levantados pelos pesquisadores, considerado pela prefeitura o reconhecimento territorial das comunidades tradicionais em torno da Resex, e que seriam suspensas as audiências públicas e o encaminhamento do projeto de lei à Câmara até a conclusão das tratativas junto ao MPF e MPE.

Pode-se interpretar, a partir das reuniões ocorridas no MPF, que no geral, até o momento, a questão parecia estar mais focada na delimitação da Resex e da zona de amortecimento e na tentativa de reaproveitamento do processo de revisão que já estava na fase das últimas audiências públicas. Tanto que o INCID, mesmo após as críticas acerca da metodologia utilizada para a elaboração do projeto de revisão, por não ter sido abordado assuntos como o saneamento básico, as críticas quantos as audiências públicas, dentre outras, não refez a proposta como um todo.

Não houve, por parte da prefeitura, a tomada de consciência e preocupação com a necessidade de realização de qualquer visita *in loco*, diálogos abertos com as pessoas sobre os problemas urbanos, sobre como elas gostariam que fossem a cidade, quais são as suas necessidades, como elas utilizam o espaço, etc. Nem ocorreu a participação adequada, especificadamente, dos povos indígenas e comunidades tradicionais que vivem em São Luís. Estes ainda não foram chamados apropriadamente para a discussão.

O INCID demonstra, outrossim, não a predisposição para reiniciar de modo correto o processo, mas de cumprir com parte das exigências mais impostas, para seguir com o encaminhamento do projeto para votação na Câmara.

### **3.1.2 Nota Técnica do perito do MPF**

O perito em biologia do MPF, Rafael Gomes Gerude, cumprindo solicitação do procurador da república, Me. Alexandre Silva Soares, feita na reunião que aconteceu no MPF no dia 06/11/15, publicou nota técnica nº 002/2015 – BIO/PRMA/MPF sobre a proposta de revisão da legislação urbanística de São Luís, em 18 de dezembro de 2015. A nota contém 35 páginas e é composta não apenas por texto, mas por mapas, tabelas, gráficos, fotos e outros.

Logo nas primeiras páginas da nota técnica, Gerude (2015) porém, adverte que teve as suas análises aos aspectos ambientais, e que, dessa forma, não teceu nenhum comentário sobre a questão metodológica ou outros assuntos abordados nas reuniões do MPF que extrapolavam a sua área de atuação.

Primeiramente Gerude (2015) identifica que o Macrozoneamento Ambiental sugerido na proposta da nova legislação urbanística de São Luís apresenta delimitações conflitantes com o que dispõe a Resolução CONAMA nº 303/2002, sobre os parâmetros e limites das áreas de preservação permanente. O perito (GERUDE, 2015) ressaltou que enquanto a proposta de Macrozoneamento Ambiental impõe limite fixo de 30 metros de preservação da borda de rios, igarapés, riachos, e outros, pela referida resolução do CONAMA essas faixas de preservação devem variar de acordo com a largura do rio, a localização e dimensão do lago, ou lagoa, por exemplo.

Gerude (2015) explanou também sobre as áreas que segundo a proposta serão destinadas à Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS, e as alterações na faixa costeira de São Luís. Análises essas que não vão ser aprofundadas na presente dissertação por não apresentarem grande conectividade com o tema por ora estudado – que é a aplicação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais, em especial o direito à consulta prévia, livre e informada no processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo da cidade.

Dar-se-á maior destaque à proposta de alteração do zoneamento da cidade. Quanto ao tema, Gerude (2015) elabora na nota técnica um quadro comparativo, abaixo reproduzido, que demonstra a divisão das Zonas de São Luís/MA segundo a legislação vigente, à esquerda, e segundo a proposta de revisão da legislação urbanística elaborada em 2014, à direita:

Lei de Zoneamento vigente (Lei nº 3.253/1992)	Proposta de revisão da Lei de Zoneamento
Zona Residencial – ZR (1 a 11)	Zonas Residenciais – ZR (1 a 7)
Zona Turística – ZT (1 e 2)	Zona Turística – ZT
Zona Administrativa - ZAD	Alterada para Zona Mista Comercial – ZMC
Zona Central - ZC	Zona Central – ZC
Zona de Preservação Histórica – ZPH	Zona de Preservação Histórica – ZPH
Zona de Proteção Ambiental – ZPA (1 e 2)	Alterada para Macrozoneamento – MZA

Zona de Reserva Florestal - ZRF	Alterada para Macrozoneamento – MZA
Zona de Segurança ao Aeroporto - ZSA	Zona de Segurança ao Aeroporto - ZSA
Zona de Interesse Social – ZIS (1 e 2)	Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (1 e 2)
Zona Industrial – ZI (1 a 3)	Zonas Industriais (ZI): Zona Industrial de Porto e Retroporto – ZIRP Zona Industrial de Logística – ZIL Zona Industrial de Grande Porte - ZIGP
Corredor Primário - CP	Corredor Primário – CP
Corredor Secundário – CS (1 a 9)	Corredor Secundário – CS
Corredor Consolidado – CC (1 e 2)	Corredor Consolidado – CC
Zona Rural - ZRU	Zona Rural – ZRU
	Zona de Expansão Urbana – ZEUI
	Zona Mista Comercial – (ZMC 1 e 2) Zona Mista Institucional – ZMIT Zona Mista Industrial – ZMID Zona Mista Rural – ZMRU

\*Fonte: (GERUDE, 2015)

O perito (GERUDE, 2015) esclarece, como já mencionado, que há proposta de criação de Zonas Mistas e a subclassificação de Zonas Industriais a partir da incorporação de outras zonas que tem atualmente outros usos, como a Zona Rural, e zonas em branco ainda não classificadas na legislação vigente. Nesse sentido, Gerude (2015) denota que as principais alterações na Zona Industrial/Rural/Em branco propostas seriam as seguintes, *in verbis*:

a) A Zona Industrial de Porto e Retroporto – ZIRP seria delimitada a partir das atuais Zonas Industriais (ZI3 Porto e ZI2 Itaqui) e parte da Zona Rural – ZRU Rio dos Cachorros (Fig. 1);

b) Uma Zona Industrial de Logística – ZIL corresponderia à parte da ZR10;

c) A Zona Mista Industrial – ZMID seria definida a partir de parte da ZR10, ZRU Bacanga, ZI1, ZI2 (Fig. 2);

d) A Zona Industrial de Grande Porte – ZIGP corresponderia à ZI3 Rio dos Cachorros, parte da ZR10, parte da ZI2, parte da zona sem classificação, na região da ZRU Baía do Arraial;

e) Outra Zona Industrial de Logística – ZIL seria formada por parte da ZR10, parte da ZRU Baía do Arraial e parte da ZI2 (Fig. 3);

f) As Zonas de Expansão Urbana – ZEU e Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 2 seriam delimitadas a partir de parte da ZRU Tibiri e ZI1 (Fig 4). \*Fonte: (GERUDE, 2015).

Gerude (2015, p.6), nesse contexto, calcula que “a proposta de revisão expande a área destinada às atividades industriais dos atuais 8.900 hectares (89 km<sup>2</sup>) para cerca de 12.600 hectares (126km<sup>2</sup>), além de aumentar as atividades permitidas em cada uma dessas zonas”.

As figuras acima mencionadas, igualmente extraída da nota técnica (GERUDE, 2015) se encontram em anexo (anexos de 3 a 6) nessa dissertação, e permitem ao leitor uma percepção mais ampla, através do mapeamento por cores, das áreas que segundo a proposta de revisão da legislação urbanística serão transformadas em Zonas de Porto e Retroporto, Logística e Industrial de Grande Porte.

Identifica-se que se trata da diminuição significativa das áreas verdes de São Luís. Áreas estas que são essenciais para manutenção do ecossistema e biodiversidade da cidade – acrescenta-se que são cruciais também por serem ocupadas por povos indígenas e comunidades tradicionais e contarem com sítios arqueológicos, espaços sagrados e de tradições ancestrais, deveras importantes para a continuidade dos modos de vida, autodeterminação desses grupos, e para a história do país por serem símbolos de resistência das minorias, dos quilombolas, indígenas, e etc.

Nesse direcionamento Gerude (2015) comenta que partes das zonas que seriam incorporadas no projeto de expansão industrial são compostas por um ambiente natural único, um extenso manguezal de extrema importância ecológica. A região é habitat para várias espécies de animais e vegetais, é também lugar onde se pratica extrativismo de caranguejos, camarões e outros mariscos. Os lagos são utilizados como criadouro para pesca, e a população que vive na zona residencial cerca à essa região tem o seu abastecimento de água conectado ao estuário.

Assim, se detecta que qualquer contaminação com produtos químicos pode ser prejudicial a saúde dos moradores vizinhos e ao equilíbrio ecológico da flora e fauna da

região. Gerude (2015) deixa claro que muitos são os riscos tanto para a população, quanto para o ecossistema, decorrentes da permissão e intensificação da atividade industrial. Segundo suas investigações se essa proposta for aprovada pode haver:

- Alterações na dinâmica costeira, com indução de processos erosivos e de assoreamento e modificações na linha de costa supressão de manguezais e de outros ecossistemas costeiros;
- Ocorrência de acidentes ambientais (derrames, incêndios, perdas de cargas), impactos ao longo prazo, com perda de biodiversidade, poluição, impacto econômico;
- Dragagens e disposição de sedimentos dragados; geração de resíduos sólidos nas embarcações, nas instalações portuárias e na operação e descarte de cargas;
- Contaminações crônicas e eventuais, pela drenagem de pátios, armazéns e conveses, lavagens de embarcações, perdas de óleo durante abastecimento e aplicação de tintas antiincrustantes; à base de composto estanhos-orgânicos;
- Introdução de organismos nocivos ou patogênicos por meio das águas de lastro ou pelo transporte de cargas ou passageiros contaminados;
- Aumento dos níveis de material particulado na atmosfera, com prejuízos à qualidade do ar com reflexos diretos à saúde humana (GERUDE, 2015, p.11/12).

Por fim, em relação a área da Resex Tauá-Mirin, lembrando a reunião realizada em 06/11/15 em que o INCID apresentou nova proposta delimitando o espaço destinado à Resex (mapa do zoneamento segundo a legislação atual no anexo 7, segundo a proposta original de revisão no anexo 8, e mapa contendo a Resex no anexo 9 desta dissertação), Gerude (2015) expressou em sua nota técnica, em consonância com o que foi apontado pelos presentes na citada reunião, inclusive pelo procurador e promotor, que também considera pertinente a criação de uma faixa de usos reservados em torno da Resex para que futuramente funcione como uma zona de amortecimento, reduzindo os impactos sobre o espaço.<sup>63</sup>

Em suma, pode-se afirmar que a nota técnica (GERUDE, 2015) anexada no inquérito civil do MPF corresponde à uma importante ferramenta, com a produção de dados, cálculos, mapas, quadros que permitem e facilitam a constituição de uma visão interdisciplinar e mais prática sobre o assunto.

De fato, a partir da leitura da nota técnica desenvolve-se uma percepção mais clara, pois a nota sistematiza os dados e traz novas considerações – com esquemas comparativos elucidativos – sobre as zonas que a proposta almeja incluir no setor industrial de

---

<sup>63</sup> “Segundo a Lei nº 9.985/2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC), zona de amortecimento é “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (Art. 2º, XVIII). E segundo o Art. 25, “as unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos” (GERUDE, 2015).

grande porte, industrial de logística, de porto e retroporto. É explicitado o cálculo da pretensa expansão territorial do polo industrial – de 8.900 hectares para 12.600 –, a importância ambiental desse espaço como um ecossistema único, e os impactos – acidentes ambientais, contaminações e etc – que podem advir se tal proposta for efetivada.

Considera-se que as colocações feitas na nota técnica, a disposição dos mapas e quadros da cidade segundo a legislação atual, e segundo a proposta, um do lado do outro, a linguagem utilizada, as informações produzidas, supera a utilização os termos técnicos, a falta de informação sobre quantas áreas verdes a cidade tem agora e com quantas vai ficar se a proposta for aprovada, a não utilização de recursos comparativos, e outras características que constam no material do INCID, e torna viável a compreensão sobre o projeto de revisão, o que ele implicaria, quais seriam as suas consequências.

Fazia-se necessário esse trabalho de investigação, com a produção e denotação do que o INCID, apesar de capaz, não trazia à discussão, e traduzindo, tornando perceptível a todos, não apenas aos que possuem formação na área, o que realmente implica tais mudanças.

Por outro lado, no próximo tópico se observará outro importante elemento capaz de influenciar no desenrolar e desfecho do processo de revisão do plano diretor e da Lei de zoneamento de São Luís: a formação e atuação do Movimento em Defesa da Ilha – MDI, com destaque para a proteção da Vila Cajueiro.

### **3.2 O Movimento em Defesa da Ilha: a proteção do Cajueiro**

Convém observar as pesquisas desenvolvidas pelo Prof. Dr. Elio de Jesus Pantoja Alves (2014; 2016)<sup>64</sup> que se referem as resistências políticas das comunidades rurais de São Luís/MA contra a implementação de grandes projetos e obras de infraestrutura.

O autor (ALVES, 2014; 2016), dentre os vários conflitos identificados – o Projeto Grande Carajás, as bases industriais da Vale, a construção da Alumar, da Base Espacial de Alcântara<sup>65</sup>, e outros – ressalta a tentativa de instalação de um polo siderúrgico na Zona Rural da cidade, entre 2004 e 2005, e a tentativa de edificação de um porto ocorrida 2014. Sendo

---

<sup>64</sup> Um dos fundadores do GEDMMA.

<sup>65</sup> Em 1980, em face da implementação da Base Espacial de Alcântara, houve o deslocamento compulsório de vinte e três povoados. A prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maristela de Paula Andrade e o prof. Dr. Benedito Souza Filho (2006) dispõem de importante pesquisa de campo sobre o assunto - *Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*.

que esses dois episódios envolviam o espaço onde se encontra a Vila Cajueiro – como se vislumbrará em seguida.

Faz necessário explicar que Alves (2016) destaca essas duas situações, a de 2004 e a de 2014, por entender que representam bem o desenrolar de um processo contínuo de tentativa de expansão industrial sobre a área rural de São Luís. Pode-se acrescentar à esse processo contínuo, a revisão do plano diretor e da Lei de zoneamento de São Luís, iniciada em 2014, que se tornou mais uma investida com o objetivo de alterar as zonas e usos dos solos da cidade para propiciar uma expansão das áreas industriais sem levar em conta o bem estar e interesse da população em geral, e dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Aliás, verifica-se que esses projetos empresariais e de infraestrutura vêm, usualmente, acompanhados de uma discussão sobre a cidade e da alteração das legislações urbanísticas municipais capazes de conferir legitimidade e legalidade as novas configurações que pretende dar aos territórios.

Entretanto, Alves (2016) constata que a partir das duas citadas investidas desenvolvimentistas sobre os espaços ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais – espaços interpretados, porém, como em branco, prontos para a ocupação capitalista, pois como visto no capítulo anterior, o capital busca meios para se expandir, e um desses meios é o controle e edificação da cidade, através também da acumulação por desapossamento – iniciou-se uma rede de discussões críticas, apoio à resistência e militância em defesa dos grupos tradicionais, de seus territórios e formas de vida, com ênfase à bandeira e mobilização em prol do Cajueiro.

Há, em resposta às frequentes tentativas de construção de polos siderúrgicos e de portos e retroportos na região, o reagrupamento e reorganização dos povos indígenas, de comunidades e de demais segmentos da sociedade que juntos reivindicam a proteção dos territórios através de diversas modalidades: como Reserva Extrativista, como territórios pesqueiros, assentamentos, espaço sagrado de terreiros, e outros (ALVES, 2014; 2016; SANT'ANA JÚNIOR, 2016).

Assim, conforme se verá, os povos e comunidades que tem seus modos de vida e territórios continuamente ameaçados por tentativas incessantes de expansão das atividades industriais e portuárias, acabam se inserindo na discussão sobre a cidade no âmbito do poder municipal, que é onde são travadas as lutas pela definição do planejamento urbano. Senão, vejamos.

Inicialmente, vale a pena entender que nos anos de 1980 houve em São Luís a formação do Comitê de Defesa da Ilha, constituído por membros dos povos e comunidades, por professores, artistas, estudantes, etc. Esse Comitê contestou a instalação da Alumar, e, apesar de no momento “não ter conseguido frustrar a construção da indústria de alumínio, propiciou o acúmulo de experiências nesse tipo de mobilização” (SANT’ANA JÚNIOR, 2016, p. 285).

De forma que, na perspectiva do Prof. Dr. Horácio Antunes de Sant’Ana Júnior (2016) a experiência e empoderamento adquiridos com a participação do Comitê em Defesa da Ilha, auxiliaram na constituição dos demais movimentos e mobilizações que se seguiram nos anos posteriores contra a prolongada investida capitalista sobre a Zona Rural de São Luís.

Já em 2004 e 2005, como mencionado, o governo do Estado do Maranhão, junto com a Vale, esboçou a intenção de instalar uma usina siderúrgica integrada – que deveria funcionar em três fases: na redução, no refino e na laminação – em uma área de 2.471,71 hectares, que era definida pela legislação urbanística como Zona Rural II (ALVES, 2016). Tratava-se de um grande projeto siderúrgico que envolvia a Baosteel Shanghai Group Corporation, a maior siderúrgica da China, e a Arcelor Francesa, considerada uma das maiores siderúrgicas do mundo (ALVES, 2014; 2016).

Entretanto, a então Associação de Moradores do Taim fez um levantamento segundo o qual com a criação do polo siderúrgico em questão, pelo menos 14.380 pessoas seriam deslocadas dos seguintes povoados: Taim, Rio dos Cachorros, Cajueiro, Parnauçu, Porto Grande, Vila Maranhão, Ananandiba, Colier, São Benedito, Vila Madureira e Camboa dos Frades (ALVES, 2016).

Taim e Rio dos Cachorros, então, diante dessa ameaça às comunidades, se articularam com as associações de moradores das outras comunidades para discutir a situação. E com apoio de outros segmentos da sociedade civil foi formado o Movimento Reage São Luís. Esse movimento envolveu em rede cerca de 40 entidades, e incitou, em vários campos, como no campo político, no jurídico e acadêmico, contestação contra o projeto de edificação do polo siderúrgico e houve a organização de mobilizações (ALVES, 2014;2016).

Não se deve deixar de notar que nessa ocasião, associada ao projeto de construção da usina siderúrgica integrada, foi desenvolvida também uma proposta de alteração da legislação urbanística da cidade para dar viabilidade, legalidade e legitimidade à utilização industrial da zona que até aquele momento era classificada como Zona Rural II. Alves (2016, p.6), nesse contexto, identifica que a luta pelos territórios, “foi transformada numa pauta mais

ampla sobre o planejamento urbano da cidade de São Luís. Desse modo, o movimento passou a simbolizar a defesa de um “bem comum” materializado na cidade pelo sentimento de pertencimento coletivo”.

Ou seja, a disputa que envolvia localidades e interesses determinados – de um lado os interesses na implementação da siderúrgica, e do outro os moradores da zona rural II e seus aliados que pretendiam defender os territórios e modos de via tradicionais – acabou sendo levada à, e decidida, no âmbito da revisão das legislações urbanísticas municipais. O Movimento Reage São Luís, portanto, passou a retratar não apenas demandas específicas de determinadas comunidades diretamente atingidas, mas o bem estar de toda população. Estava em jogo a aplicação do direito à cidade, a revisão e execução de um planejamento urbano democrático em prol de todos e da função social.

O Movimento Reage São Luís, de tal forma, apontava falhas e ilegalidades tanto no processo de licenciamento ambiental, quanto na concessão do terreno, e na repentina proposição de alteração do zoneamento do município, para transformar a Zona Rural II em Zona Industrial (ALVES, 2014; 2016).

Contudo, a baixa do preço do aço no mercado internacional, o atraso na execução do projeto, a disputa entre grupos políticos estaduais, e o fato de a Câmara Municipal, no que tange a votação sobre a alteração da legislação urbanística, ter aprovado apenas a destinação de 1.068 hectares para a construção do empreendimento – eram previstos, como já citado, 2.471,71 hectares – influenciaram os investidores a desistirem do consórcio, inviabilizando a instalação da usina siderúrgica integrada (ALVES, 2014, 2016; SANT’ANA JÚNIOR, 2016).

O que, todavia, como percebido, não significou “o abandono definitivo de projetos de ampliação da infraestrutura e de instalação de novos empreendimentos industriais e portuários nas áreas próximas aos grandes portos de São Luís” (SANT’ANA JÚNIOR, 2016, p.287). São constantemente proliferados discursos, tanto por parte do Estado, quanto por parte de empresários, que enaltecem a vocação portuária da ilha, e são dispostas novas tentativas de modificação – projetos econômicos conjugados com a discussão e alteração das leis urbanísticas municipais – da zona rural<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Convém pontuar que em 2011 foi instalada na Zona Rural a Termoelétrica Porto do Itaqui, da empresa MPX, o que novamente implicou no deslocamento de grupos e em impactos tanto aos deslocados, quanto aos que permaneceram ao redor da termoelétrica. Os moradores da Vila Madureira, por exemplo, foram realojados no bairro Residencial Nova Canãa no município de Paço do Lumiar, 40 km distante do seu povoado de origem, longe do mar, e a 6km do espaço que foi a eles reservado para que pudessem desenvolver seus atividades agrícolas (SANT’ANA JÚNIOR, 2016).

