

## O CATIVEIRO DA TERRA E DO TRABALHO: POLÍTICA NEOEXTRATIVISTA E PLANEJAMENTO EM SÃO LUÍS, MARANHÃO

*Frederico Lago Burnett\**

\*Universidade Estadual do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, São Luís, MA, Brasil

### Resumo

*Após décadas de repetidos conflitos socioambientais na região portuária de São Luís, Maranhão, provocados pela apropriação de terras de comunidades tradicionais, Estado e Capital se utilizaram do planejamento para mudanças no uso e ocupação do solo, legitimando a expansão fundiária e unificando diferentes interesses empresariais. Entendendo o processo como fruto de estratégias neoextrativistas do enclave econômico local, o artigo analisa as relações entre planejamento portuário e municipal que, a partir do discurso desenvolvimentista, incorporou as demandas do capital imobiliário em um novo movimento de “acumulação por espoliação” para submissão da Terra e do Trabalho ao cativeiro da reprodução capitalista.*

### Palavras-chave

*Neoextrativismo; Enclave econômico; Planejamento; Acumulação por espoliação.*

## THE CAPTIVITY OF LAND AND LABOR: NEOEXTRACTIVIST POLICY AND PLANNING IN SÃO LUÍS, MARANHÃO

*Frederico Lago Burnett\**

\*Universidade Estadual do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, São Luís, MA, Brazil

### Abstract

*After decades of repeated socio-environmental conflicts in the port region of São Luís, Maranhão, triggered by the appropriation of land from traditional communities, the State and capital have used planning for changes in land use and occupation, legitimizing the land expansion and unifying different business interests. Understanding the process as the result of neoextractivist strategies of the local economic enclave, this article analyzes the relations between port and municipal planning which, based on the developmentalist discourse, have incorporated the demands of real estate capital in a new movement of “accumulation by spoliation” for the submission of Land and Labor to the captivity of capitalist reproduction.*

### Keywords

*Neoextractivism; Economic enclave; Planning; Accumulation by spoliation.*

# O CATIVEIRO DA TERRA E DO TRABALHO: POLÍTICA NEOEXTRATIVISTA E PLANEJAMENTO EM SÃO LUÍS, MARANHÃO<sup>1</sup>

*Frederico Lago Burnett*

## 1. Introdução

O país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava.

José de Souza Martins

Áreas de acesso privilegiado a terminais portuários mundiais, os retroportos têm protagonizado, neste século de “saques coloniais e lutas de resistências” (Castro, 2017), conflitos socioambientais em várias regiões do Brasil, conforme estudos no Rio de Janeiro, Pernambuco e Maranhão (Barreto; Quinto Jr., 2012; Santana, 2018;). Para Barreto e Quinto Jr., os conflitos resultam das contradições entre o espaço abstrato, base material para o valor de troca e reprodução do Capital, e o espaço social, cujo valor de uso se vincula às relações entre posse coletivas e Natureza. Daí ocorreria “um conflito entre os atores do espaço abstrato e os atores do espaço concreto”, resultando em “espaços diferenciais que se opõem à lógica mercadológica de apropriação do espaço” (Barreto; Quinto Jr., 2012, p. 60).

Fruto da natureza expansiva e agressiva do Capital, tais dinâmicas conflituosas resultam na incontornável “expansão geográfica para novas regiões”,

---

1. Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão pela Bolsa de Estímulo à Produtividade em Pesquisa (BEPP/Fapema); à Universidade Estadual do Maranhão pelas Bolsas de Iniciação Científica (Pibic/Uema) e de Apoio Técnico Institucional (Bati/Uema); aos saberes acumulados dos Grupos de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA/UFMA), Lutas Sociais, Igualdade e Diversidade (LIDA/Uema), Desenvolvimento Econômico e Agricultura Brasileira (DEAB/UFMA), Núcleo de Estudos Geográficos (Nego/UFMA) e do Laboratório de Análise Territorial e Estudos Econômicos (Latese/Uema); aos revisores anônimos voluntários que analisaram a versão inicial deste texto e contribuíram para seu ajuste e complementação.

alternativa “capaz de criar uma nova oportunidade para a acumulação” (Harvey, 2005, p. 48) e saída do sistema para suas constantes crises de superprodução. Demandando expropriações pelo movimento de conquistas de fronteiras, criando imperialismos externos e internos, as “políticas coloniais” comprovam a necessidade que o sistema tem, “para sua própria existência e desenvolvimento”, de incorporar “camadas sociais não-capitalistas, como mercado para colocar sua mais-valia, como fonte de meios de produção e como reservatórios de mão-de-obra para seu sistema assalariado” (Luxemburgo, 1970, p. 317).

Estas trajetórias sócio-espaciais se reproduzem em São Luís, Maranhão, desde a década de 1970, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos cívico-militares que instalaram no município os Portos do Itaqui, Vale e Alumar, vinculados ao Programa Grande Carajás (Figura 1). Origem dos primeiros e grandes conflitos fundiários e ambientais na capital maranhense (Sant’ana Junior, 2016), a consolidação da reestruturação produtiva e a “reprimarização” da economia nacional (Lamoso, 2020) redimensionaram o papel dos terminais portuários (ANTP, 2016; 2017 apud Brasil, 2018b), atualizando as dinâmicas do enclave econômico como vínculo mundial do Estado nacional subordinado. Daquele empreendimento externo, com “mínimas transações econômicas” com o lugar, ao capital estrangeiro “dos principais meios de exportação,” capaz de “financiar o Estado nacional,” o enclave moderno se distingue do tradicional pela sua aparência de “polo de crescimento, graças aos efeitos de encadeamento com os investimentos estrangeiros” (Cademartori, 2010, p. 11), caracterizando a “modernização conservadora” (Moore Jr., 1975), pois com forte apelo social junto a setores de alta e média renda perante a debilitada economia ludovicense, historicamente presa a uma “ideologia da decadência (Almeida, 2008).