Em 2014, por sua vez, houve outra investida, agora por parte da empresa WPR – São Luís Gestão de Portos e Terminais LTDA, do grupo WTorre – de edificação de um porto no local onde se encontra a Vila Cajueiro.

A Vila Cajueiro é composta por cinco núcleos de povoamento: Parnuaçu, Andirobal, Guarimanduba, Morro do Egito e Cajueiro. Alves (2016, p. 6) explica que “embora estes núcleos apresentem distinção em seu processo histórico de ocupação, no geral, os moradores denominam toda a localidade como Cajueiro, politicamente representada pela União de Moradores Proteção de Jesus do Cajueiro”.

Convém indicar que tal tentativa da WPR veio permeada por violência na região. Seguranças privados se faziam presentes na comunidade, intimidando os moradores, houve a derrubada de casas sem os devidos tramites legais, conseqüentemente, ocorreram várias denúncias, manifestações – o movimento chegou, inclusive, à paralisar duas vezes o transito na BR- 135, que dá acesso ao Cajueiro, negociando a presença da polícia rodoviária na região, o que afugentou por um período os jagunços da WPR –. Houve a concessão e revogação de licença prévia, o ajuizamento de ações judiciais, como a Ação Civil Pública ingressada pelo Ministério Público Estadual (MPE) e pela Defensoria Pública do Estado (DPE) contra o Estado do Maranhão, o município de São Luís, o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – INTERMA, e a WPR Gestão de Portos e Terminais LTDA, etc.

Por fim, vale apontar que referida Ação Civil Pública, ainda em andamento, questiona, dentre outros, o fato de desde 1998 a área do Cajueiro ter sido reconhecida pelo Interma como um assentamento e posteriormente o governo ter desconsiderado o direito à terra que ele mesmo concedeu (ALVES, 2016, p.8).

Viviane Vazzi Padro (2015, p. 131) que estuda a judicialização dos conflitos ambientais na comunidade Cajueiro a partir de 2014 – justamente a partir da empreitada da WPR em construir um porto no local – revela que “livre e impunemente, os empreendedores, as indústrias e os interesses privados agem no local, atuando, inclusive com licenças precárias, vencidas, ou mesmo sem qualquer licença de instalação ou operação e nem mesmo fiscalização”.

---

Ademais ao longo dos anos a região próxima ao complexo portuário de São Luís tem convivido não apenas com a instalação da termoeletrica, mas “com intensa proliferação de empreendimentos industriais, como cimenteiras, fábricas de asfalto, industriais de fertilização, além da ampliação de atividades minerarias, principalmente relacionadas com a extração de areia e pedra para a construção civil” (SANT’ANA JÚNIOR, 2016, p. 288).

Também relata que a chegada da WPR na região do Parnuaçu, na comunidade Cajueiro, em julho de 2014 “se fez acompanhada de fraudes, boatos e jagunços. Aos poucos, foram se constatando inúmeras ilegalidades, abuso de poder, suspeitas de grilagem etc., com a instauração de um grande conflito socioambiental [...]” (PRADO, 2015, p. 132).

Além do mais, é possível observar que com as lutas enfrentadas pelo Cajueiro, entre 2014 e 2015, emergiu o Movimento em Defesa da Ilha – MDI –, à semelhança da situação enfrentada nos anos de 2004 e 2005 em que foi formado o movimento Reage São Luís, e à semelhança também do Comitê de Defesa da Ilha instituído em 1980. Trata-se de um movimento igualmente composto pelas comunidades tradicionais, por professores, pesquisadores, estudantes, cidadãos, advogados, jornalistas, militantes e outros.

Dessa forma, o MDI, tal qual o Comitê de Defesa da Ilha e o Reage São Luís, ultrapassa a lógica das organizações sindicalistas, incorporando outros elementos e criando novos laços e relações entre os que se associam e se organizam contra as ameaças aos modos de vida tradicionais.

E, também à semelhança das situações anteriores, a tentativa de instalação do porto e retroporto na Zona Rural de São Luís associou-se à proposta de revisão das leis urbanísticas da cidade. Nesse sentido, que as pautas reivindicativas do MDI, “estão conectadas aos conflitos socioambientais produzidos pela expansão do capital sobre os espaços públicos urbanos e suas repercussões sobre a política de zoneamento da cidade de São Luís sobre os territórios tradicionais” (ALVES, 2016, p.11).

Entre as denúncias realizadas pelo MDI destaca-se a referente a pressão que o Conselho da Cidade sofre de empresas para que seus interesses prevaleçam na alteração do plano diretor e da lei de zoneamento do município, e a denúncia sobre os conflitos oriundos dos projetos desenvolvimentistas que pretendem se instalar em partes das Zonas Rurais e definir a cidade (ALVES, 2016).

Por outro lado, cabe sobressaltar que diante desses conflitos e movimentos que vem se desenrolando desde a década de 70 – com ênfase no Comitê de Defesa da Ilha de 1980, na reivindicação e regulamentação da Resex Tauá Mirim, pleito judicial que data de 2003, no Reage São Luís que se mobilizou em função da tentativa de instalação de um polo siderúrgico em 2004 e 2005, e mais recente, no MDI contra a construção de um porto e retroporto na região do Cajueiro em 2014, combinada com o processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento da cidade que corrobora com tal plano – foram sendo

desenvolvidos vários trabalhos, estudos e pesquisas sobre as comunidades rurais tradicionais de São Luís, em especial sobre o Cajueiro.

Ressalta-se nesse contexto o Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA), iniciado em 2005, por estudantes, professores e pesquisadores da UFMA, que, além de apresentar importante envolvimento na rede de articulação, luta e resistência formada em favor das comunidades das zonas rurais, disponibiliza várias pesquisas, projetos de estudos, relatórios, dados, sobre a temática.

Nesse sentido, pode-se encontrar junto ao GEDNNA relevantes trabalhos, especialmente sobre o Cajueiro e o Terreiro do Egito<sup>67</sup>. Compete lembrar que a informação sobre a existência do Terreiro do Egito influenciou na decisão do procurador do MPF e do promotor do MPE, de, a partir de maiores dados fornecidos pelos professores da UFMA, serem levados em consideração as comunidades em torno da Resex Tauá- Mirim, para elaboração de uma zona de amortecimento.

Identifica-se que a preservação do Terreiro do Egito foi então acionada como mais uma importante bandeira/estratégia para proteção do território étnico. Compreende-se que a história e simbologia do Terreiro do Egito faz transparecer a riqueza e diversidade cultural do local. O espaço em questão, portanto, não pode ser encarado como mera mercadoria, mas deve sim ser respeitado e protegido. Como expressa Santos e Sant'ana Júnior (2017, p.6-7):

[...] o terreiro do egito é acionado como uma ferramenta de luta, na garantia do lugar enquanto lar, sustento e casa, assim como patrimônio “imaterial” do Maranhão. Lugar esse complexo e rico em diversidade natural e cultural que não pode ser reduzido à uma mera mercadoria, ou em uma síntese completa, lugar esse que deve ser ouvido, sentido, pois o que se apresenta enquanto simples anuações, na verdade são questões fundamentais para a compreensão de um todo de uma realidade social” (SANTOS; SANT’ANA JÚNIOR, p. 6/7).

Prado (2015) dessa maneira ressalta que no processo de definição da cidade – incluindo a revisão do plano diretor e lei de zoneamento de São Luís – que não vê, nem ouve os interesses dos povos e comunidades que vivem e tem uma relação socioeconômica diferenciada naquela região, as memórias silenciadas dos moradores do Cajueiro acabam ecoando nos tambores da mina, seus cânticos e doutrinas ancestrais.

Isso posto, passará a ser abordado no próximo tópico o caráter especial que a proteção do Terreiro do Egito adquiri na, mas não se restringe apenas à, luta e resistência do

---

<sup>67</sup> O GEDMMA dispõe de um site: [www.gedmma.ufma.br](http://www.gedmma.ufma.br) onde são publicados os trabalhos produzidos pelos membros do grupo, o que faz do site, assim, uma importante fonte de pesquisa e informação.

Cajueiro, chegando mesmo a ser uma significativa bandeira capaz de englobar vários segmentos da sociedade em entorno das discussões sobre a cidade.

### **3.2.1 O Terreiro do Egito e o Cajueiro somos todos nós!**

Inicia-se dando destaque, dentre os inúmeros trabalhos elaborados pelos membros do GEDMMA, ao relatório de iniciação científica realizado em 2013 por Walkerlene Cecilia Soeiro Santos, orientada pelo prof. Dr. Horácio Antunes Sant'ana Júnior. Pois considera-se que esse relatório contém informações importantes para o resgate e compreensão do valor sócio, cultural e histórico do Terreiro do Egito e Cajueiro.

Acontece que o referido relatório traz dados sobre a história do processo de ocupação de três povoados localizados no entorno do complexo portuário de São Luís/MA, – áreas continuamente ameaçadas e envolvidas em conflitos e em mobilizações sociais de resistência – e entre os três povoados selecionados para desenvolvimento da pesquisa se encontra o do Cajueiro<sup>68</sup>.

Pode-se extrair desse relatório de iniciação científica que, – durante a pesquisa de campo na comunidade do Cajueiro, com entrevistas aos moradores detectou-se que – a memória do local se encontra em muito vinculado a existência do Terreiro do Egito (SANTOS, 2013).

O Terreiro do Egito é um dos terreiros mais antigos do Brasil, fundado em 1864, em local de refúgio dos negros, pela africana chamada pelo nome aportuguesado de Basília Sofia – primeira chefe e sacerdotisa da casa –, e de nome privado Massinocô Alapong, vinda de Cumassi, na Costa do Ouro hoje denominada Gana (GEDMMA, 2014). Esclarece-se que Basília Sofia, repetindo os rituais de seus voduns, os assentou no espaço onde hoje se encontra o Terreiro do Egito, e assim, os filhos e filhas que ramificaram desse terreiro e se localizam em várias partes do Brasil, somente são capazes de invocar os encantados nesse mesmo local, uma vez que é lá que eles permanecem.

---

<sup>68</sup> Convém ressaltar que moradores mais antigos do Cajueiro relatam, nas pesquisas para elaboração desse relatório, que no passado a comunidade era rica em pescado e em mariscos, mas que após a drenagem ocorrida em 1970 para a construção do Porto Itaqui, a quantidade e variedade de peixes e mariscos foi afetada, bem, como a praia do Cajueiro que era fonte de lazer para a população. Retirando dos moradores a possibilidade de pescar, restando-lhes como atividade produtiva o trabalho braçal, com inclusive a venda da força de trabalho às próprias empresas e indústrias que retiram dos moradores a autonomia sobre a história do Cajueiro (SANTOS, 2013).

Deve-se explicar, porém, que o Terreiro do Egito não é atualmente composto por edificações, “de acordo com relatos orais, somente na época das festas eram levantadas casas de pau a pique para abrigar os festeiros, mas que eram desmanchadas em seguida” (ALVES; MARTINS, 2016). Trata-se, em realidade, de uma elevação de terra, por isso também denominado de Morro do Egito, onde permanecem os encantados ali assentados.

Acerca da chefia do Terreiro do Egito identifica-se que após o falecimento de Basília, em 1911, o terreiro passou, e permaneceu durante 51 anos, sobre a responsabilidade de Dona Maria Pia. Após a morte desta, passou para outros pais e mães de santo de São Luís, filhos do Terreiro do Egito, mas que, no entanto já possuíam seus próprios terreiros em funcionamento como “a Celestina do terreiro do Engenho, próximo ao Tirirical, Verônica, no Bairro de Fátima, Pai Euclides do Cruzeiro do Anil” etc (FERRETI, 2016, p. 3).

Os moradores do Cajueiro relatam inclusive a memória sobre a realização de determinados festejos, como o de São Benedito e Santa Luzia, no Terreiro do Egito, organizados pela Dona Maria Pia. Contam que quando havia toque no terreiro, Dona Maria Pia falava em outras línguas, invocava o santo, e aparecia na Baía de São Marcos o navio encantado de Dom João todo iluminado (SANTOS, 2013). Mundicarmo Ferreti (2015, p.10) aclara, entretanto, que apesar do navio encantado de D. João afundar “deve estar no fundo do mar e pode voltar, se chamado; e o local onde ele costuma aparecer deve continuar sendo vigiado pelos encantados”.

Praticantes da religiosidade de matriz africana ainda relatam que a princesa Ina, protetora das águas do Porto do Itaqui, manifesta em certas ocasiões o seu descontentamento com as pessoas que com ambições capitalistas pretendem se apossar e dominar o local (GEDMMA, 2014).

Já sobre a genealogia do Terreiro do Egito pai Euclides da casa Fanti- Ashante explicou, em entrevista concedida ao GEDMMA, que não só o seu terreiro em São Luís, mas vários outros descenderam do Egito formando uma corrente de filhos e netos. Em suas palavras:

[...] têm casas assim, que não deixam de não ser, assim digamos uma corrente, que pode se considerar da família, porque tem o terreiro ali no Lira, na rua Padre Roma, que é o terreiro de Margarida Mota, ela foi filha de santo do Egito [...] ela já faleceu, mas o terreiro continua [...] tem o terreiro da Fé em Deus, do Jorge Itacy de Oliveira, ele também morreu [...] mas a casa continua, essas pessoas que estão lá não deixam de ser netos do Terreiro do Egito. Tem o terreiro aqui no Pão de Açúcar, também que é de [...] Manuel Curador, ele também já morreu [...] Se for buscar essa questão já de neto, tem muito, mas de filho só tem eu, todos já morreram. [...] Inclusive eu

tenho uns filhos de santo que têm terreiro né, que são netos de lá, tem ali o Nhiôzinho em Ribamar, tem Itaparandi aqui no Maiobão, tem Wender na Liberdade, tem o Remédio aqui no São Bernardo, tem Tabajara aqui no Maiobão, [...] Venina aqui no Zumbi, tem aqui Abraão no Parque Vitória, que são meus filhos [...] que são netos de lá (GEDMMA, 2014, p.6).

Quando foi questionado se o Terreiro do Egito poderia ser considerado a pedra fundamental para a maioria dos terreiros da cidade, Pai Euclides afirmou que sim porque foi da onde “saiu mais filhos de santo, que abriu casa foi Egito, nenhuma outra casa, nem casa de Nagô, Casa das Minas, não abriram mão pra ter filiado assim, o Egito teve muito mais [...] parece que são 15 a 16 filhos de santo lá que abriram casa.” (GEDMMA, 2014, p.6).

Pai Euclides esclarece também que não há um dia específico para os filhos(a) visitarem o Terreiro do Egito, mas que aproveitava, particularmente, o mês de julho, em que ocorria uma grande festa no seu terreiro, e selecionava de preferência o último dia da festa para irem ao Terreiro Egito fazer seus cantos e oferendas. Acrescenta que no Terreiro do Egito, por ser um Morro, não havia quartos, e os feitiços e assentamentos ocorriam nas árvores consagradas à certas entidades (GEDMMA, 2014).

Enfim, diante dos dados expostos, é possível concluir que o Terreiro do Egito – datado de 1964, fundado por ex- escravos fugidos, ligado a formação da comunidade Cajueiro, possuindo encantados que apenas se manifestam lá, com filhos, filhas, netos e netas de santo, descendência que se estende à formação de outros terreiros tanto dentro, quanto fora de São Luís, etc –, portanto, corresponde a um lugar sagrado de valor inestimável a religiosidade de matriz africana, a comunidade Cajueiro, e a história da cidade e do país, como símbolo de resistência de um povo.

Símbolo de resistência dos “trazidos por ventos que guiaram não as velas dos navios do Itaqui e da Ponta da Madeira, mas barcos carregados do que seria a maior experiência constituinte da história do Maranhão e do Brasil” (GEDMMA, 2014, p.6). Assim, pode-se afirmar que o valor do território “supera em suas especificidades, a grandiosidade de qualquer navio que não seja aquele conduzido por D. João nas águas da Baía de São Marcos” (GEDMMA, 2014, p.7).

Entende-se, como estipulado no relatório, que o Cajueiro não é composto unicamente de terra pra plantar e colher, nem de mar para pescar e de mangue para coletar mariscos, mas de tradicionalidade, de costumes, de culturas e espaços sagrados à diferentes comunidades – pescadores, indígenas, quilombolas, dentre tantos, unidos na luta contra empreitadas capitalistas oriundas das empresas privadas e do Estado.

Vale indicar que segundo o GEDMMA (2014) o sudoeste de São Luís é constituído por comunidades que se inter-relacionam entre si e mantem o ecossistema preservado com suas práticas e modos de vida sustentáveis.<sup>69</sup> Dessa forma, a transformação do Cajueiro em área industrial, assim como de qualquer outra comunidade dessa região implicaria em desestabilização e grande perda a diversidade cultural e ambiental do país. Por esse motivo o GEDMMA (2014) ressalva que:

Criar as condições necessárias para que esses grupos permaneçam em seus lugares de ancestralidade é dever de toda a sociedade ludovicense e obrigação política dos poderes municipal, estadual e federal, uma vez que a salvaguarda desse patrimônio de explícita combinação material e imaterial, cultural e ambiental é condição de conservação da memória, da história, de como se deu a constituição territorial desta cidade, como também condição de conservação ambiental, em uma parte do território já tão atingida por emissões de partículas poluentes por diversas empresas que se instalaram nas últimas décadas e tomaram de assalto parte do território dessas comunidades tradicionais. O desafio que se põe à sociedade, aos gestores públicos e aos operadores do direito é fazer conviver, na prática, diversos estilos e experiências de organização social, cultural e econômica, modelos distintos de se apropriar e usar o meio físico (GEDMMA, 2014).

O Prof. Dr. Elio de Jesus Pantoja Alves (2017)<sup>70</sup>, por sua vez, em entrevista concedida à autora desta dissertação, evidencia como o Cajueiro, de uma situação singular, que diz respeito a uma comunidade específica, passou a representar uma bandeira de defesa da ilha como um todo.

Alves (2017) explica que o Movimento em Defesa da Ilha possui uma dinâmica própria, que os indivíduos que vem de segmentos diferentes da sociedade vão compondo o movimento. Dessa forma, tem-se unificado em torno de uma bandeira principal, que nesse caso é o Cajueiro, diferentes tipos de reivindicações, interesses e lutas. Por esse motivo o movimento, como intitulado, vai representar uma defesa de toda a ilha.

Ainda sobre as adesões que o movimento vai ganhando, Alves (2017) explicita que estão conectadas ao período vivido em São Luís que é de discussão sobre a cidade travada em função do processo de revisão da legislação urbanística municipal, e estão interligadas também às questões ambientais, culturais, de religiosidade de matriz africana, e outros.

---

<sup>69</sup> Essa consideração advém de mais de uma década de estudos desempenhados pelo GEDMMA. Dá-se destaque a pesquisa de conclusão de graduação – *Cajueiro: entre as durezas da vida e do ferro, no tempo do aço* – do hoje doutor em Ciências Sociais, prof. do Colón e um dos coordenadores do GEDMMA: Bartolomeu Rodrigues Mendonça.

<sup>70</sup> Já identificado no tópico 3.2 como um dos fundadores do GEDMMA.

O movimento vai contestar a instalação arbitrária de mais empreendimentos na zona rural, diminuindo os espaços verdes da cidade, afetando modos de vida tradicionais, e todos habitantes do município em geral pelos impactos causados e a destruição de um espaço sagrado que é o Terreiro do Egito.

Assevera-se que a quantidade de pessoas que podem ser atingidas pela extinção do terreiro não é delimitada no espaço geográfico de São Luís, pois trata-se de uma cadeia inteira de herdeiros, que vem desde 1864, pais e mães de santo que são filhos do Terreiro do Egito e se encontram espalhados pelo mundo.

Podemos considerar, dessa maneira, que o Cajueiro, na verdade, somos todos nós! Faz parte da luta de todos os praticantes de religiosidade de matriz africana, de todas as comunidades tradicionais, de todos os pesqueiros, de todos os ludovicenses que se opõem à mudanças das legislações urbanísticas que não são democráticas, que têm a função apenas de viabilizar a dominação capitalista sobre os territórios e não se preocupam em atender as necessidades das pessoas e resolver os problemas urbanos.

O Cajueiro somos todos nós que lutamos pela concretização do direito à cidade, do direito à participação, e à autodeterminação. Que desse modo, almejamos estar no controle e decidir sobre nossas vidas, como como, em que ambiente vamos viver. Que queremos romper com a destruição criativa resultante da exploração capitalista, que queremos subverter a ideia de cidade como um amontoado de concretos, tijolos, cimento e asfalto, como edificação apriori, sem construtores, invariavelmente em direção da produção econômica. Que queremos apontá-la como obra, imbuída por intenções e sentimentos.

O Cajueiro somos todos nós que aspiramos de fato estar a par, discutir, opinar, em suma, verdadeiramente participar e se empoderar do projeto de cidade que esta sendo elaborado e executado. Que aspiramos fazer parte do processo, contribuir na identificação dos principais defeitos do município e na formulação de soluções. Que priorizamos a manutenção de um espaço ambientalmente sadio para os habitantes, com a projeção de áreas de lazer, com a preservação dos modos de vida tradicionais, do extrativismo e da pesca, com a diminuição da poluição, com o adequado saneamento básico, abastecimento de água, com a instalação de parques, áreas de preservação, com a melhoria do transito, etc. Que aspiramos a uma cidade capaz de atender o bem estar social, a diversidade social e cultural.

Em face dessa perspectiva, indicar-se-á no próximo tópico os principais eventos, as atuações do MDI que influenciaram o desfecho do processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento da cidade. Tem-se o objetivo de investigar se foi logrado êxito na

efetivação do direito à cidade e dos demais direitos da população no geral, e dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais especificamente.

### **3.3 Mobilizações e desfecho do processo de revisão do plano diretor e lei de zoneamento de São Luís/ MA**

O MDI tornou-se importante protagonista na discussão sobre a cidade – em meio ao processo de revisão das legislações urbanísticas municipais iniciado em 2014 – envolvendo em torno da proteção do Cajueiro diversos segmentos da população e variadas questões como a ambiental, a cultural, dentre outros, e chegando, dessa forma, a representar uma mobilização em defesa não só de uma comunidade, mas de toda a cidade. Porque, afinal de contas, como avançado no tópico anterior, o Cajueiro e o Terreiro do Egito somos todos nós. Dessa maneira, faz-se importante investigar o que o MDI tem desempenhado, quais foram as suas mobilizações e reivindicações, e entender também o resultado destas.

Relembra-se inicialmente o que foi citado no tópico 3.1.1 desta dissertação, que mesmo após a requisição do procurador e do promotor na primeira reunião ocorrida no MPF no dia 29/09/15, para que o INCID suspendesse a realização das audiências públicas que faltavam para o encaminhamento da proposta de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento para a Câmara Municipal, o INCID tentou dar prosseguimento ao processo participativo marcando uma audiência pública no dia 04/11/15 no parque Bom Menino.

Vem-se esclarecer, contudo, que tal audiência, no bairro do Bom Menino, só não foi concretizada, foi cancelada, em razão da manifestação de componentes do Movimento em Defesa da Ilha que compareceram em número considerável no local e horário marcado. Portavam cartazes e bradavam frases como “não sou otário, não sou otário, esse plano é para empresário”, “a cidade é da população, e não da especulação”. Após a apresentação do INCID na referida audiência algumas pessoas solicitaram a oportunidade de fala. Dentre estas se destaca a da advogada Viviane Vazzi Prado que expressou<sup>71</sup>:

[...] a gente gostaria de saber como é que houve a divulgação dessa audiência pública, por que meios? Inclusive sabendo que na última reunião estivemos com o Ministério Público Federal e o Estadual, onde essa forma de não participação, de ocultação do que está sendo discutido pra nossa cidade foi colocada e houve uma recomendação pra que suspendessem todas as audiências. Seria lavrado um laudo multidisciplinar pelo ministério público e isso seria retomado. Eu gostaria de saber

---

<sup>71</sup> Tem-se como fonte vídeo disponível no site [www.defesadailha.com.br](http://www.defesadailha.com.br).

então como foi divulgado, onde, onde que ta sendo feita a ata [...] e se quem está aqui está ciente do projeto de futuro que está sendo discutido [...] se ta claro para todo mundo se o maior objetivo é acabar com as áreas rurais para se colocar empreendimentos industriais no lugar delas quando São Luís ta com índices de poluição tão altos que era o caso de já se ter a moratória de todas as empresas que já estão aqui instaladas. Fora isso, em que momento, como é exigido pela própria legislação, que momento, sob pena de improbidade administrativa, é bom que se deixe claro, em que momento se vai discutir o saneamento básico, como um projeto básico para a cidade, para se continuar [...].

Ressalta-se também a fala do prof. Horácio Antunes de Sant’ana Júnior que denunciou que houve insuficiente divulgação quanto à realização da audiência pública no parque Bom Menino, que o MDI que vinha acompanhando assiduamente o processo apenas tomou conhecimento dessa audiência por meio de uma publicação rápida no *facebook* da prefeitura de São Luís, enquanto que a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão – FIEMA, foi avisada previamente, tanto que constataram que foi divulgado no próprio jornal da FIEMA a data da audiência.

Diante do exposto, tanto das contestações feitas pela população na audiência, quanto da verificada ínfima presença dos moradores do bairro Bom Menino, apenas três haviam comparecido na audiência, o Dr. Barreto, presente no momento, se posicionou ponderando que a audiência não havia atingido seu fim de viabilizar a participação popular e que deveria ser cancelada.

Ademais, posteriormente à intensa articulação do MDI que levou ao cancelamento da audiência pública no parque Bom Menino, convém elencar outra importante atuação do movimento acerca da defesa do Cajueiro, que foi o ato político ocorrido no dia 22/11/15 – ainda em caráter de celebração pelo dia da consciência negra. Nesse dia os praticantes da religiosidade de matriz africana de diversos terreiros de São Luís, moradores da Vila Cajueiro, membros do MDI, do GEDMMA, e de outros grupos, além de jornalistas, estudantes, etc, caminharam juntos da sede da Associação dos moradores do Cajueiro até o Terreio do Egito, onde levantaram o mastro da paciência (um mastro branco), como símbolo da reocupação do território (SANTOS; SANT’ANA, 2017; MARTINS; ALVES, 2016).

Na ocasião também foi lida carta assinada pelas comunidades tradicionais de matriz africana, pelos descendentes do terreiro do Egito e pelas comunidades que compõe o Cajueiro, selando a união dos grupos em torno da proteção do espaço, como está expresso no texto da carta<sup>72</sup>:

---

<sup>72</sup> A carta encontra-se no anexo 10.

As comunidades tradicionais de matriz africana, descendentes do Terreiro do Egito e as comunidades que compõe o território do Cajueiro – Guarimanduba, Parnauaçú, Andirobal e Cajueiro – viemos através desta carta, manifestar nossa unidade em torno da defesa de nossa história, de nossos antepassados e de nossa herança cultural.

Na carta foi enfatizada a história do Terreiro do Egito, a ancestralidade do terreiro, e a importância desse espaço sagrado, como local mais antigo do tambor e símbolo de resistência para os seus descendentes, para o Maranhão e para o Brasil. Foi realçado também que não se trata de uma luta isolada, mas enfrentada por todos para a preservação do território étnico. Como explicitado:

A luta em defesa pela preservação e reconhecimento como lugar sagrado do Terreiro do Egito, não é uma luta isolada! Confunde-se com a nossa disputa pela defesa do território do Cajueiro onde está situado. Batalha que vem sendo travada há décadas, por homens e mulheres de coragem, verdadeiros guardiões desse território, mas que vêm sofrendo ameaças e violências e intimidações de todo modo por aqueles que querem dele se apropriar, torná-lo mercadoria: ameaça por deslocamento para instalação de indústrias e empreendimentos portuários, ameaças pela poluição ambiental, ameaça pela destruição dos bosques de mangue que protegem o território sagrado. Nossos peixes, nossa água, nossos rios e igarapés, nosso solo e o ar que respiramos, são fundamentalmente, elementos conectados com a vida comunitária nesse território étnico. Somos uma comunidade e não queremos sair do lugar onde nascemos, crescemos e nos tornamos comunidade: somos pescadores e pescadoras, lavradores e lavradoras, extrativistas, somos povos tradicionais, remanescentes de quilombos! Exigimos políticas sociais voltadas à pesca e à agricultura, exigimos escolas, serviços de saúde, melhorias e pavimentação da estrada, melhorias nos transportes, fiscalização às empresas poluidoras por parte dos governos; exigimos a preservação da natureza e o respeito ao nosso modo de viver, ao nosso modo de ser e de sonhar, de praticar nossas religiões livremente!

Já em fevereiro de 2016, em resposta à solicitação feita pelo procurador e pelo promotor na segunda reunião realizada no MPF – reunião do dia 06/11/15 em que foi requerido que os pesquisadores das universidades ali presentes que apresentassem informações sobre as comunidades tradicionais que se localizam em torno da Resex Tauá-Mirim, no intuito de ser pensada uma zona de amortecimento – o GEDMMA, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Questões Agrárias – NERA, o Núcleo de Estudos Geográficos – NEGO, e o Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade – NUPEDD, formularam e protocolaram Relatório Sucinto de Levantamento de comunidades tradicionais no entorno da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim (o relatório consta no anexo 11 desta dissertação).

Convém apontar que para a elaboração de tal relatório foram realizados dois encontros, um com a presença dos pesquisadores e de morador do Cajueiro, e o segundo com a presença dos pesquisadores e de membros do conselho gestor da Resex Tauá-Mirim. A

partir da coleta de dados preliminares nesses dois encontros – as características socioeconômicas das comunidades, a existência de sítios arqueológicos, etc – foram efetivadas pesquisas de campo. Para as pesquisas de campo foram formadas equipes compostas pelos pesquisadores e por moradores das comunidades que efetuaram visita técnica aos locais previamente identificados, entrevistas, a tomada da localidade por via de GPS, dentre outros.

Como resultado dessa atividade no citado relatório foram indicadas dezoito comunidades tradicionais, são elas: Vila Maranhão, Cajueiro, São Joaquim, Camboa dos Frades, Porto Grande dos Bragas, Sitio Conceição, Mãe Chica, São Benedito, Jacu, Murtura, Laranjeiras, Vila Maruai, Inhauma, Estiva, Vila Juçara, Vila Coqueiro, Piçarra, e Vila Samara. Foi destacado brevemente no relatório algumas das principais características de cada comunidade como a presença de espaços sagrados, sítios arqueológicos, monumentos tombados pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, a memória dos moradores, a sua localização, etc.

Sobre o Cajueiro, por exemplo, foi elaborada as seguintes observações:

2) Cajueiro: é composto pelas localidades Andirobal (caracterizada como quilombo), Guarimanduba (sítio que abrigou o terreiro do Dr. Lotério; encontra-se próximo a uma área de brejo e à beira do igarapé Ararapá; há indícios de que seja um aldeia indígena), Parnuaçu (área de obrigações de terreiros da Vila Maranhão e do bumba-boi de Maracaña, que todos os anos vai até a praia para pedir permissão antes de sair para festejos juninos, abrigou o terreiro de mina de D. Ângela), Sol Nascente (no qual está localizado o Terreiro de Samuel e onde fica o Terreiro do Egito, Poço de São Benedito, que servia de fonte de água para membros do Terreiro do Egito) e Cajueiro (onde está localizada a praia do Cajueiro e a Croa do Cajueiro, que é um dos pontos de referência dos espaços sagrados vinculados ao reino da Princesa Ina, que fica num quadrilátero que tem como pontos de demarcação a Croa do Cajueiro, a Pedra de Itacolomi em Alcântara, a Ponta da Areia e a Ilha dos Carangueijos). A comunidade do Cajueiro faz, a cada ano, o festejo tradicional de São Benedito. Cajueiro é via de acesso ao mar para várias comunidades, como Vila Maranhão e São Joaquim, permitindo a pesca e o transporte marítimo. As praias de Cajueiro e de Parnuaçu se destacam por serem áreas produtivas do camarão piticaia (também conhecido como “Sete Barbas”). Entre Cajueiro e Porto Grande, no manguezal do Arapapá, há um ninhal de Taquiri (passáreo que está na lista de extinção pela Portaria 445/2015 do MMA). As principais atividades econômicas das localidades que compõem o Cajueiro são a pesca, a agricultura tradicional e o extrativismo vegetal, principalmente do babaçu, da juçara e do buriti. Nos últimos anos, a comunidade tem assistido a um crescimento populacional, relacionado à vizinhança com grandes empreendimentos (GEDMMA; NERA; NEGÓ; NUPEDD, 2016, p. 3).

Na Vila Maranhão, como outra ilustração, foram identificadas dentre os seus sítios arqueológicos a Igreja de São Joaquim que data de 1648, e o Comitê Vila Maranhão que

mais recentemente tem recebido restos mortais provenientes de outras comunidades que foram desapropriadas, em sua maioria, a favor da Vale e da Alumar (GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016).

Quanto à Camboa dos Frades, foi detectado, além de outras peculiaridade, que na localidade há um cemitério de indígenas, possivelmente Tupi, e um cemitério de Jesuítas. Pela coleta de relato dos moradores, foi verificado também que uma das principais atividades econômicas da comunidades é a pesca e que a região atrai, inclusive, pescadores de outras comunidades (GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016).

Contudo, foi registrado que as pessoas que moram em Camboa dos Frades já suportam cotidianamente a poluição e os impactos ambientais que advém do Porto do Itaqui e da Termoelétrica que se encontram ali aos arredores. Em certos dias, por conta do derramamento de óleo das embarcações que atracam no Porto, é impossível pescar e muitos peixes, caranguejos e camarões morrem (GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016).

Assim, sucessivamente, e de forma sistemática, foi sendo descrito no relatório as características essenciais de cada uma das 18 comunidades estudadas. A referida investigação, nesse sentido, mesmo que preliminar, é considerada importante por trazer ao inquérito do MPF e ao processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento de São Luís dados que denotam a existência de comunidades tradicionais na zona rural da cidade.

No relatório, por fim, conclui-se que as 18 comunidades estudadas apresentam características típicas de comunidades tradicionais, e se explica que tais comunidades mantêm entre si relações socioeconômicas e de parentesco próprias, articulando-se também historicamente com as demais comunidades que fazem parte da Reserva Tauá-Mirim. Como expõe:

O levantamento preliminar “in loco”, de dezoito comunidades permitiu verificar que nelas há características típicas de comunidades tradicionais (quilombos e aldeias indígenas). Encontramos sítios arqueológicos e históricos, espaços sagrados de matriz africana e cristas, áreas expressivas de conservação ambiental que foram um mosaico de grupos sociais e mantêm, entre si, relações econômicas, sociais, de parentesco, culturais e religiosas específicas, constituindo um território tradicional historicamente articulado às comunidades que constituem a Reserva Extrativista Tauá-Mirim (GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016, p. 9).

O relatório dispõe ainda que as comunidades analisadas “têm sido, nos últimos anos, ameaçadas e/ou impactadas por projetos industriais e de infraestrutura (estatais e privados) o que prejudica os aspectos sociais e ecológicos do grupo, tendo em vista a sua reprodução social, religiosa e cultural” (GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016, p. 10).

E que o projeto de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento também pode impactar negativamente as comunidades.

Nesse contexto, considera-se importante defender os modos de vida tradicionais “criando mecanismos de proteção e garantia de importantes sítios religiosos, de conservação ambiental e da memória social, bem como adotar instrumentos de consulta prévia estabelecidos na legislação internacional e brasileira sobre populações tradicionais” (GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016, p. 10).

Por esse motivo, é proposto no relatório que o espaço onde se encontram as 18 comunidades seja convertido em uma zona de proteção das comunidades tradicionais “para mitigar “os efeitos nefastos, de caráter social e ambiental, provocados por empreendimentos econômicos, habitacionais de grande escala ou pela instalação de presídios” GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016, p. 10).

Por último, o relatório adverte que a manutenção dessas comunidades, tanto quanto a de outras que ainda não foram identificadas – por se tratar de uma pesquisa preliminar – constitui “fator importante para existência da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, pois propicia uma zona de amortecimento, fundamental para qualquer Unidade de Conservação” (GEDMMA; NERA; NEGO; NUPEDD, 2016, p. 10). Reforça-se, portanto, que deve ser dado prosseguimento a pesquisa.

Aliás, é crucial que se aclare que para a confecção do relatório se fez parte do que deveria ter feito o responsável pela criação da proposta de revisão da lei urbanística municipal, que é a visita *in loco* nas comunidades, a constatação de qual uso vem sendo efetivamente dado às localidades independentemente do que consta no mapa, o diálogo com as pessoas sobre quais problemas urbanos precisam ser resolvidos, enfim, o contato direto e real. Não se pode querer decidir o futuro de um município, da sua população, da diversidade, com base apenas em papéis, sem conhecer a realidade, sem um trabalho de aferição comprometida dos espaços. Pois, afinal, a cidade deve ser modelada, definida, em razão do bem estar dos cidadãos, dos seus interesses e prioridades. Por esse motivo, a metodologia de análise direta é indispensável.

Em 9 Março de 2016, por sua vez, aconteceu outro importante evento para o desenrolar do processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento de São Luís: uma reunião no Conselho da Cidade.

Nessa ocasião, o promotor Barreto, ali presente, chamou atenção para questionamentos que eram os mesmos que o Movimento em Defesa da Ilha já vinha fazendo,

como a falta de divulgação e conseqüentemente a pequena participação da população nas audiências públicas.

O promotor ressaltou que o processo não podia seguir sem que houvesse diálogo com a população, e lembrou que qualquer ação que legitime tais irregularidades, como o encaminhamento indevido da proposta para votação na Câmara Municipal, estava sujeita à contestações, inclusive na modalidade de crime de improbidade administrativa. Também enfatizou que primeiro deve ser discutido o plano diretor, só em seguida, quando o plano já tivesse sido aprovado e estivesse em vigor, se poderia passar à revisão da lei de zoneamento.

Nessas condições, diante das colocações do MPE na referida reunião, as denúncias do MDI foram acatadas, as audiências até então realizadas foram canceladas, e seria necessário iniciar novas discussões. Recomeçar o processo<sup>73</sup>.

Vale indicar que esse entendimento expresso pelo promotor advém da decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário nº 607.940 que dispõe sobre a legalidade da lei sobre parcelamento, uso e ocupação do solo municipal compatível com as diretrizes fixadas no plano diretor. Acrescenta-se, como visto anteriormente, que o plano diretor é sim exigência prévia condicionante a qualquer outro mecanismo urbanístico, ou seja, todos os demais documentos municipais, incluindo a lei de zoneamento, devem estar de acordo com o que foi estabelecido no plano diretor.

Frisa-se que o plano diretor constitui elemento básico da política de desenvolvimento urbano, que define a cidade tendo em vista o momento atual e o futuro, e estabelece os objetivos, e o prazo para atingi-los em face do bem estar de todos, da função social da propriedade e da cidade.

Logo, faz-se oportuno que seja formulado primeiro o plano diretor, com todos os estudos, e debates necessários, para depois ser discutida a Lei de zoneamento em conformidade ao que consta no plano diretor. A revisão em conjunta do plano diretor e da Lei de zoneamento pode acarretar na insuficiência das discussões, e o plano diretor pode acabar sendo estruturado para subsidiar o zoneamento pretendido pela lei de uso, ocupação e parcelamento dos solos, e não o contrário. A lei de zoneamento que deve seguir o que consta no plano diretor. Não é o plano diretor que deve se adequar à lei de zoneamento.

Posteriormente, em resposta ao ofício expedido pelo procurador Me. Alexandre Silva Soares à prefeitura e ao INCID, requisitando que se manifestassem em relação às

---

<sup>73</sup> Fonte: notícia disponível no site [www.defesadailha.com.br](http://www.defesadailha.com.br).

informações contidas na nota técnica e indicassem os posicionamento tomados, a prefeitura informou ao MPF que, atendendo recomendação formal do MPE, as análises e adequações da proposta de revisão às indicações da nota técnica tiveram que ser interrompidas<sup>74</sup>.

O INCID relata que estava empenhado em adequar a proposta de revisão da legislação urbanística às considerações expostas pela população nas audiências públicas e às contidas na nota técnica. Como expressou: “este Instituto, junto ao CONCID, arregaçou as mangas e começou a trabalhar sobre a viabilidade técnica e legal de modificar e adequar tais propostas originais, tornando-se por base as sugestões apresentadas”. Mas, que os estudos tiveram que ser interrompidos em razão da referida determinação do MPE.

Trata-se de recomendação do Dr. Barreto de que fosse realizado o desmembramento da revisão do plano diretor conjugada com a da lei de zoneamento e, assim, ocorresse primeiramente a revisão apenas do plano diretor. Em seguida, e em conformidade ao plano diretor, ocorresse a revisão da lei de zoneamento. Foi recomendado também que antes de dar qualquer prosseguimento ao processo de revisão houvesse a reavaliação dos resultados, da publicidade das audiências e do alcance populacional.