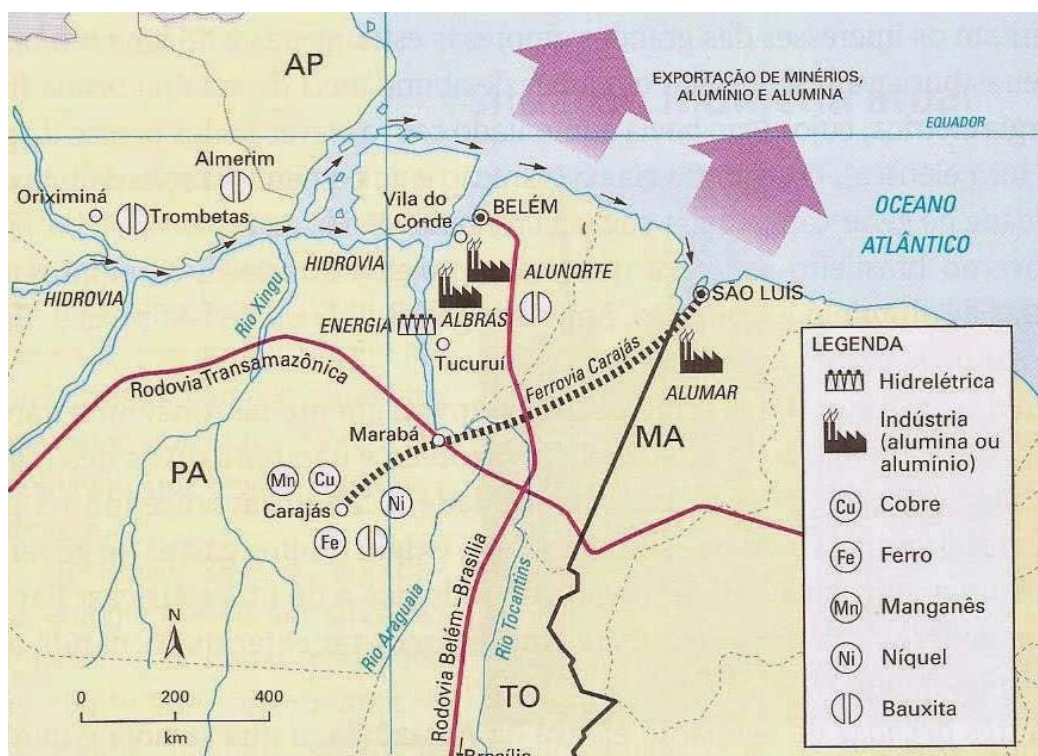


Figura 1. Enclaves neoextrativistas na Amazônia Oriental (1970-1980)

Fonte: Mario Yoshida. Disponível em: <http://geoconceicao.blogspot.com.br/2010/05/recursos-minerais.html>

Consequências socioespaciais de tais processos, os persistentes conflitos fundiários entre espaços concretos e abstratos, constantes desde os anos 1970 na zona rural de São Luís, se agravaram neste século nas vizinhanças dos terminais portuários, expondo a face colonial dos interesses empresariais em se apropriarem de territórios de usos tradicionais na região rural do município. “A desapropriação de grande número de comunidades rurais e de pescadores”, juntamente com o “deslocamento compulsório de seus moradores” (Sant’ana Junior, 2016, p. 283) levaram a insegurança à zona rural e fizeram surgir movimentos de resistência em defesa de seus modos de vida (Cruz, 2022). Em uma combinação variada de formas de luta, entre 2004 e 2005, 12 povoados ameaçados de remoção defenderam decididamente seus territórios, arregimentando adesão social e apoio de instituições públicas logrando impedir a instalação na Ilha de um complexo siderúrgico multinacional liderado pela Vale (Alves, 2014). O conflito mais recente, envolvendo seis comunidades do Cajueiro contra a instalação de um Terminal de Uso Privado em seu território (Arcangeli, 2020), ganhou visibilidade na cidade e em mídias nacionais, se tornou processo no Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) (Burnett, 2022a)

e, em dezembro de 2021, denúncia formal à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) (CNDH, 2021).

Estes atribulados processos, que expõem a assimetria entre o poder político e econômico dos negócios mundializados e os modos de vida de comunidade rurais despojadas de direitos de cidadania, acarretam prejuízos materiais e simbólicos às firmas multinacionais, pois ocorrem à margem das normas jurídicas exigidas por negócios globalizados (Marangoni; Olsson, 2020). Circulando em espaços restritos de negociação prévia entre Capital e Estado, o planejamento se mostrou mais eficiente, pois aparentemente técnico assume a “forma de racionalização da reprodução ampliada do capital” (Oliveira, 1981), contorna o enfrentamento no ‘varejo’ e resolve a questão fundiária no ‘atacado’ para “cativeiro da Terra” e do Trabalho (Martins, 2010).

Estes eventos serão aqui abordados a partir do conceito de “enclave econômico”, entendido como “um modo de produção social” cuja “evolução determinada por empresas estrangeiras [...] deve ser considerado como um espaço, pois ali coexistem relações capitalistas e segmentação social, não devendo ser entendido como um território, onde acontecem fortes relações não mercantis entre os agentes.” Ainda mantendo o papel de “atores do exterior que determinam o território”, considera-se que “o enclave moderno muda de forma, mas não altera sua essência”, uma vez que “no enclave moderno existem laços econômicos entre as empresas estrangeiras e as empresas locais.” Por meio de “laços sociopolíticos...o enclave moderno tanto como o tradicional, estrutura um território funcional às necessidades das empresas transnacionais que estabelecem uma aliança com o Estado e as elites locais” (Cademartori, 2010, p. 11-12). Na constituição de um ambiente comum de diálogo e concertação entre Capital e Estado, que fez surgir uma nova reestruturação sócio-espacial em São Luís, parte-se da hipótese de que, sem deixar de ser uma intervenção do Estado em impor “formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização” (Oliveira, 1981, p. 29), o planejamento urbano e regional constituiu a língua e o discurso para construção de uma nova hegemonia urbana na capital maranhense.