Em virtude de tais acontecimentos – com a informação do INCID de que estava disposto a acatar as sugestões feitas durante as audiências públicas, durante as reunião no MPF, e as dispostas na nota técnica, com o desmembramento da revisão do plano diretor e da revisão da Lei de zoneamento, e com o cancelamento de todo o processo na reunião do Conselho da Cidade –, o MPF entendeu que, por ora, o objetivo do inquérito civil havia sido atingido, e que não havia mais necessidade de dar continuidade às apurações. Por esse motivo, foi demandado o arquivamento do inquérito, sem prejuízo ao surgimento de fatos novos que possam levar à nova investigação, inclusive no que tange à violação das medidas indicadas pelo MPF.

Porém, em agosto de 2017, passado mais de um ano em que em uma reunião no Conselho da Cidade foi cancelado todo o processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento da cidade, no próprio Conselho da Cidade foi colocado em votação aos seus conselheiros a retomada da revisão agora apenas do plano diretor de São Luís, se recomençaria de onde havia parado, ou seja, havendo o reaproveitamento de todas as audiências públicas já realizadas em 2015, ou não, se seria necessário começar tudo novamente. A maioria votou

---

<sup>74</sup> O ofício em que consta tais recomendações encontra-se no anexo 12 desta dissertação.

pela primeira opção, o que levaria à necessidade de serem efetivadas somente mais algumas audiências públicas para encaminhar a proposta à Câmara.

Essa possibilidade, do processo ser retomado exatamente de onde parou, apesar de desvinculado da revisão da lei de zoneamento, infere em prejuízos ao que disciplina a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, as resoluções do CNDU, e a doutrina sobre o assunto, pois, significa dar prosseguimento a um processo repleto de violações e ilegalidades, desde a metodologia pelo qual foi elaborado, o seu conteúdo, até a insuficiente participação popular.

Como comenta o adv. Guilherme Zagalo (2017), em entrevista concedida à autora desta dissertação, trata-se de uma revisão pontual, de apenas alguns artigos do plano diretor, uma revisão limitada e *pro forma*. E, até o momento, pretendem ainda dar prosseguimento à tal projeto, quando tudo deveria ser iniciado do zero.

Assim, apesar de ter se conseguido inicialmente na reunião do Conselho da Cidade em 2016 sobrestar o processo de revisão do plano diretor e da Lei de zoneamento de São Luís, ainda resta a eminente possibilidade de retomada da revisão do plano diretor nos mesmos moldes anteriores. Sem uma discussão mais profunda sobre outros importantes aspectos, como o saneamento básico, e, inclusive, mantendo as audiências públicas já realizadas que em nada concretizam uma real gestão democrática, o direito à cidade de todos os cidadãos, e, ainda, muito menos, sem que se faça sequer referência à necessidade de haver a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Como esclarecido durante as reuniões realizadas no MPF, a proposta de revisão até então do plano diretor e da lei de zoneamento foi elaborada apenas a partir de cartografia, fotos de satélites, e outros dados já existentes – papel – sem a realização de qualquer visita às localidades ou conversa com as pessoas, sem escutar os seus interesses, assim, sem atender as suas necessidades, sem levar em consideração a ocupação e usos reais dos espaços.

Como coloca José Afonso da Silva (2012), não foi utilizado uma combinação de métodos que podem levar a um bom planejamento: como o histórico, o de mapeamento cadastral, o de quantificação, e mais importante, o de leitura direta, que é a observação *in loco*.

Tratou-se, portanto, de uma revisão que não buscou envolver as pessoas na definição da cidade como uma obra, não acompanhou as suas relações sociais, como implica Lefebvre (1991) e Ana Fani Carlos (1992). Aliás, como diversas vezes denunciado, essa

proposta tratou tão somente de aspectos que permitiriam a expansão capitalista sobre o espaço.

Não houve uma discussão prévia, oficinas sobre o assunto, por exemplo, e as audiências públicas, como bastante comentado durante a dissertação, eram inadequadas: não havia divulgação apropriada o que acarretava o seu esvaziamento; durante as audiências eram tratadas apenas questões pontuais referentes ao bairro em que a audiência estava sendo efetivada, logo, a população não tinha conhecimento das mudanças propostas para a cidade como um todo; não havia o real objetivo de imbuir a população do seu direito à cidade, mas apenas de cumprir requisitos formais para aprovação de uma proposta que não atende às pessoas, mas sim ao capital, etc.

As comunidades tradicionais, segundo a proposta, seriam destruídas, junto com espaços sagrados, sítios arqueológicos, patrimônios históricos, símbolos de valor inestimável à história da cidade e do Brasil, dentre outros impactos sociais e ambientais. E mesmo após as várias evidências, reivindicações, resistências que vêm se desenrolando desde 1980, que demonstram a existência de grupos tradicionais na cidade, esses não foram levados em consideração, nem conforme a legislação nacional, nem quanto ao que dispõe a legislação internacional.

Como foi apontado, a Convenção nº 169 da OIT, que é considerada um dos principais tratados internacionais de proteção dos povos indígenas e tribais<sup>75</sup>, estabelece o direito à autodeterminação e o direito à participação na forma específica da consulta prévia, livre e informada. Pois a consulta prévia possui procedimentos próprios – deve haver a consulta sobre a consulta para que sejam estabelecidos prazos de acordo com as circunstâncias e necessidades das comunidades, deve ser constituída assistência técnica e jurídica adequada, deve haver a tradução dos documentos para a língua local, e outros – que concretizam a autodeterminação, e, dessa maneira, protegem os povos contra qualquer alteração forçada e arbitrária que possa atingir as suas identidades e existência.

Nessa perspectiva, retomar o processo de revisão do plano diretor, como elaborado, e reaproveitando as audiências públicas até então efetivadas, significaria violar a participação como um todo: dos cidadãos em geral, nos moldes da legislação nacional, e dos

---

<sup>75</sup> Como já explicado, a Convenção nº 169 da OIT faz uso do termo povos indígenas e tribais, mas no Brasil, – já que não existem povos tribais no sentido estrito, e de acordo com o próprio tratado internacional que não definiu o que seria um povo indígena e um tribal justamente com a intenção de que fosse aplicado ao maior número de grupos tradicionais em conformidade com as peculiaridades de cada lugar – tem-se interpretado esse termo de forma abrangente para que a Convenção seja aplicada aos povos indígenas e comunidades tradicionais que habitam no país.

povos indígenas e comunidades tradicionais, como infere a Convenção nº 169 da OIT. E mais, significaria desrespeitar o direito fundamental das pessoas de decidir de modo consciente sobre as vidas que desejam ter, e a vida do outro, uma vez que, quando definimos a cidade definimos a nós mesmos. Constitui, pois, uma afronta à autodeterminação e à continuidade dos grupos tradicionais.

Significa a transgressão da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade, e das resoluções do CNDU, que disciplinam as orientações que devem ser seguidas quando da formulação, execução e revisão das legislações urbanísticas municipais, revelando a transgressão do direito à cidade. Representaria, apesar das lutas e resistências, dar prosseguimento à uma revisão ilegítima, à uma proposta elaborada inadequadamente e que não é voltada para o bem estar de todos, para a solução dos problemas urbanos, para a democratização do espaço, mas que intenta somente subsidiar uma expansão capitalista, com a construção de mais indústrias e portos. Importaria a proliferação de mais poluição e de impactos ambientais no município.

Expressaria a desapropriação, deslocamento de comunidades e o extermínio de espaços sagrados, sítios arqueológicos, lugares com valor imaterial. Consubstanciaria a hegemonia e a sobreposição dos interesses do capitalismo sobre as pessoas com aplicação de austeridades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que foi o primeiro tratado internacional voltado especificamente à proteção das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais, representa bem o panorama jurídico que ora não reconhecia a existência desses grupos, ora lhes conferia direitos que eram, entretanto, alheios às suas vontades e interesses.

A Convenção nº 107, especificamente, apresentava o viés integracionista. Ou seja, entendia-se que essas populações não podiam mais se manter como tais, e que para protegê-las de opressões era necessário efetivar políticas públicas que auxiliassem na sua gradual integração à sociedade nacional. E, até que ocorresse essa integração e pudessem desfrutar dos direitos individuais, seria importante tutelá-los.

Contudo, a Constituição Federal do Brasil de 1988, de forma revolucionária, foi a primeira, entre as demais constituições dos outros países da América Latina, que aboliu o paradigma integracionista e instituiu a autodeterminação dos povos indígenas e comunidades tradicionais, reconhecendo em seus dispositivos as diferentes formas de fazer, criar e viver, a pluralidade de identidades culturais e sociais, etc. Deu-se ensejo à institucionalização de um direito étnico.

Ressalta-se, entretanto, que um dos elementos essenciais para que ocorresse essa quebra de paradigma foi a atuação dos movimentos sociais. Estes, a partir dos anos 70, tanto no campo quanto na cidade, reorganizaram-se ultrapassando a esfera sindicalista e incorporando outros elementos, como o étnico, o ambiental e o de gênero. Na Amazônia, por exemplo, face as expansões desenvolvimentistas, para resistir e defender seus interesses e modos de vida, seringueiros e outras comunidades tradicionais em igual situação de ameaça, se juntaram e formaram a Aliança dos Povos da Floresta, fortalecendo-se, criando novos laços de solidariedade e requerendo o reconhecimento jurídico formal de suas demandas.

Denota-se, por meio desses novos movimentos, os processos de conscientização e empoderamento desses grupos como sujeitos coletivos de direito. Foi relativizada a maneira convencional de se relacionar com o Estado, procedimentos e conceitos oficiais, e os agentes legitimados para dizer o direito. Os povos e comunidades mostraram-se grupos com identidades próprias, capazes de gerir os seus destinos, de dizer o direito, e tornou-se necessário, assim, romper com perspectivas colonialistas e individualistas.

Esclarece-se também que as identidades e suas fronteiras são constantemente constituídas e reformuladas através dos conflitos, uma vez que, como na situação da Amazônia acima citada, é em meio às ameaças que os grupos se rearticulam e se fortalecem, para lutar e se defender.

Desfazem-se, dessa forma, pré-noções sobre o conceito de tradicional – como algo ligado ao rural, ao passado, etc – estigmas, como o dos indígenas sempre na floresta, dentre outros, pois entende-se que os povos e comunidades, assim como qualquer outro grupo, também são suscetíveis à transformações.

Por conseguinte, a OIT também compreendeu necessário reformular a Convenção nº 107. Lançou-se então, em 1989, a Convenção nº 169 da OIT que corroborou os posicionamentos dos povos indígenas e tribais e reafirmou a autodeterminação. Foi reconhecida pela Convenção nº 169 os modos de vida tradicionais como duráveis, o direito de permanecerem como tais, se assim, desejassem. E, para concretizar a autodeterminação, a Convenção estabeleceu também uma série de direitos políticos e de participação. Assevera-se que tem valor agora o que o sujeito diz de si mesmo e do grupo à qual pertence.

Todavia, verifica-se que ainda existe resistência, dificuldade quanto à aplicação desses novos direitos que se opõem contra usos individuais e capitalistas das terras, da natureza. Apontou-se, como ilustração, o debate sobre o reconhecimento dos quilombos rurais, e dos quilombos urbanos. Em relações a estes últimos observa-se que há ainda mais discussões e relutâncias por não corresponderem à noção frigidificada sobre como é um quilombo – que deve ser distante, isolado, dentre outras características vinculadas ao passado.

Com a citada ilustração se ressignifica mais uma vez concepções pré-fixadas de como devem ser os grupos tradicionais, pois se aponta a existência de povos e comunidade no perímetro urbano das cidades. Demonstrada a heterogeneidade do espaço urbano, se questiona se, e como os povos indígenas e comunidades tradicionais têm sido incluídos na gestão das cidades.

Verifica-se que a Constituição Federal de 1988 também inaugurou um capítulo voltado especialmente à política urbana. Posteriormente, esse capítulo foi regulamentado pela Lei Federal nº 10.275 de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, o que solidificou esse como um novo marco jurídico. O direito à cidade foi logo integrado à categoria dos direitos fundamentais brasileiros.

Destaca-se que a Carta Magna, quanto à questão da política urbana também quebrou paradigmas; a propriedade e a cidade passaram a ser alicerçadas não mais na visão

individualista do Código Civil de 1916, mas na função social, e foi consolidado e ampliado o poder público municipal sobre o ordenamento e desenvolvimento urbano com a elaboração de leis próprias.

O que leva a seguinte arguição: se o planejamento urbano, tal qual foi idealizado – para cumprir a função social, buscando o equilíbrio entre interesses econômicos e os interesses ambientais, por exemplo –, atende o seu fim. Retorna-se também ao questionamento, se, e como, os povos indígenas e comunidades tradicionais estão sendo levados em consideração na elaboração, execução e revisão das leis urbanísticas municipais. A autodeterminação está sendo observada?

Todavia, percebe-se que a política urbana é permeada por idealismo, que o plano diretor e outras ferramentas do planejamento urbano vêm sendo interpretadas como algo bom, correto, neutro, indispensável, capaz de solucionar os problemas da cidade.

Nota-se também que, acompanhada de tais percepções, a definição de cidade que corre na imaginação dos cidadãos atrela-se ao concreto, às casas e prédios, às características geográficas, e não às pessoas, às relações, aos grupos e movimentos sociais. Obscureceu-se os conflitos, as marcas da coletividade, a influência dos interesses do ser humano sobre a cidade, que passou a ser vista como uma construção sem dono, e não como resultado de imparcialidades.

Percebe-se, entretanto, que esse ar positivo, técnico, que ganha o planejamento urbano, encobre, na verdade, o seu caráter político e a existência de diversos grupos que divergem entre si. Assim, lança-se a provocação para se pensar o ordenamento urbano como campo de batalha onde se luta para que os interesses de determinados grupos, concepções de cidade, prevaleçam sobre os dos demais, o que gera mais direitos, mais espaço, mais moradia para uns do que para outros. O planejamento urbano, então, pode servir para a proliferação das desigualdades, e pode não atender à finalidade idealizada.

Retoma-se, por consequência, a indagação de se, e como, os povos indígenas e comunidades tradicionais estão sendo levados em consideração nas disputas regionais pelo controle da cidade? No processo de elaboração, execução e revisão das legislações urbanísticas municipais estão sendo concretizados os direitos previstos na Convenção nº 169 da OIT? E o direito à cidade?

Com base em pesquisas bibliográficas, entende-se que o direito à cidade corresponde ao direito que todos têm de criar e transformar as cidades de acordo com as suas necessidades, com os desejos de seus corações. Ressalta-se que, ao definirmos a cidade,

definimos a nós mesmos, e ao outro, na medida em que estabelecemos como queremos viver e quais vão ser as condições de vida do outro.

Nesse contexto, o direito à cidade conecta-se ao direito que temos de nos reinventar, de ter autonomia sobre nossa vida, sobre que rumo vamos tomar, onde vamos morar, e outros. O direito à cidade nessas condições é considerado um dos mais importantes, contudo, também é um dos mais negligenciados, direitos humanos.

Isso porque detecta-se que a cidade tem sido moldada pelo capitalismo e não pelas pessoas. Que a noção da cidade como obra dos cidadãos foi substituída pela corrente ideia da cidade como produto a ser consumido por quem pode acessar o lazer, os espetáculos. O ser humano é conduzido não à liberdade da cidade, mas para o capitalismo, para obter dinheiro e poder consumir o local.

Destaca-se que tais prerrogativas – o foco no ter e comprar, a dominação capitalista do espaço, e outros – são fruto de uma das fraquezas do capitalismo: o problema da absorção do excedente do capital. Tendo como premissa o crescimento perpétuo – já que a estrutura desse sistema é: ter, investir, produzir, obter lucro, reinvestir para ter mais lucro, sucessivamente –, o sistema capitalista tem buscado saídas rentáveis para uma quantidade cada vez maior de capital.

E uma das opções encontradas foi justamente a compra de ativos imobiliários, o poder sobre as infraestruturas da cidade, a implementação de projetos econômicos, etc. Há a acumulação por desapossamento pela qual territórios tidos pelos dados oficiais como espaços em branco, apesar de serem ocupados de forma centenária por grupos vulneráveis, são tomados para concretização de usos considerados mais “elevados” da terra. Dessa forma, a luta pelo direito à cidade está ligada à luta contra o capitalismo, pela solidificação de meios alternativos.

Constata-se que, em meio à dominação capitalista das cidades – que faz com o que ela seja mais cara, mas não melhor –, os usos e vontades dos mais vulneráveis, dentre estes os povos indígenas e comunidades tradicionais, acabam sendo preteridos de maneira violenta. Mas essa preterição se encontra camuflada ou legitimada, como já comentado, por instrumentos considerados neutros, benéficos. O direito à cidade acaba sendo retido nas mãos de alguns e não nas mãos de todos.

Assim, busca-se na presente dissertação pensar as formas pelas quais podem ser auferidas, nas políticas públicas territoriais, posturas e decisões contrárias ao imperialismo

capitalista, e pode ser concretizado o direito à cidade de todos, inclusive dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Passa-se a analisar, então, o plano diretor, por se compreender que este é mecanismo básico do ordenamento urbano municipal, que é exigência prévia, condicionante dos demais instrumentos municipais como o plano plurianual. Aponta-se que o plano diretor – obrigatório para os municípios que possuem mais de vinte mil habitantes – deve projetar a cidade a longo e médio prazo, em prol do bem-estar da população.

Metodologicamente, o plano diretor deve tratar do sistema viário, do sistema de zoneamento, e do sistema de recreação. Indica-se também que, para a elaboração, execução, ou revisão – esta deve ocorrer no prazo máximo de 10 anos – do plano diretor, a primeira etapa a ser realizada deve ser um diagnóstico dos problemas para, então, identificadas as prioridades, se definir as ações que deveriam ser desenvolvidas para solucionar as questões.

Explica-se que o citado diagnóstico deve ser conduzido por uma combinação de métodos, como o de desenvolvimento histórico, o de mapeamento cadastral, o de quantificação e, principalmente, o de leitura direta, com a visita *in loco* às ruas, bairros, e o contato, diálogo e entrevista com os cidadãos.

Quanto à participação popular, está previsto também no Estatuto da Cidade que devem ser garantidas a realização de audiências públicas e de debates com a população e com as associações representativas de vários segmentos. Deve, ainda, ser promovida a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidas sobre a estruturação da legislação urbanística municipal.

Compreende-se que um planejamento participativo, nesse sentido, deve ser comprometido a dirimir as desigualdades e os obstáculos à concretização do direito à cidade. Dessa feita, aponta-se que além da publicidade e acesso irrestrito, é pertinente que sejam praticadas oficinas, que sejam constituídas assistências técnicas e tudo o mais necessário para que os cidadãos assimilem os dados e possam fazer sugestões e tomar decisões conscientes. Para tanto, a população deve também ser realmente ouvida e levada em consideração. Ressalta-se, ainda, que a participação não precisa ser limitada às audiências públicas, mas que pode dar-se por outros meios, como por consultas públicas, iniciativa popular, e outros.

Sobre o assunto, destaca-se as resoluções nº 25 de 2005, 34 de 2005 e 38 de 2009 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, que disciplinam acerca do plano diretor. As citadas resoluções trazem orientações como: o plano diretor deve definir os instrumentos de gestão democrática, como conferências e plebiscitos, deve definir as zonas

especiais que, entre outros objetivos, deve demarcar territórios ocupado por comunidades tradicionais, o processo de formulação do plano diretor deve contar com ampla publicidade, divulgação do resultado e dos debates, que ao final de cada audiência deve ser lavrada ata que irá compor o memorial do processo e ser apensado no projeto, etc.

Problematiza-se, no entanto, se tais instrumentos participativos, em especial as audiências públicas, são adequados para a oitiva dos povos indígenas e comunidades tradicionais, se são capazes de efetivar o direito destes, incluindo o direito à cidade e à autodeterminação.

Chega-se à conclusão de que o meio de participação adequado para esses grupos, segundo a Convenção nº 169 da OIT, é a consulta prévia, livre e informada, por vários motivos. A consulta prévia deve ser estruturada de acordo com os prazos e necessidades da comunidade, deve ser realizada na língua destes, deve ser prévia a qualquer tomada de decisão, deve ser livre de qualquer pressão, deve ter a real boa-fé no objetivo de chegar a um acordo ou obter o consentimento, deve ser um diálogo contínuo, e não uma única reunião, as informações prestadas devem ser verídicas e oportunas, as comunidades devem constituir também assistência técnica e jurídica, dentre outros.

De tal forma, considera-se que o instrumento participativo que deve ser efetivado em relação aos povos indígenas e comunidades tradicionais quanto às leis urbanísticas municipais deve ser a consulta prévia e que esta não pode ser substituída por outros meios de participação.

Já partindo para a análise do processo de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento de São Luís/MA, constata-se uma série de irregularidades, de posturas que não estão em consonância com a Constituição Federal de 1988, com o Estatuto da Cidade, as resoluções do CNDU, e com a Convenção nº 169 da OIT.

Primeiro, identifica-se que São Luís é berço de grande e importante herança sociocultural. Que na cidade existem comunidades quilombolas, pescadores, povos indígenas, sítios arqueológicos, espaços sagrados, e outros. Mas que, dentre as propostas de revisão das legislações urbanísticas do município, encontra-se a de alteração do zoneamento, com a criação da zona industriais de grande porte, zona industriais de logística, e zona de porto e retroporto, a partir da incorporações de zonas que atualmente possuem usos diversos dos industriais, como zona rurais e residenciais, o que atingiria os povos e comunidades.

Ademais, notou-se que na proposta de revisão não houve a demarcação do espaço destinado à Reserva Extrativista Tauá-Mirim – Resex que depende somente do decreto

político para ser oficializada –, que as audiências públicas que já haviam sido realizadas, 13 das 15 audiências programadas, continham falhas: não se davam em horário e locais de fácil acesso, não havia divulgação satisfatória das datas que ocorreriam, o que acarretava no esvaziamento da discussão, que quem as dirigia era autoritário, que a discussão era ínfima, que não era apresentada em cada audiência o projeto de revisão para a cidade como um todo, mas somente as modificações concernentes ao bairro em que a audiência acontecia e outros.

Vários segmentos da sociedade começaram então a questionar tal processo. A CPT entrou com uma representação junto ao MPF relatando as falhas no processo participativo e o desrespeito às resoluções do CNDU. Em razão dessa representação foi instaurado inquérito civil. E em decorrência do citado inquérito foram realizadas duas reuniões abertas no MPF, foi elaborada uma nota técnica por perito de biologia do MPF, e foi formulado pelos professores, pesquisadores e grupos de pesquisa das Universidades um relatório sucinto de levantamento das comunidades tradicionais que se encontram em torno da Resex Tauá-Mirim.

De modo resumido, explica-se que nas reuniões que ocorreram no MPF, dentre as observações feitas, demonstrou-se a necessidade de demarcação da área da Resex na proposta de revisão do plano diretor e da lei de zoneamento, e também a necessidade de constituição de uma área de amortecimento com as comunidades que se encontravam em torno da Resex, por isso que foi solicitado a elaboração do relatório sucinto acima apontado, e também da nota técnica.

A nota técnica constituiu relevante documento com cálculos, esquemas, tabelas e mapas comparativos do município segundo a legislação atual e segundo a proposta de revisão. Enfatizou-se os prejuízos ambientais de tal proposta, com a diminuição das áreas verdes da cidade, os impactos às comunidades tradicionais, e o aumento dos usos industriais permitidos. Já o relatório sucinto deixa explícito a existência de 18 comunidades tradicionais no entorno da Resex Tauá-Mirim que precisam ser protegidas. Esse relatório, na verdade, faz parte do que deveria ter sido feito pelos responsáveis pela elaboração da revisão das leis urbanísticas municipais, que é a visita *in loco* nas comunidades, as entrevistas com as pessoas, etc.

Faz-se importante comentar que na reuniões no MPF foi contestado também o fato da proposta de revisão tratar apenas de questões pontuais do plano diretor e da lei de zoneamento, permitindo uma expansão industrial, e de não tratar de questões fundamentais como o transporte público, o saneamento básico, as áreas de lazer, a construção de ciclovias,

etc. Denota-se, portanto, que essa proposta não tinha como objetivo atender o bem estar da população, mas sim atender os interesses capitalistas.

Foi constatado também que a proposta de revisão não foi elaborada com as metodologias adequadas, não houve a formulação de um diagnóstico, não houve qualquer visita *in loco* com a verificação dos usos reais do solo, não houve o envolvimento da população e a construção democrática do projeto de cidade que se queria ter, enfim, não foi concretizado o direito à participação, à gestão democrática, à cidade nem da população como um todo, muito menos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, nos ditames da Convenção nº 169 da OIT. Nada foi dito sobre a aplicação da consulta prévia, livre e informada.

Ressalta-se, ainda, nessa análise a constituição e a atuação do Movimento em Defesa da Ilha - MDI, e a bandeira em torno da proteção do Cajueiro e do Terreiro do Egito. O Cajueiro já apresenta histórico de lutas e resistências e, mais recentemente, desde 2014, batalha contra a instalação de um porto na região e contra a aprovação da proposta de revisão da legislação urbanística municipal. Esclarece-se que o MDI foi tendo adesão de diversos segmentos da sociedade, como de jornalistas, professores, artistas, pesquisadores, e outros, em torno de várias temáticas que se encontravam em jogo, como a ambiental, a proteção das comunidades tradicionais, a proteção de sítios arqueológicos, de espaços sagrados para a religiosidade de matriz africana, etc, sobre a bandeira central da proteção do Cajueiro e do Terreiro do Egito.

Assim, pode-se afirmar que o Cajueiro e do Terreiro do Egito somos todos nós que lutamos contra essa proposta de revisão que almeja somente propiciar uma expansão econômica, que não foi de fato participativa, que pode afetar o bem estar de todos com o aumento da poluição, com impactos ambientais, com a diminuição das áreas verdes, que queremos concretizar nosso direito à cidade, que queremos ser ouvidos e decidir, além de outros.

Observa-se, por fim, que, em face da atuação do MDI e do entendimento do procurador do MPF e do promotor do MPE que acompanhavam o caso, foi desmembrada a revisão em conjunto do plano diretor e da lei de zoneamento, devendo primeiro ser elaborada a revisão do plano diretor – já que esse é condicionante das demais legislações.

Desse modo, tendo em vista a resposta que a prefeitura direcionou ao ofício expedido pelo MPF, decidiu-se pelo arquivamento do inquérito civil sem prejuízo à reabertura pelo surgimento de novos fatos. Porém, foi manifestado no Conselho da Cidade a tentativa de

reiniciar o processo de revisão, agora, apenas do plano diretor, com o reaproveitamento das audiências públicas já realizadas, sem que seja aplicada a consulta prévia aos povos e comunidades.

Indica-se que essa tentativa implica em larga violação tanto do ordenamento jurídico nacional, quanto da legislação internacional da qual o Brasil é signatário, e que pode resultar em denúncias às instâncias internacionais.

Em razão do que se encontra em jogo – que é a continuidade dos grupos tradicionais, de seus costumes e tradições, dos espaços sagrados, do ecossistema, da biodiversidade, do bem-estar e vida da população da cidade como um todo, o respeito à função social da propriedade da cidade, dentre outros –, deve-se primar pela devida participação da sociedade, e pela elaboração de uma proposta que realmente almeje o bem estar da população e a função social da propriedade e da cidade. O processo deve recomeçar do zero.

Logo, a presente dissertação trata de uma luta ainda em andamento, com muitas etapas a serem vencidas, e representa, assim como os demais trabalhos sobre o tema, a tentativa de trazer ao meio acadêmico as discussões sobre a cidade que vêm sendo protagonizada pelas comunidades tradicionais e movimentos sociais contra a dominação do espaço urbano para fins capitalistas.

Pode-se apontar, nesse sentido, que, sobretudo, a presente dissertação vem trazer a temática à academia e vem descortinar o véu do direito que existe quanto às demandas dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Pois, como a cidade, o direito também deve servir às pessoas, e os povos e comunidades também têm o poder de dizer e de construir o direito e a cidade.

Vem contribuir com a reflexão e busca pela concretização de um verdadeiro direito à cidade, como defendidos por Lefebvre (1991), Harvey (1980) e tanto outros autores, e apontar a necessidade de aplicação da Convenção nº 169 da OIT, como um dos principais tratados internacionais sobre os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, despertando o direito de seu estado acrítico, deshistoricizado, e legitimador de interesses neoliberais e colonialistas.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais** – o caso do movimento por justiça ambiental. In: Estudos avançados 24 (68), 2010.
- ALBERT, Bruce. **O ouro canibal e a queda do céu**: uma crítica xamânica da economia política da natureza. Série Antropologia, 174, Brasília, 1995.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Arqueologia da tradição: uma apresentação da coleção “tradição e ordenamento jurídico”. In: SHIRAISHI-NETO, Joaquim. **Leis do babaçu livre**: práticas jurídicas das quebradeiras de coco e normas correlatas. Manaus: PPGSCA-UFAM/Fundação Ford, 2006.
- \_\_\_\_\_. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de estudos Urbanos e regionais**, São Paulo, Vol. 6, n. 1, 2004.
- \_\_\_\_\_. Conceito de terras tradicionalmente ocupadas: palestra-seminário sobre questões indígenas. **Revista da AGU**, v. 4, n. 8. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2005.
- \_\_\_\_\_. Os quilombos e as novas etnias. In: O’DWYER, Eliana Carneiro (Org.). **Quilombos**: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- \_\_\_\_\_. Os quilombos e as novas etnias. In: LEITÃO, Sérgio. **Direitos Territoriais das comunidades negras rurais**. São Paulo: Isa, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos**: terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, Sheilla Borges (Orgs.). **Consulta e Participação**: a crítica à metáfora da teia de aranha. Manaus: UEA Edições, 2013.
- ALVES, Elio de Jesus Pantoja. **Repertórios e argumentos da mobilização política**: um estudo sobre o Movimento Reage São Luís em São Luís/MA. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Entrevista**. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Modos de vida, territórios e uma cidade em questão**: resistências políticas de comunidades rurais no município de São Luís - Maranhão, Brasil. L’Ordinaire des Amériques, 221, 2016. Disponível em: <http://orda.revues.org>. Acesso em: 10/03/2017.
- ANDRADE, Maristela de Paula; SOUZA FILHO, Benedito. **Fome de Farinha**: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara. São Luís: EDUFMA, 2006.

AYLWIN, Jose (coord.); LOPEHANDIA, Matias Meza; YANES, Nancy. **Los Pueblos indígenas y el Derecho**. Santiago: LOM Ediciones, 2013.

BARTH, Fredrik. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BALDI, César Augusto. As comunidades quilombolas e o novo constitucionalismo latino-americano. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim (Org.). **Novos Direitos na América Latina: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio direito**. São Luís: EDUFMA, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

\_\_\_\_\_. A Astúcia da razão Imperialista. In: BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loic. **O mistério do Ministério**. Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

CARLOS, Ana Fani A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1992.

CARVALHO, Fernanda Cunha de. **Gestão do Território, Lugar e Conflitos socioambientais: o caso da Usina Termoelétrica Porto do Itaqui em São Luís, MA**. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. Departamento de Geografia, Programa de Pós Graduação em Geografia, 2011.

CORTE IDH. **Caso del Pueblo Saramaka vs Suriname**. Sentencia Serie C nº 172 del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

DE JESUS, Tayanná Santos Conceição. **Análise dos conflitos socioambientais em torno da constituição da Reserva Extrativista Tauá-Mirim**. São Luís: GEDMMA/ UFMA. Relatório de Pesquisa. 2013.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960 – 2000. **RBCS**. Vol. 15, nº 43. Jun/2000.

FARIA SILVA, Eduardo. Audiência pública e participação social na efetivação do estado democrático. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, Sheilla Borges (Orgs.). **Consulta e Participação: a crítica à metáfora da teia de aranha**. Manaus: UEA Edições, 2013.

FERRETI, Mundicarmo. Egito – lugar sagrado, berço de Baião e do Conjerê. In: **Boletim da CMF**, nº 61, dez, São Luís, 2016.

\_\_\_\_\_. O terreiro do Egito e o navio encantado de Dom João. In: **Boletim da CMF**, nº 59, dez, São Luís, 2015.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

GARAVITO, César Rodríguez. **Etnicidad.gov**: los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta prévia em los campos sociales minados. Bogotá: Centro de Estudios de derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012.

GARZÓN, Biviany Rojas (Org.). **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**: oportunidades e desafios para implementação no Brasil. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

GEDMMA. **Relatório Sócio-antropológico**. Resex de Tauá-Mirim: Cajueiro e outras comunidades tradicionais na luta por justiça e direitos territoriais, Zona Rural II. São Luís/MA, 2014.

GEDMMA; NEGO; NERA; NUPEDD. **Relatório sucinto de levantamento de comunidades tradicionais no entorno da Reserva extrativista de Tauá-Mirim**. São Luís: UFMA, 2016.

GERUDE, Rafael Gomes. **Nota Técnica nº 002/2015-BIO/PRMA/MPF**. 2015

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, nº2, dezembro, 2009.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade. In: **Lutas Sociais**, São Paulo, nº29, jul/dez, 2012.

\_\_\_\_\_. A liberdade da Cidade. In: HARVEY, David; MARICATO, Ermínia; et al. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Bointempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

\_\_\_\_\_. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

ISA, Felipe Gómez. Prólogo In: AYLWIN, Jose (coord.); LOPEHANDIA, Matias Meza; YANES, Nancy. **Los Pueblos indígenas y el Derecho**. Santiago: LOM ediciones, 2013.

KUPPE, René. Expropiación liberal. Un ensayo sobre la transformación de recursos locales en mercancías globales. In: CHENAUT, Victoria, GÓMEZ, Magdalena; ORTIZ, Héctor; SIERRA, Maria Teresa (Coords.). **Justicia y diversidad en América Latina**: Pueblos indígenas ante la globalización. Ecuador: FLACSO, CIESAS, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LIMA, Rosirene Martins. **O rural no urbano**: uma análise do processo de produção do espaço urbano de Imperatriz – MA. Imperatriz, MA: Ética, 2008.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Série Antropologia**, n. 322. Brasília: Departamento de Antropologia, 2002.

LOPES, José Sérgio Leite (Coord.). **Ambientalização dos conflitos sociais**: participação e controle público da poluição industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Núcleo de Antropologia da Política/ UFRJ, 2004.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. **Revista Veracidade**. Ano IV, nº14, Março, 2009.

MARQUES, Carlos Eduardo. SIMIÃO, Daniel S. SAMPAIO, Alexandre L. Territórios, identidades e direitos entre os Quilombos Urbanos de Belo Horizonte: o caso de Mangueiras. In: MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo. ALMEIDA, Alfredo Wagner de. Et al. (Orgs.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social. Quilombo**: reinvenções e judicialização dos conflitos. Vol.1, Manaus: UEA Edições, 2012.

MARTINS; Carolina de Souza. ALVES, Elio de Jesus Pantoja. O Terreiro do Egito no contexto da lutas políticas contemporâneas na ilha do Maranhão. In: **Boletim da CMF**, nº 61, dez, São Luís, 2016.

MIRANDA, Ana Caroline Pires. **“Povos e Comunidade Tradicionais”**: análise do processo de construção sociológica e jurídica da expressão. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, 2012.

MENDONÇA, Bartolomeu Rodrigues. **Cajueiro**: entre dureza da vida e do ferro, no tempo do aço. Monografia – Universidade Federal do Maranhão, Departamento de Sociologia e Antropologia, Curso de Ciências Sociais, 2006.

NADER, Laura; MATTEI, Ugo. **Plunder**: When the rule of law is illegal. Blackwell Publishing, 2013.

OLIVEIRA, Fernando Bueno; D’ABADIA, Maria Idelma Vieira. Territórios quilombolas em contextos rurais e urbanos brasileiros. **Élisée**. Revista de Geografia da UEG. vl. 4, nº 2, 2015.

PAOLI, Maria Célia Pinheiro Machado. O sentido histórico da noção de cidadania no Brasil: onde ficam os índios? In: Comissão Pró- Índio/SP. **O índio e a cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista do Tribunais, 2011.

PONTES JÚNIOR, Felício. Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. In: DUPRAT, Débora (Org.). **Convenção nº 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015.

PRADO, Viviane Vazzi. **Quem não pode com a formiga não assanha o Cajueiro**: conflitos ambientais e confronto político na comunidade do Cajueiro, em São Luís - Maranhão. Anais

do IV SEDMMA. Territórios, mineração e desigualdades ambientais no Brasil: diversidade sociocultural e luta por direitos. São Luís, GEDMMA, 2015.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (organizador). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais** Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

ROLNIK, Raquel (Coord.). **Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

RIBEIRO JÚNIOR, José Arnaldo dos Santos. MARINHO, Samarone Carvalho. O Estado brasileiro, a economia da Vale na Amazônia maranhense e a rede justiça nos trilhos. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, vol. 17, n. 3, set/dez, 2013.

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de. Complexo portuário, reserva extrativista e desenvolvimento no Maranhão. **Caderno CRH**, Salvador, v.29, nº 77, Maio/Ago, 2016.

SANTOS, Dayanne da Silva. SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de. **Fé, Território e Luta: mobilização e resistência na comunidade tradicional do Cajueiro**. Anais VIII Jornada Políticas Públicas. 1917, 2017, um século de reforma e revolução. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, UFMA, 2017.

SANTOS, Walkerlene Cecilia Soeiro. **Levantamento do processo histórico de ocupação dos povoados do Taim, Rio dos Cachorros, Porto Grande e Cajueiro**. Relatório. Universidade Federal do Maranhão, Departamento de Sociologia e Antropologia, Curso de Ciências Sociais, 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: FERNADES, Edésio (Org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_. Possibilidades de aplicação do marco legal urbano brasileiro na proteção dos direitos socioambientais das populações indígenas. In: BRAVO, Álvaro Sanchez. **Ciudades, medio ambiente y sostenibilidad**. España: ArCibel Editores, 2007.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Direitos dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

\_\_\_\_\_. Os quilombos como novos “sujeitos de direito”: processo de reconhecimento e impasses. **Cadernos UNDB**, São Luís, v.4, Jan/Dez, 2014.

\_\_\_\_\_. **Convenção 169 da OIT: “quando a forma determina o conteúdo”**, 2014. Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2014/09/01/convencao-169-da-oit-quando-a-forma-determina-o-conteudo-por-joaquim-shiraishi-neto/>>. Acesso em: 03/08/2015.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; LIMA, Rosirene Martins. “Idealismo Jurídico” como obstáculo ao “Direito a Cidade”: a Noção de Planejamento Urbano e o Discurso Jurídico Ambiental. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, nº22, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direitos dos povos indígenas na América Latina. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim (Org.). **Novos direitos na América Latina**: estudo comparativo como instrumento de reflexão do próprio Direito. São Luís: EDUFMA, 2016.

TOMEI, Manuela; SWEPSTON, Lee. **Povos indígenas e tribais**: guia para a aplicação da convenção n. 169 da OIT. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do Autor, 2005. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf) Acesso em: 03/01/2017.

WAGLEY, Charles. **Uma comunidade Amazônica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

YAMADA, Erica Magani; OLIVEIRA, Lúcia Alberta Andrade de (Orgs.). **A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada**. Brasília: Funai/GLZ, 2013.

ZAGALLO, Guilherme. **Entrevista**. 2017.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, Andréa. LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.) **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ANEXOS

## Anexo 1

DATA: 29/09/2015  
 EVENTO: Reunião - IC. 1.19.000.001547/2015-90  
 ASSUNTO:  
 LOCAL: MPFIMA



## LISTA DE FREQUÊNCIA

Nome	Comunidade/Instituição	Telefone/e-mail
JOSUATO LIMA REAO	UFMA	98-981338210 josedorego@yahoo.com.br
NONATO MASSON	NUPEDD/PPGDIR/UFMA	98-99609-5890 pretamasson@yahoo.com.br (98)992052425
Thayana Box	NUPEDD/PPGDIR-UFMA	thayana-box@hotmail.com
JOSE MARLEO DO ESPIRITO SANTO	INCID / PREF. SÃO LUÍS	98198-1818 jmesanto@hotmail.com
PATRICIA V. TRINTA	INCIDI / PREF. SÃO LUÍS	98893-0579 patriciavt@sao-luis.ma.gov.br 98893-0578
Erica Garreto R. Barbosa	JAICID / Prefeitura de São Luís	ericagarreto@jalicid.com.br
José Antonio Viana Lopes	SECID / SAAM	jozeantoniaviana@gmail.com 98145-4172
Ana Amanda da Silva Rêis	GEDHMA / UFMA	anaamandareis9@gmail.com 98115-7402
Quênia Duarte da Silva	UFMA	queniaduartesilva@hotmail.com 98146-1360
Isanda Canjães	GEDMMA / UFMA	Isanda.maria@gmail.com 981446250
GUILHERME BAGALLO	JUSTIÇA NOS TRILHOS	GUILHERME@MPZ.ASPN.BR
Viviane Vazzi Pedras	CPT e GEDMMA	vivazzi@gmail.com 98804-6085
CLAUDIO COIMBRA CASTRO	JORNAL VIAS DE FATO	c-castro@vdf.com.br 98170-778/98177-6000
Saulo Costa	CPTMA	saulocosta@gmail.com 98488354756
BARTOLOMEU MENDONÇA	GEDMMA / UFMA	canapum@gmail.com
Marcia de Aguiar	UFMA	98117-8989 dequino13@gmail.com

## Anexo 2

DATA: 06/11/2015  
 EVENTO: Reunião - Introdução do Procedimento Propositório.  
 ASSUNTO: Reunião do Plano Diretor  
 LOCAL: PRIMA



## LISTA DE FREQUÊNCIA

Nome	Comunidade/Instituição	Telefone/e-mail
Alexandre Soares	MPF	3213-7123
RAFAEL GERUDE	MPF	3213-7123 rafaelgerude@mpf.mp.br
HORÁCIO ANTUNES DE SANTANA JR	GLAMMA / UFMA	98770 5390 horacioantunes@uol.com.br
JOSÉ MARCELO DO ESPÍRITO SANTO	INCID / PREF. S. LUIS	98198-1818 jimesanto@uol.com.br
Érica Garreto Ramos Barbara	INCID / Prefeitura São Luís	98893-0578 ericagarreto@yahoo.com.br
PATRICIA VIEIRA TRINTA	INCID/DMSL	98893-0579 patriciavt@secluis.ma.gov.br
JOSUALDO LIMA REGO	UFMA	981338210 josualdorego@yahoo.com.br
CLÁUDIO COMPAGNACASTRO	FORNAL VIOS DE FALO	98801 6085 c.claudio@uol.com.br
GUILHERME ZAGALLO	JUSTIÇA PÓS TRILHAS	981446250 GUILHERMEZAGALLO@GM
Guilherme Fernando Cabral Baretto Ferreira	MPF/MA	99112-0553 fbaretto@mpma.pms.br

## LISTA DE PRESENÇA

Assunto: Plano Diretor de São JoséData: 06/10/15

#	NOME	INSTITUIÇÃO/ COMUNIDADE	CONTATO
1	Erica Garetto Ramos Barbosa	INCID/Prefeitura	98893-0578
2	GOIETORME ZAGALLO	JUSTIÇA NOSSIMILHES	981446250
3	CLAUDIO CASTRO	VIAS DE TIJO	98803 6085
4	Ismani A de V. J.	GESMMA/UFMA	987705990
5	PATRICIA VIEIRA TRINTA	INCID/PMSL	98893 0579
6	JOSUALDO LIMA REGO	UFMA	98133810
7	JOSÉ MARCELO DO E. SANTO	INCID - PREF. SL	981981818
8	Claudio Fernando P. B. Neto Jr.	MPE	99124-7162.
9	NONATO MASSON	NUPEDD/UFMA	99609-5890
10	Thayana Bani	NUPEDD/PRADIR/UFMA	991051428
11	Seda maria silva	Zona Rural	88-93-3518
12	Adelardo Dos S.R. Filho		99-9133 4533
13			
14			
..			