Referido às duas primeiras décadas do século XXI, o texto se estrutura em três seções, além desta Introdução. Na primeira, discute o planejamento do Porto do Itaqui em suas dinâmicas expansionistas hegemônicas no espaço regional, pois como “prolongação tecnológica e financeira de economias mais desenvolvidas”, os “agentes locais não controlam a produção” (Cademartori, 2010, p. 21), construindo uma agenda comum de desenvolvimento como discurso para agentes locais do Estado e do Capital; na segunda seção, acompanha as influências das pautas portuárias na revisão do Plano Diretor de São Luís que, inicialmente com foco intraurbano e sob comando do mercado imobiliário, assume escala regional favorável

às demandas do neoextrativismo para homogeneização do espaço municipal, e consolidando grupo político local identificado com os negócios mundializados. Nas considerações finais, discute-se as consequências socioambientais e políticas das alianças empresarias e estatais que, atendendo demandas mundializadas de homogeneização do espaço, pretendem hegemonizar o futuro de São Luís e do Maranhão em nome do desenvolvimento local.

## 2. Política portuária nacional e articulações interescares em São Luis

Viabilizado no contexto dos programas de desenvolvimento nacional pós-1964 (Batista, 2019), o Porto do Itaqui se manteve sob controle de grupos de poder local apesar da gestão neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (1994-2003), que delegou sua administração à Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP).<sup>2</sup> Graças ao crescimento da movimentação de cargas do Itaqui, expressa na sua hinterlândia (Figura 2), a concessão sobreviveu à gestão de quatro governadores e aos programas federais de privatização portuária, muito em função de duas décadas de “reprimarização da economia nacional,” isto é, quando a “participação relativa das exportações básicas” superou “a participação de manufaturados e semimanufaturados”, ocorrida em 2010 e “acompanhada da desindustrialização” (Lamoso, 2020, p. 3). Porém, como alerta a autora, “a reprimarização pode ser generalizada para as exportações brasileiras como um todo, mas ela se particulariza de forma diferente nas unidades da federação”, uma vez que “há estados que sempre participaram do comércio internacional como vendedores de *commodities*, portanto a eles não se aplica o termo “reprimarização” (ibid., ibid., p. 7).

Atualmente, a permanência do controle estadual do Porto do Itaqui, se dá sob rigorosa centralização federal da política portuária que, orientada por padrões gerenciais mundiais desde os anos 2000 (Santos et al., 2019), ignora mudanças na República e mantém o poder local sob normas da União. Os limites deste mandato estão dados pela própria natureza dos portos, “prolongação tecnológica e financeira de economias mais desenvolvidas” (CatemartorI, 2000, p. 21) que as atividades portuárias representam, hoje decisivas para movimentação da cadeia de exportação-importação e equilíbrio do balanço de pagamentos nacional (Brasil, 2017; 2018a; Lamoso, 2020). A complexidade em articular e controlar as etapas de produção, circulação e escoamento de diferentes produtos na vastidão do território nacional levou à necessidade de aprender com as experiências internacionais, através de assessorias técnicas de instituições multilaterais e centros acadêmicos

---

2. Em 2000, a União ajustou convênio com o Maranhão para “administração e exploração do Porto Organizado do Itaqui, do Cais de São José de Ribamar e dos terminais de Ferryboat da Ponta da Espera e do Cajupe, em Alcântara” pela EMAP. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/acesso-a-informacao/orgaos-extintos-desestatizados/codomar/institucional-codomar>.



que emprestam cientificidade à exploração comercial (Santos et al., 2019). Para isso, grupos de pesquisa e gestão portuária efetivaram consultorias, financiamentos e eventos sobre o tema (Moniè, 2006; IPEA, 2010; Santos et al., 2019), constituindo um novo campo de saber e de dominação.