## Anexo 4 – Fonte (GERUDE, 2015)

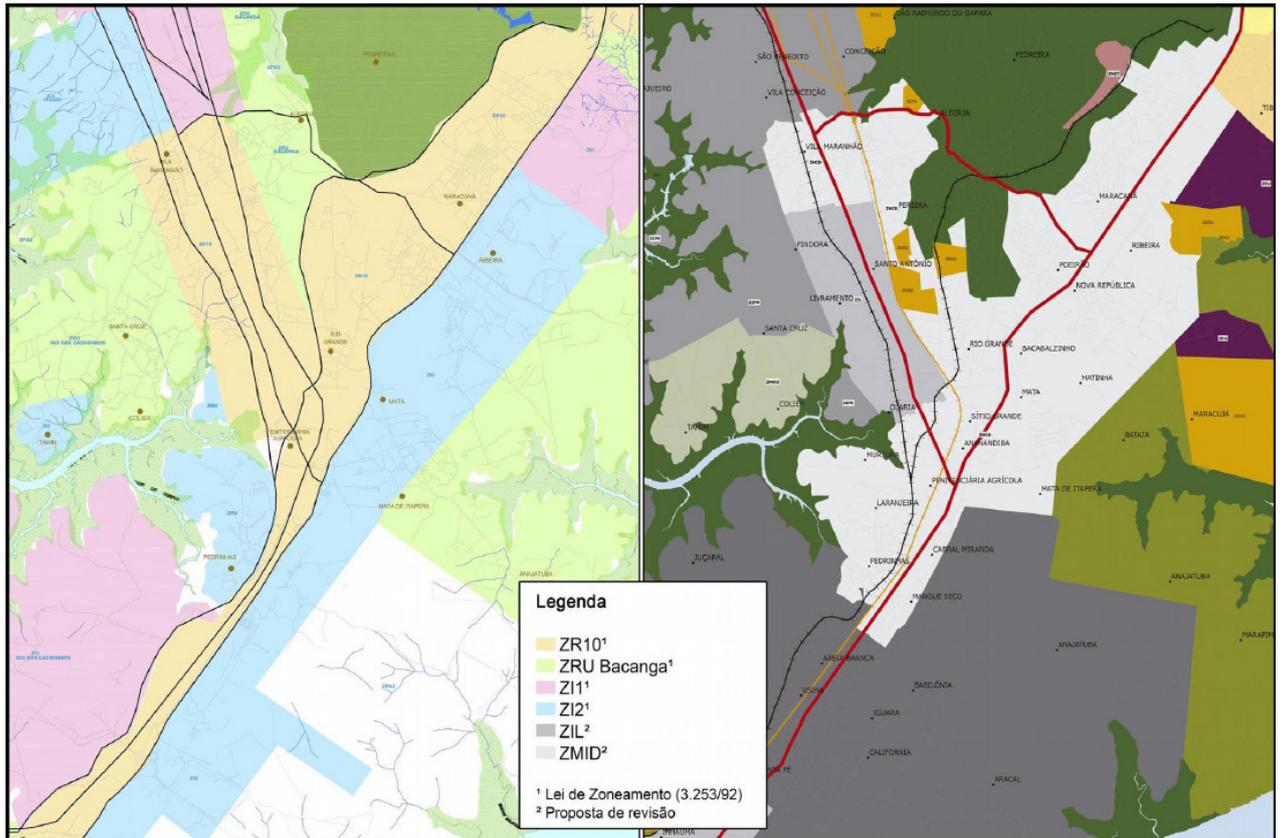


FIG. 2. Comparação entre o zoneamento vigente (esquerda) e a proposta (direita). Observa-se que uma Zona Industrial de Logística – ZIL corresponde a parte da ZR10 e que a Zona Mista Industrial – ZMID é definida a partir de parte da ZR10, ZRU Bacanga, ZI1, ZI2.

## Anexo 5 – Fonte (GERUDE, 2015)

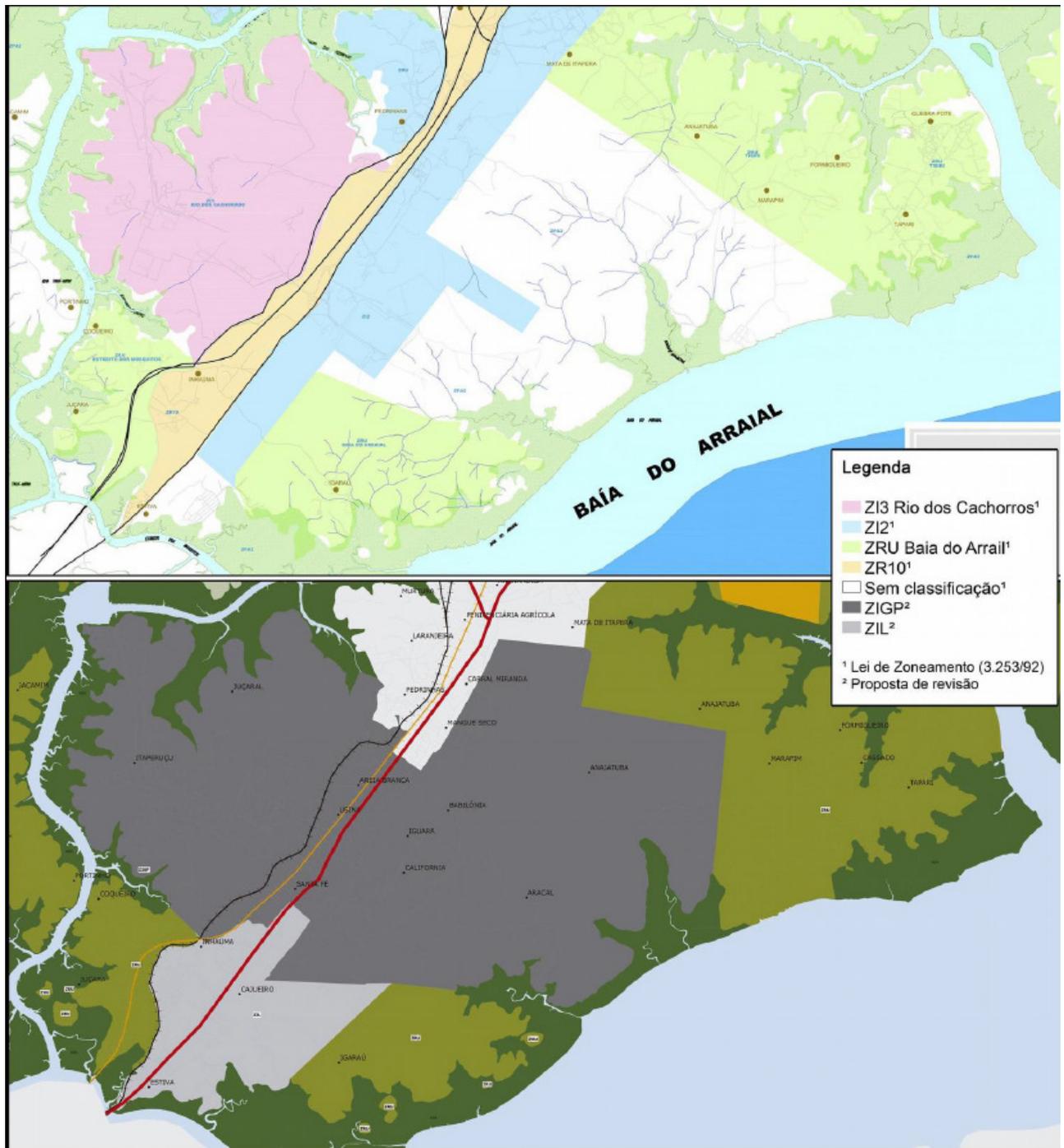


FIG. 3: Comparação entre o zoneamento vigente (cima) e a proposta (baixo). Observa-se que a Zona Industrial de Grande Porte – ZIGP corresponde à ZI3 Rio dos Cachorros, parte da ZR10, parte da ZI2, parte da zona sem classificação, na região da ZRU Baía do Arraial e uma Zona Industrial de Logística – ZIL corresponde a parte da ZR10, parte da ZRU Baía do Arraial e parte da ZI2.

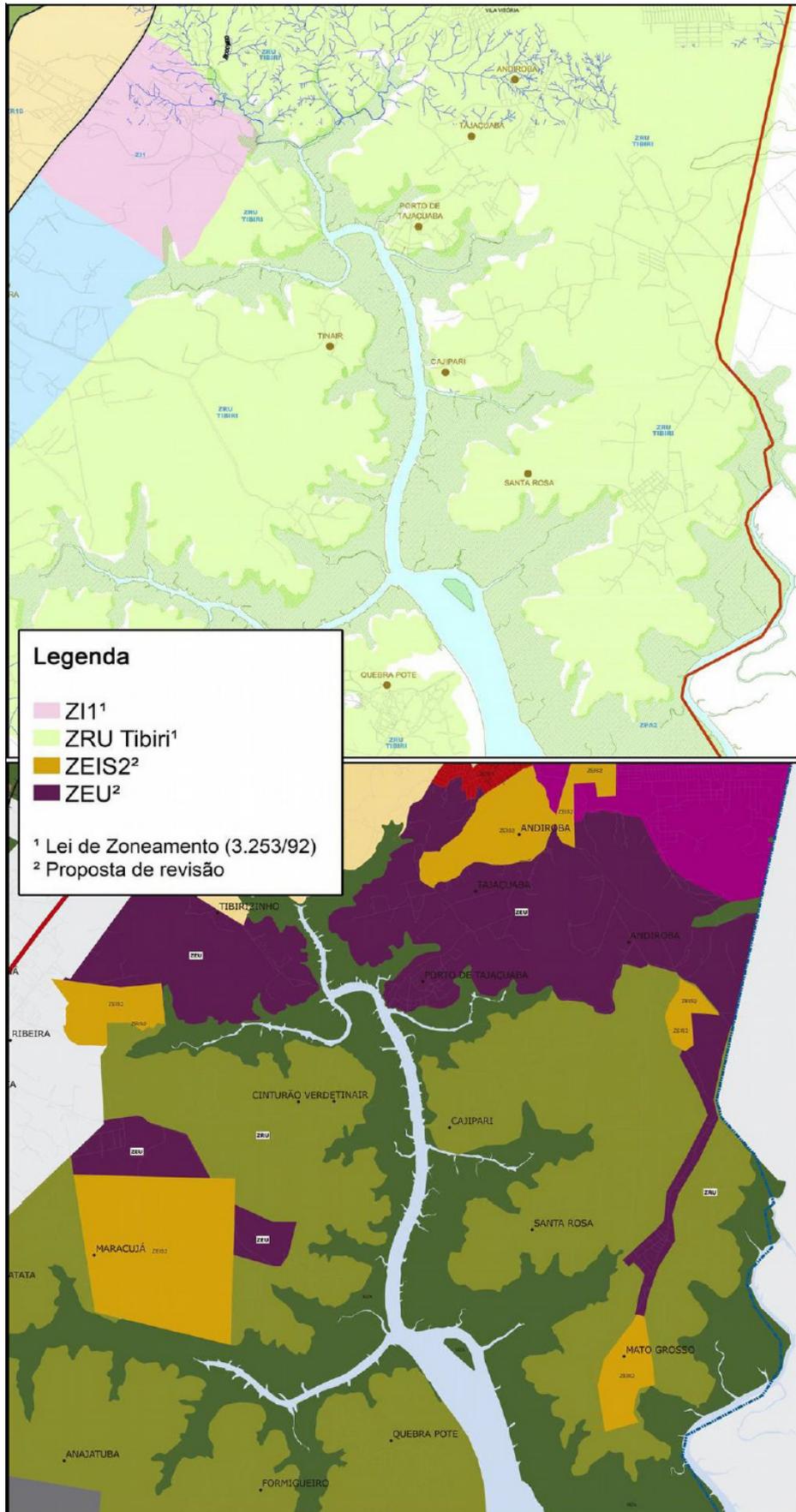


FIG. 4: Comparação entre o zoneamento vigente (cima) e a proposta (baixo). Observa-se que as Zonas de Expansão Urbana – ZEU e Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 2 foram delimitadas a partir de parte da ZRU Tibiri e ZI1.



Anexo 8 – Fonte (GERUDE, 2015)

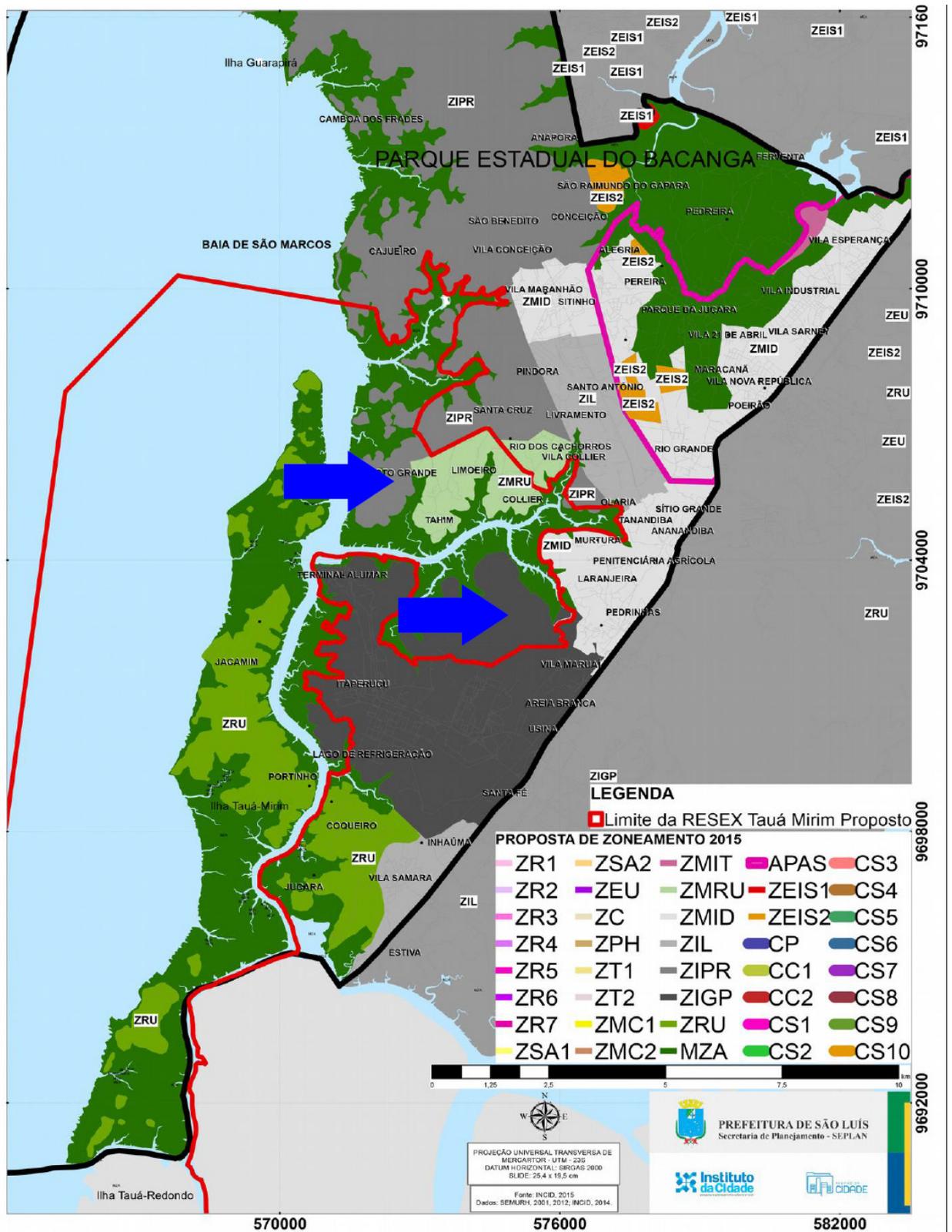


FIG. 6: Classificação das zonas no interior e no entorno da pretensa Reserva Extrativista de Tauá-mirim (polígono vermelho), de acordo com a Proposta de Lei de Zoneamento. As zonas sem uso definido foram enquadradas como Zona Rural, porém persistia a ocorrência de zonas industriais (manchas cinza), destacadas pelas setas azuis.  
Fonte: Prefeitura de São Luís. INCID. 2015.

Anexo 9 – Fonte (GERUDE, 2015)

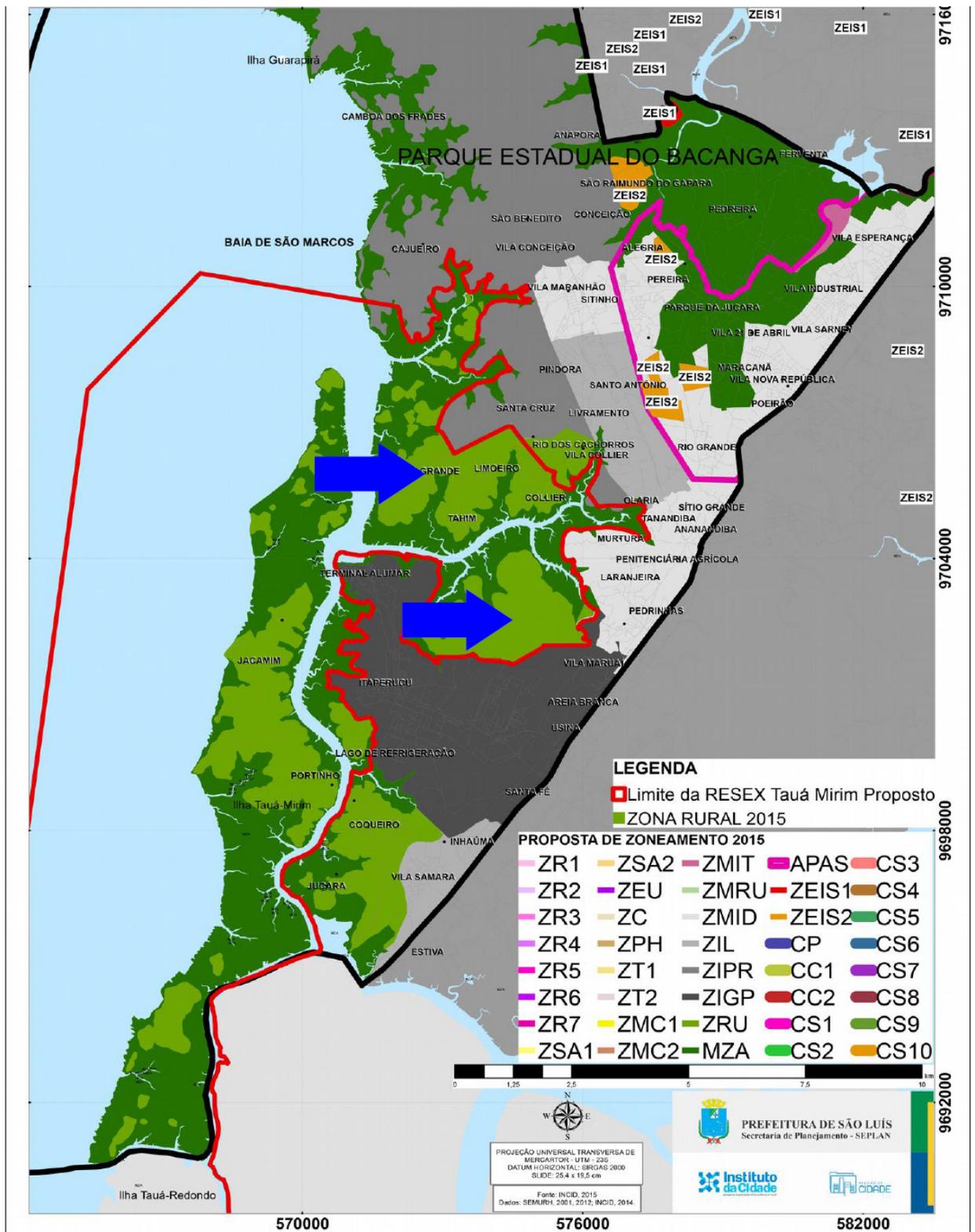


FIG. 7: Nova classificação das zonas no interior e no entorno da pretensa Reserva Extrativista de Tauá-mirim (polígono vermelho), de acordo com a Proposta de Lei Zoneamento. As zonas industriais foram reclassificadas como Zonas Rurais, conforme destaca-se pelas setas azuis.  
 Fonte: Prefeitura de São Luís. INCID. 2015.

## Anexo 10

**PELO TERREIRO DO EGITO E TERRITÓRIO DO CAJUEIRO**

Nós, comunidades tradicionais de matriz africana, descendentes do Terreiro do Egito e as comunidades que compõem o território do Cajueiro - Guarimanduba, Parnauaçu, Andirobal e Cajueiro - viemos através desta Carta, manifestar nossa unidade em torno da defesa de nossa história, de nossos antepassados e de nossa herança cultural.

O território das comunidades tradicionais do Cajueiro está localizado na Zona Rural II de São Luís-MA, na porção sudoeste da Ilha, às margens da baía de São Marcos, sendo o acesso principal pela BR-135 nas proximidades da Vila Maranhão. O Terreiro do Egito, lugar sagrado para as religiões afro-brasileiras, cujas narrativas remontam ao Século XIX, é um dos mais antigos do Brasil e está situado no território do Cajueiro.

Pai Euclides da Casa Fanti-Ashanti, em seus escritos de memória e em entrevistas registradas em pesquisas nos conta que o Terreiro do Egito era chamado de Ilê Nyame e que foi fundado nos meados de 1860-70 por Basília Sofia, uma negra, cujo nome privado era Massinocô Alapong, vinda de Cumassi, Costa do Ouro, atual Gana. Basília Sofia, teria chegado à São Luís em 1864 e falecido em 1911. A partir de 1912, o Terreiro passou a ser chefiado por uma outra negra, chamada Maria Pia, que o liderou por cinquenta e cinco anos.

Pai Jorge, do Ylê Ashé Yemowa- Abê ou ‘Casa de Iemanjá’, narra que o Terreiro do Egito era Jeje-Nagô e Cambinda sendo responsável pelo surgimento de várias linhas de encantados no Tambor de Mina (Família de Marinheiros, Botos, Sereias, Bandeira, Gama, entre outras). Diz também que antes da abolição, a localidade era um quilombo “um esconderijo de negros fugidos” e que ficava numa ponta de terra por trás do local onde foi construído o Porto do Itaqui, no alto de um morro, no centro do terreno, também chamado de ‘Ponta do Quilombo do Egito’; esse terreiro foi assentado por velhas africanas com os voduns: Lissá, Vó Missã, Navezuarina, Xapanã, Ewá e Toy Averequete. O terreiro do Egito é, portanto, a memória viva de muitos terreiros.

Pai Euclides, assim como Pai Jorge, fala que o morro onde se situa o Terreiro, serviu de quilombo, pois para lá iam negros embarcados fugidos da opressão, das regiões de Cururupú, Guimarães, entre outras. A senhora Maria José Araújo, a mais antiga

moradora do Cajueiro, hoje com mais de 90 anos, lembra, assim como Pai Euclides e Pai Jorge, que inúmeros praticantes do Tambor de Mina da ilha de São Luís e de outras regiões frequentavam o Terreiro do Egito, um lugar onde poderiam realizar seus cultos, já que se tratava de um local mais distante da cidade, para onde se deslocavam principalmente de embarcações, dada a dificuldade de acesso por terra naquela época. Assim como estes, os seus descendentes continuam buscando na memória a história, as nossas histórias, e nas as imagens que tinham de cima do morro, na virada da noite de 12 para 13 de dezembro, quando os (as) encantados (as) apareciam e avisavam que o navio iria chegar, e ao som dos tambores e cânticos, avistava-se o Navio de D. João, iluminado!

Os registros apontam que Pai Euclides é da primeira geração dos descendentes do Terreiro do Egito e ficou responsável pela Casa Fanti-Ashanti até 2015 quando faleceu. Há, entretanto, outros descendentes da primeira geração que por sua vez foram constituindo seus próprios terreiros surgindo novas gerações de mães e pais de santo. Para citar alguns pais e mães de santo da primeira geração do Terreiro do Egito, temos Mãe Margarida Mota (Lira), Pai Jorge Itacy de Oliveira (Fé em Deus), Pai Manuel Curador (Pão de Açúcar), Pai Zacarias (Maioba), Memê (de Guimarães), Rafina (do Cajueiro), todos (as) já falecidos (as), mas que seus descendentes continuam a manter viva a religião e a memória destes.

A luta em defesa pela preservação e reconhecimento como lugar sagrado do Terreiro do Egito, não é uma luta isolada! Confunde-se com a nossa disputa pela defesa do território do Cajueiro onde está situado. Batalha que vem sendo travada há décadas, por homens e mulheres de coragem, verdadeiros guardiões desse território, mas que vêm sofrendo ameaças e violências e intimidações de todo modo por aqueles que querem dele se apropriar, torná-lo mercadoria: ameaça por deslocamento para instalação de indústrias e empreendimentos portuários, ameaças pela poluição ambiental, ameaça pela destruição dos bosques de mangue que protegem o território sagrado. Nossos peixes, nossa água, nossos rios e igarapés, nosso solo e o ar que respiramos, são fundamentalmente, elementos conectados com a vida comunitária nesse território étnico. Somos uma comunidade e não queremos sair do lugar onde nascemos, crescemos e nos tornamos comunidade: somos pescadores e pescadoras, lavradores e lavradoras, extrativistas, somos povos tradicionais, remanescentes de quilombos! Exigimos políticas sociais voltadas à pesca e a agricultura, exigimos escolas, serviços de saúde, melhorias e

pavimentação da estrada, melhorias nos transportes, fiscalização às empresas poluidoras por parte dos governos; exigimos a preservação da natureza e o respeito ao nosso modo de viver, ao nosso modo de ser e de sonhar, de praticar nossas religiões livremente!

Ao entorno do Terreiro do Egito, além do Cajueiro, entre inúmeras comunidades centenárias que lutam pelo reconhecimento de seus direitos e já declararam criada em maio de 2015 a Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, uma modalidade de Unidade de Conservação prevista em Lei que garante a permanência das comunidades em seus territórios e vem ao encontro dos anseios em preservar o Terreiro do Egito, mas a assinatura do Decreto Presidencial, ainda aguarda uma decisão política através de uma carta de anuência do Governador Flávio Dino.

Em toda diáspora afro – americana, o Maranhão se configura pela singularidade de ter sido o único local no qual o Tambor de Mina se constituiu como religião matriz dos cultos africanos, fundada em meados do século XIX na capital. O Terreiro do Egito, juntamente com a Casa das Minas, a Casa de Nagô e o Terreiro da Turquia, são as matrizes das comunidades afrorreligiosas no Estado. O Terreiro do Egito é um lugar sagrado e merece ser respeitado; é um símbolo de resistência, pois enfrentou os limites impostos por uma sociedade marcada pela escravidão; enfrentou todos os tipos de intolerância religiosa e cultural. Resistiu e resistirá! Seus herdeiros hoje lutam pelo seu reconhecimento, pela sua importância para o povo do Maranhão e para a história do Brasil.

São Luís, 20 de Novembro de 2015

Comissão de representantes do Terreiro do Egito

Anexo 11



Exmo. Sr.

Procurador da República Alexandre Soares

M. D. representante do Ministério Público Federal

 MINISTERIO PUBLICO FEDERAL  
 15/02/2016 - 17:14:38  
 Horário de Brasília  
 PROTOCOLO:  
 PR-MA-00002411/2016

Grupo de Pesquisa Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA), Núcleo de Estudos Geográficos (NEGO) e o Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade (NUPEDD), todos grupos de pesquisa vinculados a Programas de Pós-graduação da Universidade Federal do Maranhão, neste ato representados pelo coordenador do GEDMMA, professor Dr. Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior, *in fine* assinado, considerando o processo de discussão sobre o Plano Diretor e sobre a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Luís, partindo de solicitação feita pelos digníssimos Promotores de Meio Ambiente do Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual (MPE) no Maranhão, em reunião realizada no MPF no dia 06 de novembro de 2015, vem, respeitosamente à presença de V.Exa., **apresentar em Anexo "RELATÓRIO SUCINTO DE LEVANTAMENTO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO ENTORNO DA RESERVA EXTRATIVISTA DE TAUÁ-MIRIM"** resultado de trabalho de campo realizado em dezoito comunidades tradicionais localizadas na Zona Rural de São Luís/MA (Vila Maranhão, Cajueiro, São Joaquim, Camboa dos Frades, Porto Grande dos Bragas, Sítio Conceição, Mãe Chica, São Benedito, Jacu, Murtura, Laranjeiras, Vila Maruaí, Inhauma, Estiva, Vila Juçara, Vila Coqueiro, Piçarra e Vila Samara).

São Luís/MA, 04 de fevereiro de 2015

Assinatura manuscrita em tinta preta, legível como 'Horácio A. de S. A. Júnior'.

Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior

Coordenador do GEDMMA – PPGCSoc/UFMA



## RELATÓRIO SUCINTO DE LEVANTAMENTO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO ENTORNO DA RESERVA EXTRATIVISTA DE TAUÁ-MIRIM

### INTRODUÇÃO

Considerando a discussão, em andamento, sobre o Plano Diretor e sobre a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Luís e partindo de solicitação feita pelos digníssimos Promotores de Meio Ambiente do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público Estadual (MPE) no Maranhão, em reunião realizada no MPF no dia 06 de novembro de 2015, com a presença de representantes do Instituto da Cidade (órgão da Prefeitura Municipal de São Luís), representantes de comunidades da Zona Rural do município, de pesquisadores universitários, de advogados, de membros do Movimento de Defesa da Ilha, apresentamos neste documento um quadro sucinto do levantamento da localização e das características de algumas das comunidades tradicionais do entorno da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim que, na sua prática social, constituem uma área de amortecimento para a referida Reserva.

O levantamento foi realizado envolvendo pesquisadores dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA), vinculado aos Departamentos de Sociologia e Antropologia e de Geociências e aos Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais, em Políticas Públicas e em Desenvolvimento Socioeconômico; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Questões Agrárias (NERA), vinculado ao Departamento de Geociências; Núcleo de Estudos Geográficos (NEGO), vinculado ao Departamento de Geociências e ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico; Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade (NUPEDD), vinculado ao Departamento de Direito e ao Programa de Pós-graduação em Direito, todos da Universidade Federal do Maranhão.

As informações aqui apresentadas foram obtidas a partir da adoção do trabalho de campo como procedimento metodológico básico, no qual foram feitos contatos com moradores e tomada de pontos de GPS das comunidades. Sendo estes últimos obtidos da utilização de pares de coordenadas UTM (*Universal Transversal Mercator*). O trabalho de campo buscou consolidar informações preliminares de duas reuniões com equipes de pesquisadores e representantes de comunidades. A primeira reunião ocorreu no dia 24 de novembro de 2015, no Auditório do Sindicato dos Bancários, e contou com a participação de membros do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de São Luís e da comunidade do Cajueiro. A segunda reunião aconteceu no dia 29 de novembro de 2015, na Casa das Águas, localizada na Comunidade do Taim, e contou com a participação de membros do Conselho Gestor da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, envolvendo representantes das comunidades do Taim, de Rio dos Cachorros, do Cajueiro, do Jacamim, de Camboa dos Frades. Estas duas reuniões possibilitaram um levantamento prévio de quais são as comunidades que podem ser definidas como

tradicionais, de suas principais características socioeconômicas e dos principais espaços sagrados para as diferentes religiões e sítios históricos e arqueológicos nelas existentes. Foi, também, planejado o trabalho de campo para confirmar informações levantadas e coletar pontos de GPS. Para realização do trabalho de campo, foram formadas equipes compostas por pesquisadores e membros experientes das comunidades, que conhecem bem a região e seus moradores, facilitando a obtenção de informações. Cada um dos povoados levantados previamente foi visitado pelas equipes, em trabalhos de campo realizados nos dias 05 e 08 de dezembro de 2015 e 31 de janeiro de 2016.

## AS COMUNIDADES TRADICIONAIS

Passamos a seguir a descrever e situar cada uma das comunidades pesquisadas.

1) **Vila Maranhão:** é composta pelas localidades Sitinho, Vila Tiradentes, Vila São Joaquim, Porto das Arraias (esta última localizada dentro da área da RESEX). No século XVIII, a Vila Maranhão era chamada de Furo, em função da tentativa de construção de um canal que ligaria o Igarapé do Arapapá e o Rio Bacanga, o que possibilitaria melhorar a navegação entre aquela região e o centro de São Luís. Dentre os principais sítios históricos da Vila, encontram-se a Igreja de São Joaquim (construída a pau-a-pique em 1648 e reconstruída em 1835, quando foi criada a Freguesia de São Joaquim) e o Cemitério da Vila Maranhão, que em sua história recente tem sido marcado, também, por receber restos mortais de cemitérios que foram desativados em função do deslocamento de comunidades, na sua maioria, atingidas por desapropriações em favor da Vale S.A. e do Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR). Os cemitérios desativados foram: Cemitério da Andiroba (desapropriado em favor da ALUMAR), que atendia às extintas comunidades de Tainha, Pindotiuá, Paquatuiá, Carnaúba, Macacos, Tambaú, Lavapés, Boa Vista, Alegre e Andiroba; Cemitério do Mapaura (desapropriado em favor da Vale S.A.), que atendia às comunidades de Mãe Chica, São Benedito, Portas Verdes, Alto Paraíso, Itaquí, Boqueirão, Camboa dos Frades, Vila Madureira e Irinema; Cemitério da Ilha Pequena (que fica na Ilha de Tauá-Mirim). Como espaços sagrados, além da Igreja de São Joaquim, foram identificados o Terreiro de Moisés (terreiro de mina, umbanda e tambor de índio, localizado no Sitinho), o Terreiro de Maurício (terreiro de umbanda e quimbanda, localizado no Sitinho), o Terreiro de Florência (terreiro de mina, localizado na Vila Maranhão), o Terreiro de Joana (terreiro de mina, localizado na Vila Tiradentes). As principais atividades econômicas dos moradores são: pesca, agricultura tradicional, extrativismo de juçara e buriti, que tem sido recentemente prejudicadas pela morte dos brejos, provocada pela construção e duplicação da BR-135 e das ferrovias Estrada de Ferro Carajás e Ferrovia Transnordestina Logística (FTL) e pela inserção de grandes projetos na área. Os moradores mais antigos da Vila, em função da especulação imobiliária e das características de seu modo de vida, localizam-se principalmente na sua periferia.

### LOCALIZAÇÃO:

0575935 E

9710298 S

**2) Cajueiro:** é composto pelas localidades Andirobal (caracterizada como quilombo), Guarimanduba (sítio que abrigou o terreiro do Sr. Lotério; encontra-se próximo a uma área de brejo e à beira do igarapé Arapapaí; há indícios de que seja uma aldeia indígena), Parnauçu (área de obrigações de terreiros da Vila Maranhão e do bumba-boi de Maracanã, que todos os anos vai até à praia para pedir permissão antes de sair para os festejos juninos, abrigou o terreiro de mina de D. Ângela), Sol Nascente (no qual está localizado o Terreiro de Samuel e onde fica o Terreiro do Egito e o Poço de São Benedito, que servia de fonte de água para membros do Terreiro do Egito) e Cajueiro (onde está localizada a praia do Cajueiro e a Croa do Cajueiro, que é um dos pontos de referência dos espaços sagrados vinculados ao reino da Princesa Ina, que fica num quadrilátero que tem como pontos de demarcação a Croa do Cajueiro, a Pedra de Itacolomi, em Alcântara, a Ponta da Areia e a Ilha dos Caranguejos). A comunidade do Cajueiro faz, a cada ano, o festejo tradicional de São Benedito. Cajueiro é via de acesso ao mar para várias comunidades, como Vila Maranhão e São Joaquim, permitindo a pesca e o transporte marítimo. As praias de Cajueiro e de Parnauçu se destacam por serem áreas produtivas do camarão piticaia (também conhecido como "Sete Barbas"). Entre Cajueiro e Porto Grande, no manguezal do Arapapaí, há um ninhal de Taquiri (pássaro que está na lista de extinção pela Portaria 445/2015 do MMA). As principais atividades econômicas das localidades que compõem o Cajueiro são a pesca, a agricultura tradicional e o extrativismo vegetal, principalmente do babaçu, da juçara e do buriti. Nos últimos anos, a comunidade tem assistido a um crescimento populacional, relacionado à vizinhança com grandes empreendimentos.

**LOCALIZAÇÃO:**

0572369 E

9711041 S

**3) São Joaquim:** localiza-se entre a BR-135 e a Estrada de Ferro Carajás. Encontra-se em uma área com presença de brejo e de nascentes que atravessam a comunidade, apresentando muitos juçarais. Seus moradores extraem juçara para consumo e venda esporádica na Vila Maranhão. O brejo foi o que restou do antigo "furo", um canal do período imperial, feito por mão de obra escrava, que ligava o igarapé Arapapaí com o Porto dos Braga e com o brejo do Jacú, e que foi interrompido após a construção da ferrovia e da estrada. Na comunidade havia um terreiro cuja autoridade sacerdotal era D. Celina. Depois que esta se mudou para Madre Deus, essa autoridade foi assumida por D. Justina. Os moradores antigos relatam que ali funcionou o Engenho de Gelicó, mas não conseguem precisar a data de seu funcionamento. Os pescadores de São Joaquim pescam no Cajueiro e no Igarapé das Arraias, mas o acesso a este igarapé foi impedido por uma empresa mineradora. Hoje eles têm que pedir permissão para a segurança da empresa. Pescam também no porto do Londres e no igarapé Buenos Aires. Os moradores frequentam as praias do Cajueiro e de Parnauçu nos finais de semana. Historicamente as praias sempre foram frequentadas pela população daquela região, não só para pesca, mas também para diversão e lazer.

**LOCALIZAÇÃO:**

0575953 E

9710510 S

**4) Camboa dos Frades:** Segundo os moradores, o nome “Camboa dos Frades” tem duas explicações: 1) o fato de haver uma antiga camboa (armadilha de pedras para prender peixes) na praia e, 2) numa vista panorâmica, percebe-se que é uma área onde há um recuo de maré muito grande. A presença portuguesa na área se iniciou com a instalação dos jesuítas no período colonial. No local ainda encontra-se um cemitério de indígenas, possivelmente Tupi, além do cemitério dos jesuítas. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) realizou trabalho na área e retirou vestígios de cultura material (arqueológicos) dos arredores do povoado, como cacos cerâmicos, pedras polidas e uma “sandália de ferro”. A principal atividade econômica da comunidade é a pesca, que atrai, inclusive, pescadores oriundos de São José do Ribamar, de Alcântara, de Raposa e de comunidades do entorno. A agricultura é realizada no período chuvoso, e há também o extrativismo do coco babaçu. Uma localidade vinculada à comunidade é Camboinha, que fica próxima ao porto do Itaqui. Segundo relato de pescadores, ali há muito derramamento de óleo por parte das embarcações que atracam no porto e, às vezes, não se pode pescar, pois morrem muitos peixes, caranguejos e camarões; as dragagens feitas pelo porto atrapalham a pesca. Verificou-se que há apenas um poço artesiano que abastece toda a comunidade de Camboa dos Frades. No passado, a principal fonte de água potável da comunidade era o “Bebedouro” (um olho d’água) que antes era conhecido como “Bebedor de Cutia”, pois os animais se reuniam ali para beber água. Segundo relato de uma moradora, essa fonte é misteriosa, pois “pega a água salgada, solta e fica só a água doce”. Com a construção da Termelétrica do Porto do Itaqui, em 2011, Camboa dos Frades ficou isolada por um bom tempo, pois a estrada que ligava a comunidade à BR-135 passava por dentro da área que foi ocupada pela empresa. Somente depois de muita pressão, foi construída uma nova estrada para dar acesso à comunidade. A comunidade sobrevive entre o Porto do Itaqui e a Termelétrica, sofrendo cotidianamente com a forte poluição resultante dessas atividades econômicas. Os moradores já não confiam na qualidade de água do poço artesiano do povoado e a produção tradicional de caju, melão e azeitona preta (jamelão) foi quase que completamente impossibilitada.