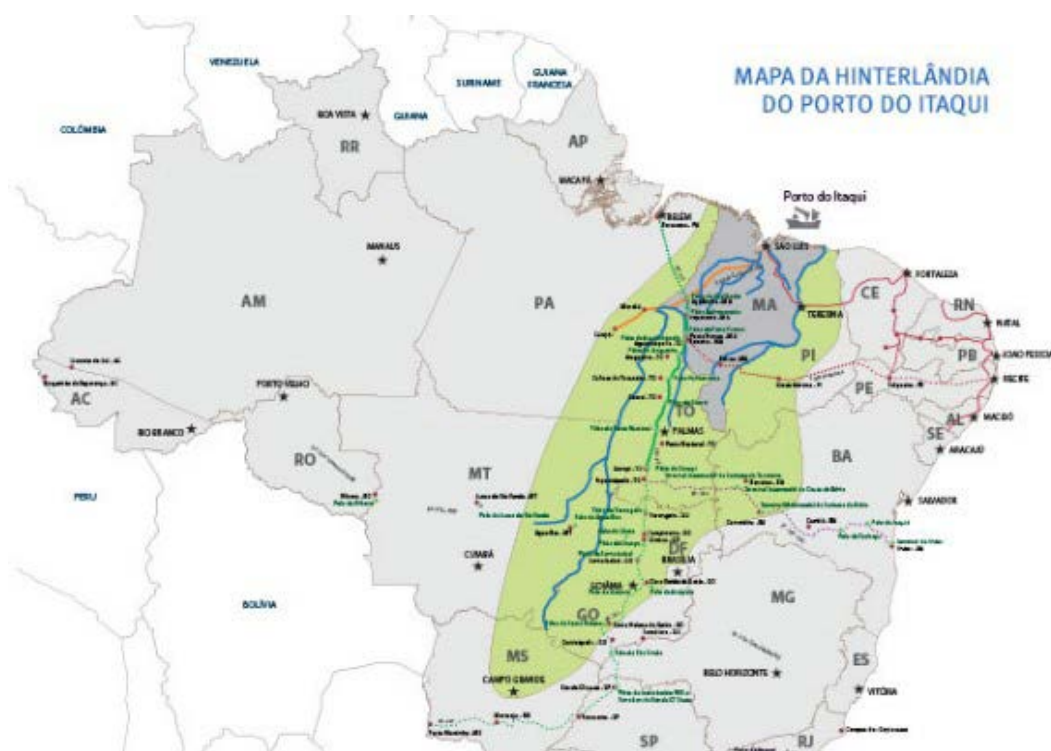


Figura 2. Mapa da Hinterlândia do Porto do Itaqui

Fonte: Porto do Itaqui. Disponível em: <https://www.portodoitaqui.com/porto-do-itaqui/planejamento-desenvolvimento/novos-negocios>.

Campo de saber que se destaca nos últimos anos pela *expertise* em oferecer diagnósticos e soluções para conectar os processos de extração, produção e circulação de mercadorias, sejam básicas, semimanufaturadas ou manufaturadas. Denominados de Corredores Logísticos Estratégicos (CLE), constituem o “sistema de transportes adequado, confortável, integrada, seguro, eficiente, acessível e com o menor custo possível” dos “principais produtos da economia brasileira”, isto é, “mercadorias [...] selecionadas a partir do volume de carga transportada e do valor da receita advinda da exportação.” (Brasil, 2017, p. 8). Para “ênfatisar o desenvolvimento sustentável da infraestrutura de transportes do país”, os relatórios abordam no subitem 2.5.2 “Interfaces com Áreas de Conservação Ambiental e Áreas Indígenas” em uma página de texto e dois mapas, um dos quais “por uma questão de simplificação”, reúne Unidades de Conservação Federal e Estadual (Brasil, 2017, p. 41-43). As referidas áreas não comparecem mais no documento, aparentemente



cumprindo uma formalidade, pois não há qualquer referência a restrições para implantação ou ampliação de CLE.

Participando com destaque nacional das cadeias de exportação de Minério de Ferro – 2º lugar em 2015, 1º em 2016 (BRASIL, 2018a) e de Soja e Milho (Tabela 1), o Complexo Portuário do Itaqui<sup>3</sup> “está presente tanto no Corredor Norte como no Corredor Nordeste (Figura 3), considerando que sua área de influência atende aos fluxos de ambos os corredores” e se vincula ao Porto de Santos (Figura 4).

Natureza da Carga	Anos				Aumento percentual
	2001	2010	2015	2022	
Soja	621.703	2.063.178	4.955.299	11.331.139	1.722,60
Farelo de Soja	---	9.317	185.476	100.03	973,62
Milho	---	---	2.112.038	6.537.064	209,51

Tabela 1. Movimentação em toneladas de carga de Soja e Milho (2001 - 2022)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: [https://www.portodoitaqui.com/public\\_filas/arquivos/relatorio-de-movimentacao-decargas-2001-a2023-anual\\_65d4bd33b987d.pdf](https://www.portodoitaqui.com/public_filas/arquivos/relatorio-de-movimentacao-decargas-2001-a2023-anual_65d4bd33b987d.pdf)



Figura 3. Malha ferroviária associada ao Complexo Portuário do Itaqui - 2015

Fonte: ANTT, 2016; LabTrans/UFSC, 2017 apud Brasil, 2018b, p. 80.

3. O Complexo Portuário do Itaqui é composto pelo Porto Organizado do Itaqui, pelo Terminal Marítimo de Ponta da Madeira da Vale, pelo TUP Alumar e por dois terminais em fase de projeto: os Terminais Portuários de São Luís e do Mearim, este último a 50 km da capital, no município de Bacabeira (Brasil, 2018b, p. 3).



Figura 4. Ferrovia Norte-Sul e a conexão Portos do Itaqui e Santos

Fonte: Rumo e VLI FSP apud Toledo, 2023.

Contrastando com o papel alcançado pelo CPI no contexto da política de exportação, a simultaneidade temporal em São Luís daqueles conflitos fundiários de repercussão nacional (Alves, 2014; Sant’ana Junior, 2016; Arcangeli, 2020; Burnett, 2022a) fez dos eventos periódicos de planificação portuária e urbana (Brasil, 2018b; EMAP, 2019; São Luis, 2023), formas de aproximações e diálogos entre mundos até então distantes (Monié, 2006; Santana, 2018). A “descoberta,” por agentes públicos e privados ludovicenses dos constrangimentos fundiários, limitando a realização de capitais mundiais e locais, encurtou distância entre interesses e solidificou parcerias multiescalares para expansão dos negócios. Vinculada ao caráter expansivo do desenvolvimento capitalista (Luxemburgo, 1970), incitada por compromissos nacionais e acenos de parcerias com enclaves mundializados interessados na homogeneização do espaço para conquista de Terra, Capital e Trabalho, a associação público-privada celebrada em São Luís em torno dos interesses do CPI exigiu, mais uma vez que “o capitalismo planeje o planejamento” (Baran, 1963 apud Oliveira, 1981, p. 25).

#### 2.1 O Planejamento Portuário como divisão técnica do espaço

O desempenho das importações e exportações, em expansão ano após ano e decisivos para a economia nacional (Lamoso, 2020), consolidando compromissos mercantis mundializados, exigiu a regulamentação dos espaços portuários.