**LOCALIZAÇÃO:**

0571398 E

9713969 S

**5) Porto Grande dos Bragas (também conhecido como dos Valentines):** Na comunidade encontra-se a ruína da Igreja de Nossa Senhora da Conceição, que tem placa de registro do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Moradores relatam que, ao lado da igreja, havia um sumidouro, no qual Ana Jansen, antiga e poderosa senhora de terras e escravos, mandava desovar cadáveres de seus desafetos. Há presença de uma grande área de campo inundável e de lagos. Há grande quantidade de mangueiras no entorno do canal do Furo, que ligava Porto Grande dos Bragas ao igarapé do Arapapá. Há estruturas de construção antiga de pedra na beira do antigo igarapé, que hoje restou como brejo. Antigamente muitas famílias tiravam o seu sustento daquela área. Havia plantações de arroz e outros cultivos (roçados), mas, após a construção da Barragem do rio Bacanga, houve alteração da área de mangue que

impactou negativamente a atividade agrícola. Próximo ao local há um conjunto habitacional do Programa "Minha Casa, Minha Vida", do Governo Federal.

**LOCALIZAÇÃO:**

0577722 E

9711317 S

**6) Sítio Conceição (também conhecido como Vila Conceição):** é caracterizado por atividades econômicas relacionadas ao extrativismo, à agricultura tradicional e à pesca artesanal. Na comunidade encontra-se a Igreja de Nossa Senhora da Conceição.

**LOCALIZAÇÃO:**

0574735 E

9712841 S

**7) Mãe Chica:** comunidade marcada por atividades econômicas relacionadas com agricultura tradicional e extrativismo (principalmente do buriti). O nome do povoado é em homenagem ao Terreiro de matriz africana que teve como autoridade sacerdotal a Mãe de Santo conhecida como Mãe Chica. Na comunidade encontra-se uma Igreja Adventista.

**LOCALIZAÇÃO:**

0574792 E

9711206 S

**8) São Benedito:** as principais atividades econômicas do povoado estão relacionadas à pesca artesanal, à agricultura tradicional e ao extrativismo, principalmente do buriti e do tucum (palha para artesanato). A entrada do povoado fica na beira da BR 135, com casas algumas casas acompanhando o sentido da mesma. No núcleo mais antigo do povoado, as casas deixam de acompanhar a estrada e se dispõem em forma de círculo com uma área aberta no centro. Nesse local ocorre o tradicional festejo de São Benedito, no dia 06 de maio de cada ano.

**LOCALIZAÇÃO:**

0574264 E

9717470 S

**9) Jacu:** Possuía um antigo porto de referência para as comunidades da região (depois da Barragem do Bacanga perdeu sua importância, pois a maré não chega mais ao nível que chegava antes). A comunidade tem como principais atividades econômicas o extrativismo, agricultura tradicional e pesca artesanal. É atravessada por um grande brejo, com áreas baixas de nascentes e de muitos juçarais, mangueiras e demais plantações. Os moradores extraem juçara para consumo próprio e as áreas do brejo foram cercadas por quintais das casas onde se notam plantas e criações. O brejo é uma extensão dos quintais e têm uma função importante para o extrativismo vegetal, principalmente da juçara. Os moradores da comunidade pescam e apanham camarão no Igarapé do Buenos Aires. Em Jacu, funciona o terreiro de mina de D. Zeca (Geogelita Ramos Amorim, de 89 anos), que é filha do Terreiro do Egito e fundou seu próprio

terreiro em 1961. Consta do calendário litúrgico do Terreiro, a festa anual para São Benedito. O terreiro mantém um grupo tradicional de Tambor de Crioula.

#### LOCALIZAÇÃO:

0576886 E

9710914 S

**10) Murtura:** é uma comunidade de foi ocupada na década de 1950 por pescadores e agricultores vindos de várias localidades do interior do estado. A comunidade tem cerca de 30 famílias e é marcada pela presença de um grande brejo com uma vasta vegetação que vem resistindo ao impacto da Ferrovia Transnordestina Logística e do complexo penitenciário de Pedrinhas, cujos esgotos são despejados diretamente no rio Murtura, que deságua no Rio dos Cachorros. A mesma ferrovia passa por cima dos rios Ananandiba e Grande que também sofrem com impactos do complexo penitenciário. Na comunidade existe uma área de apicum e de mangues nas margens dos rios. No passado, o rio Murtura era piscoso, havia navegações de pequenas embarcações e era um lugar de lazer. Um trecho do rio tem queda de água corrente que sai de uma nascente onde a vegetação ainda está preservada. Em 1993 houve uma tentativa de grilagem de terra por parte de uma senhora, mas a comunidade, depois de muita luta, ganhou na Justiça, pois, a suposta dona não teve como provar a sucessão na cadeia dominial. Na oportunidade, algumas casas foram derrubadas e aconteceram mortes e muita gente foi embora deixando seus terrenos. Com a organização e auxílio do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de São Luís, os que resistiram se fortaleceram. Em 2003, a comunidade foi declarada como área de assentamento do Instituto de Terras do Maranhão (ITERMA), ficando como domínio útil, porém não receberam o título de propriedade definitivo. Atualmente, os moradores lutam para obter domínio pleno. Há a Associação de Produtores Rurais de Murtura e a comunidade é composta por agricultores tradicionais com plantação de banana, mandioca, milho, arroz, feijão, coco manso, cana. Destaca-se pela presença de grandes e antigas mangueiras no centro do povoado de modo a formar uma praça de árvores. Um dos antigos moradores se chamava Antonino Baldez, que fazia consultas e era curador famoso na região, havendo, também, na comunidade vizinha do Igaráu, um espaço sagrado reservado à memória desse curador. Há algum tempo foram encontradas moedas, espingardas, potes de cobre e vasos de cerâmica, que os moradores acreditam ser vestígios de antigas ocupações do local. Existem caminhos antigos anteriores à chegada das famílias que hoje compõem a comunidade. Há um caminho muito profundo e embaixo dele havia um poço. Há uma trilha por dentro do brejo que é conhecida como caminho dos índios. Nas margens da trilha há muitas árvores e nascentes que se conectam formando pequenos igarapés, muito impactados. Há, também, um caminho antigo que vem do cemitério localizado na comunidade Laranjeira e culmina no mangue. Há, ainda, dois caminhos antigos e um deles tem continuação no povoado Rio dos Cachorros. Moradores relatam que a comunidade era um porto antes da construção da Estrada de Ferro Carajás. O nome Murtura é anterior à ocupação atual e se refere à grande quantidade de pés de murta, pequena fruta adocicada. As linhas dos trens da Ferrovia Transnordestina Logística e da Estrada de Ferro Carajás localizam-se proximamente à comunidade. O barulho dos trens é bem audível e eles passam pela

comunidade todos os dias, incomodando o sossego. Um dos espaços sagrados é a Igreja Evangélica Assembleia de Deus, que existe há 15 anos.

**LOCALIZAÇÃO:**

0577408 E

9704078 S

**11) Laranjeiras:** O nome da comunidade se dá pelo fato de ser um antigo sítio, Sítio Laranjeiras. É uma área de assentamento do ITERMA desde 1993, com 35 famílias de agricultores tradicionais e que também praticam a pesca, mas esta última atividade é para consumo próprio. Fica localizada proximamente ao manguezal, fazendo fundo e margeando ao Rio dos Cachorros. Há um porto rústico e o rio é navegável e profundo. É, também, um acesso ao mangue para pessoas de outros bairros e que, esporadicamente, retiram caranguejos. Encontram-se, na comunidade, brejos e uma área com piquizeiros, mangueiras e juçareiras. A comunidade tem uma Associação de Produtores que recebe apoio da Embrapa e da Petrobras. Há um projeto de irrigação que teve apoio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), através da Secretaria Municipal de Agricultura. Verificam-se, ainda, projetos agrícolas com plantação de hortaliças, pimenta, nos quais usam argila que dizem ser rica em nitrogênio.

**LOCALIZAÇÃO:**

0577020 E

9703740 S

**12) Vila Maruaí:** comunidade formada por pescadores e agricultores tradicionais, que foram deslocados da área em que hoje está localizada a ALUMAR (comunidades Paquatua, Pindotiua, Tainha e Andiroba). A comunidade está situada ao lado do Parque Ambiental da ALUMAR, cuja área era de uso comum dos moradores. A Vila Maruaí hoje não tem livre acesso aos brejos e igarapés que ficaram nos limites do Parque, sendo seus moradores impedidos e humilhados pelas seguranças da empresa e pela Polícia Militar Ambiental. Restou o rio Ribeira, mas que está muito poluído. Antes da chegada da ALUMAR, no rio havia muito camarão, caranguejo, siri e sururu. O rio Ribeira foi cortado pela Estrada de Ferro Carajás e está muito impactado pelos poluentes da AMBEV, de matadouros e pelo esgoto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, o que tornou insustentável a pesca e extrativismo. Mesmo diante dos constrangimentos, os moradores ainda trabalham com agricultura tradicional e pesca artesanal. A atividade de pesca é feita nos rios Ribeira e Mauá. Na comunidade existem muitas igrejas evangélicas. A “casa do vigia” do Parque Ambiental da ALUMAR (abandonada e destruída) é utilizada como marco para delimitar o início da área da comunidade Maruaí em relação àquele estabelecido para o Parque.

**LOCALIZAÇÃO:**

0576538 E

9701619 S

**13) Inhauma:** povoado antigo de pescadores e agricultores tradicionais. Nesta comunidade há um Terreiro de Mina que, há doze anos, após a morte do Pai de Santo que o fundou – chamado Moisés – foi continuado pela Mãe de Santa Isabel, que hoje mora no bairro do Cohatrac e ainda realiza rituais no espaço sagrado. A principal festa do Terreiro é realizada em setembro, em homenagem ao Divino Espírito Santo, com frequentadores advindos de vários lugares.

**LOCALIZAÇÃO:**

0572405 E

9698431 S

**14) Estiva:** O povoado, que aparece em mapa desde 1820, teria se formado por causa dos estivadores que descarregavam sal no porto próximo ao Estreito dos Mosquitos. A comunidade tinha uma estrada velha, por onde passavam os carros que traziam carga e possui uma antiga estação ferroviária. A comunidade também possui fortes relações com a Ilha de Tauá-Mirim, especialmente com o povoado de Jacamim.

**LOCALIZAÇÃO:**

0572425 E

9695908 S

**15) Vila Juçara:** o povoado foi fundado por pescadores. Possui um grupo de bumba-meu-boi chamado “Prenda de São João”, presidido pela dona Maria Nazaré (61 anos). Possui também um festejo tradicional chamado “Gloriosa Santa Maria” e a Capela de Santa Maria. Também tinha uma fonte antiga que foi destruída pela construção da Estrada de Ferro Carajás. As práticas de constrangimento da Vale S.A., repetem-se quanto a infringir direitos dos moradores. O exemplo maior são os relatos dos moradores quanto à construção de estrada de rodagem no local que cortam a comunidade.

**LOCALIZAÇÃO:**

0571767 E

9697589 S

**16) Vila Coqueiro:** O povoado remonta suas origens ao século XVII. A ocupação estaria relacionada com os padres jesuítas do período colonial. Vestígios dessa ocupação, ainda não estudados, estão na antiga fonte do coqueiro. Observamos, no local, ruínas de duas estruturas, aparentemente construídas em épocas distintas. Ainda existe um olho d’água e um caminho de pedras construído com material reutilizado da antiga fonte e, nas proximidades, um poço antigo em desuso. O povoado possui cerca de 500 casas. Moradores praticam atividades tradicionais como a pesca e a agricultura. As marcas de raspagem nos caules de algumas árvores indicam um rico conhecimento de remédios extraídos de árvores de diversas espécies (como *Gipió* e *Açoita Cavalos*) e para os mais variados males. No povoado há um grupo de bumba-meu-boi chamado de “Brilho do Horizonte”. Tradicionalmente a comunidade organiza um “bozinho numa varinha”, que influenciou a concepção do “Boi Barrica”, famosa brincadeira sediada no bairro da Madre Deus. No povoado havia um curador (“Preto Véi”), Policarpo, que tinha um tambor de mina. Há também no um terreiro chamado Centro de Reunião Reis

Barajô das Oliveiras. O terreiro situado no Coqueiro mais uma vez remonta à forte relação com os povoados da ilha de Tauá-Mirim, local de sua antiga localização. O povoado do Coqueiro possui ainda outros dois bumbas-meu-boi, “Unido de Coqueiro” e “Mocidade de São Marcos”, e também um tambor de crioula intitulado “Tijupá”. Possui, também, uma capela católica.

**LOCALIZAÇÃO:**

0571613 E  
9698395 S

**17) Piçarra:** Atualmente a comunidade fica dentro do bairro Pedrinhas, mas o nome Piçarra é a sua antiga denominação. Possui uma igreja católica (São João), de construção recente feita pela comunidade, e uma antiga estação de trem com uma estrutura onde ficava a caixa d’água para abastecimento das atividades da Maria Fumaça e da antiga ferrovia da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (REFFSA). Nos dois lados da ferrovia há moradias, algumas delas foram construídas no período de funcionamento da estação, hoje desativada, e nelas moram ex-funcionários da estrada de ferro. Atualmente a denominação da ferrovia é Ferrovia Transnordestina Logística (FTL).

**LOCALIZAÇÃO:**

0577014 E  
9702218 S

**18) Vila Samara:** na comunidade está localizado o cemitério Nossa Senhora de Boa Viagem, que, atualmente, encontra-se em área que pertence a uma empresa. Mas, grande parte dos moradores mais antigos, devido aos vínculos familiares com moradores da Ilha de Tauá-Mirim, enterravam os mortos nessa ilha. Atualmente o cemitério serve para os moradores de cinco comunidades do entorno: Estiva, Samara, Coqueiro, Inhaúma e Juçara. A vila tem como principais atividades econômicas a agricultura tradicional, a pesca artesanal e o extrativismo. O núcleo antigo da comunidade é conhecido com Piçarreira.

**LOCALIZAÇÃO:**

0572941 E  
9696635 S

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O levantamento preliminar, “in loco”, de dezoito comunidades permitiu verificar que nelas há características típicas de comunidades tradicionais (quilombos e aldeias indígenas). Encontramos sítios arqueológicos e históricos, espaços sagrados de matriz africana e cristãs, áreas expressivas de conservação ambiental que formam um mosaico de grupos sociais e mantêm, entre si, relações econômicas, sociais, de parentesco, culturais e religiosas específicas, constituindo um território tradicional historicamente articulado às comunidades que constituem a Reserva Extrativista de Tauá-Mirim.

Algumas dessas comunidades, contudo, têm sido, nos últimos anos, ameaçadas e/ou impactadas por projetos industriais e de infraestrutura (estatais e privados) o que prejudica os aspectos sociais e ecológicos do grupo, tendo em vista a sua reprodução social, religiosa e cultural. O planejamento do município, através da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, também pode impactar negativamente essas comunidades. Por esses supracitados motivos, é importante garantir a manutenção do modo de vida tradicional, criando mecanismos de proteção e garantia de importantes sítios religiosos, de conservação ambiental e da memória social, bem como adotar instrumentos de consulta prévia estabelecidos na legislação internacional e brasileira sobre populações tradicionais.

Estabelecer legalmente o território compreendido por essas dezoito comunidades como zona de proteção das comunidades tradicionais é de fundamental importância para a mitigação dos efeitos nefastos, de caráter social e ambiental, provocados por empreendimentos econômicos, habitacionais de grande escala ou pela instalação de presídios.

A manutenção dessas comunidades, bem como outras que ainda podem ser identificadas, constitui-se em fator importante para a existência da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, pois propicia uma Zona de Amortecimento, fundamental para qualquer Unidade de Conservação.

O presente relatório é preliminar e os estudos devem ser aprofundados pela equipe executora, constituindo um relatório mais exaustivo, com produção de cartografia social registrando os pontos relevantes a partir de verificação de campo e de relatos dos moradores. Para tanto, é fundamental a disponibilização da base cartográfica utilizada pelo Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID).

São Luís/MA, 04 de fevereiro de 2016

Prof. Dr. Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior

Coordenador Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente – GEDMMA

Prof. Dr. Samarone Carvalho Marinho

Coordenador do Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente – GEDMMA – e do Núcleo de Estudos Geográficos – NEGO

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade – NUPEDD

**EQUIPE EXECUTORA**

## Anexo 12

  
**PREFEITURA DE SÃO LUÍS**  
INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL - INCID

2016  
2016

Ofício n.º: 44/2016 – GAB/INCID

São Luís-MA, 19 de abril 2016.

A Sua Excelência,  
O Senhor Alexandre Silva Soares  
Procurador da República

**Assunto: Manifestação sobre os Ofícios de n.ºs 51/2016-ASS/PR/MA e 207/2016-ASS/PR/MA e documentos constantes dos mesmos.**

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
20/04/2016 - 16:42:30  
Horário de Brasília  
PROTOCOLO  
PR-MA-00007503/2016

Senhor Procurador,

Em atenção aos ofícios de n.ºs 51/2016-ASS/PR/MA e 207/2016-ASS/PR/MA, expedidos por esta Douta Procuradoria da República, solicitando que este Instituto se manifestasse sobre a Nota Técnica n.º 002/2015-BIO/PRMA/MPF, elaborada pelo analista pericial desta Inclita Procuradoria, informamos o que segue abaixo:

Após as reuniões realizadas com esta Douta Procuradoria da República e com o Ministério Público Estadual, e após as diversas audiências públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de São Luís, para fins de discussão e análise das propostas de alteração do Plano Diretor (Lei N.º 4.669/06) e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal (Lei N.º 3.253/92), este Instituto, junto ao CONCID, arregaçou as mangas e começou a trabalhar sobre a viabilidade técnica e legal de modificar e adequar tais propostas originais, tomando-se por base as sugestões apresentadas pela população nas ditas audiências públicas e a mencionada Nota Técnica n.º 002/2015-BIO/PRMA/MPF elaborada por esta Procuradoria da República, para,

*al*

Rua das Andirobas, N.º 26, Renascença, CEP: 65075-180, São Luís – Ma  
E-mail: institutodacidade.slz@gmail.com



**PREFEITURA DE SÃO LUÍS**  
INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL - INCID

posteriormente, submetê-las à nova apreciação e deliberação, inclusive nova análise desta Douta Procuradoria e do Ministério Público Estadual, retomando-se a um novo ciclo de audiências públicas.

Ocorre que, no início do mês de abril do corrente ano, o Presidente em exercício do Conselho da Cidade de São Luís – CONCID, que é o Secretário Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH, recebeu um ofício da Promotoria Estadual de Justiça Especializada na Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural do Estado do Maranhão determinando ao CONCID que fosse realizado o desmembramento do processo de revisão da legislação urbanística municipal proposta pela Prefeitura Municipal de São Luís, procedendo-se primeiramente à revisão do Plano Diretor e, só posteriormente, à revisão da Lei de Zoneamento.

Não obstante, ainda nos termos do referido ofício expedido pela 1ª Promotoria Estadual de Justiça Especializada na Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural do Estado do Maranhão, cuja cópia segue anexa à presente resposta, foi determinado ao CONCID que, antes de dar qualquer seguimento às audiências públicas e ao processo de nova modificação das propostas originais de alteração da legislação municipal, fosse procedida à reavaliação dos resultados, do alcance populacional e da publicidade prévia das audiências públicas realizadas até então.

Assim, face às novas determinações do Ministério Público Estadual, todo o trabalho iniciado por este Instituto e pelo CONCID quanto às modificações e adequações das propostas originais de alteração da legislação urbanística municipal, consoante as sugestões apresentadas pela população nas audiências públicas e as recomendações constantes da Nota Técnica n.º 002/2015-BIO/PRMA/MPF encaminhada por esta Procuradoria da República, teve que ser interrompido, razão pela qual tais estudos, análises e adequações encontram-se suspensas no presente momento.

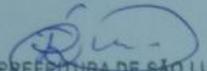


**PREFEITURA DE SÃO LUÍS**  
**INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL - INCID**

Nestes termos, renovamos nossos votos de mais alta estima e consideração e estamos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários a Vossa Excelência.

Atenciosamente,

*pl* José Marcelo do Espírito Santo  
Presidente do INCID

  
PREFEITURA DE SÃO LUÍS  
Instituto da Cidade  
Érica Garrote Ramos Barbosa  
Superintendente de Plan. Urbano e Rural  
Mat. 225591-1