Posterior às medidas de desorganização sindical dos trabalhadores portuários (Araujo, 2013) e à institucionalização de concessões privadas dos portos (Farranha, 2014), a Secretaria de Portos do Ministério de Infraestrutura estabeleceu “as diretrizes para elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário” para períodos de “curto, médio e longo prazo” (Brasil, 2014). A Portaria nº 3 de 2014 instituiu quatro instrumentos de planejamento articulados entre si: 1) O Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), “que visa identificar vocações dos diversos portos, conforme o conjunto de suas...áreas de influência”; 2) O Plano Mestre (PM), “voltado à unidade portuária, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor...constante do PNL”; 3) O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), “instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária” e 4) O Plano Geral de Outorgas (PGO), “para cessão “de novos portos ou terminais públicos e privados” (Brasil, 2014).

Comprovando a rigorosa centralização da política nacional, três planos são “instrumentos de planejamento de Estado” e apenas o PDZ compete à “autoridade portuária”, porém seu conteúdo deve buscar “II – Compatibilização com as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios onde se localiza o porto, identificando as áreas apropriadas para a expansão das atividades portuárias.” (Brasil, 2014, p. 3). Assim, a “visão de cada unidade portuária” e das “políticas de desenvolvimento do território onde o Porto se localiza” (Santos et al., 2019, p. 262) se expressam no Plano Mestre e condicionam o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento.

As normatizações federais preconizam um “planejamento estratégico” que “se preocupa, basicamente, com o que fazer, e não como fazer”, pois “a definição de planos de ações específicos e detalhados fica a cargo do planejamento operacional” (Santos et al., 2019, p. 257). Em uma clara divisão técnica do trabalho e ainda que negociações para implantação de empreendimentos devam ocorrer no contexto de licenças estaduais e municipais, a “régua e o compasso” dos portos nacionais estão sob comando federal, expressão do caráter de enclave pela “vinculação com o mercado mundial” e “prolongação tecnológica e financeira de economias mais desenvolvidas” (Cademartori, 2010).

Porém, apesar do rígido controle “técnico” exercido pela União, resta como ‘trunfo’ local a espacialização do Capital e do Trabalho, isto é, sua materialização na Terra, devidamente regularizada e licenciada, condição imposta pelo direito internacional que condiciona os negócios mundializados (Collyer, 2013; Marangoni; Olsson, 2020). Muito por esta razão, “os enclaves se ‘modernizam’, mas não mudam sua essência, exigindo uma aliança natural entre as elites locais, as elites nacionais e as empresas estrangeiras,” uma vez que “as elites políticas locais obtêm seu prestígio de sua capacidade de manter a ordem pública nos enclaves e de atrair inversões estrangeiras diretas” (Cademartori, 2010, p. 31).

Considerando que o Distrito Industrial de São Luís (Disal) é de competência estadual e o Plano Diretor (PD) e a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LZPUOS), são atribuições municipais, todas as proposições referentes ao ordenamento territorial de interesse portuário ficam dependentes do âmbito local. Por outro lado, e tendo em vista as conexões do Complexo Portuário do Itaqui (CPI) com a economia regional e nacional (Figuras 2 e 3), as demandas dirigidas às diferentes instâncias de ordenamento territorial assumem um caráter impositivo para o planejamento local. Deste ângulo de visão, as questões referentes às “interações porto – cidade” cabem às instâncias locais, delas exigindo a incorporação dos planos portuários produzidos entre 2012 a 2019. Analisar seus diagnósticos e propostas permitirá identificar o processo de legalização da “acumulação por espoliação” em São Luís, por meio da relação entre planejamento corporativo portuário e planejamento público municipal.

#### *2.1.1 Planejamento no Itaqui (2012-2019): construindo a pauta para o poder local*

Nos últimos dez anos, foram elaborados para a região de São Luís dois Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (junho 2012 e dezembro 2019) e o Plano Mestre do Complexo Portuário do Itaqui (abril 2018). A maior parte dos textos é dedicada ao diagnóstico e às propostas para espaços internos e imediatos dos portos, como estruturas logísticas de embarque e desembarque, armazenagem e distribuição de mercadorias. Além do tema da “interação porto-cidade”, presente em todos os planos por meio de dados estatísticos e exaustiva cartografia, interessam as proposições sobre ‘planejamento urbano’ dos dois últimos que, de forma inédita e propositiva, abordam o plano diretor então em elaboração.

Para os três planos “interação com a cidade” significa priorizar o Distrito Industrial de São Luís – Disal,<sup>4</sup> com área correspondente a 40% do município e contíguo ao previsto “Grande Distrito Industrial que abrange o de São Luís e o de Bacabeira”, com “cerca de 35 mil ha”. Os três documentos são unânimes em afirmar que, apesar do potencial de acolher grandes negócios, a área tem problemas, pois “há não conformidades entre o Plano Diretor do Disal proposto pelo Estado e o Plano de Uso e Ocupação do Solo realizado pela Prefeitura de São Luís”. Apontando os obstáculos a remover em relação à “lei orgânica do município, que rege o uso e ocupação do solo no Disal,” o PDZ 2012 alertava que “vários módulos deste Distrito, direcionados pelo seu Plano Diretor para uso e ocupação industrial, têm destinação rural ou de área de proteção ambiental” (EMAP, 2012, p. 98).

---

4. A área destinada ao Distrito foi uma doação da União ao Governo do Estado do Maranhão, mediante um contrato de concessão com data de 16 de maio de 1977, com a finalidade de implantar um distrito industrial e promover o desenvolvimento econômico e social da região. (Brasil, 2018b, p. 203).

Ao afirmar que “não é possível falar em corredor Centro-Norte se o Porto do Itaqui e o Distrito Industrial não estiverem preservados para garantir o escoamento do potencial agropecuário e mineral existente ao longo desse corredor” (EMAP, 2012, p. 167), o PDZ antecipa a relevância dos futuros Corredores Logísticos Estratégicos que seriam elaborados a partir de 2017 (Brasil, 2017; 2018a) e indica que a questão da regularização fundiária é crucial para os negócios. E teria prazo: até fim de 2012 deveria ser iniciada a elaboração “do Plano Diretor do Disal em paralelo ao do Porto, objetivando um planejamento integrado para o desenvolvimento industrial e portuário do Maranhão” (Brasil, 2018a, p. 153), pois “deve-se alterar o uso da área, para fazer constar como área industrial, por meio de legislação municipal específica”. (Brasil, 2018a, p. 182)

Constatando que “o problema fundiário da ilha de São Luís precisa, urgentemente, de uma solução técnica acompanhada de uma decisão jurídica de cancelamento desses registros” (EMAP, 2012, p. 152-170), o Plano faz um “histórico sucinto” das questões fundiárias do Disal. Nele conclui que “as situações de ocupações identificadas... apontam para um elevado nível de complexidade para a intervenção” e “alternativas que transcendem as questões de ordem estritamente jurídicas para possibilitar o desenvolvimento econômico da região (Ibid., *ibid.*, p. 182).

Toda a ênfase do PDZ 2012 na regularização fundiária do Disal foi reforçada pelo malgrado projeto do complexo siderúrgico da Vale em parceria com China, Coreia do Sul e Alemanha, em 2004 e os esforços da Suzano Papeis e Celulose de construir, em 2012, um Terminal de Uso Privado no Cajueiro (Sant’ana Junior, 2016; Arcangeli, 2020). Contra estas iniciativas, moradores da Zona Rural II, região do retroporto e sobre a qual se sobrepõe parte do Disal, opuseram resistências e, em contraofensiva apoiada por setores da sociedade, aprovaram junto ao Ibama, em 2003, a criação da Reserva Extrativista<sup>5</sup> do Taim, vizinha ao porto da Alumar (Sant’ana Junior, 2016).

A Resex, não abordada pelo PDZ 2012, tem destaque no PM 2018 e no PDZ 2019. Considerada como medida de impacto para “atualização do zoneamento da área do Disal” que, “caso fosse concretizado, estabeleceria um conflito direto com o território destinado ao Disal, podendo inclusive, influenciar a atividade do Porto do Itaqui” (Brasil, 2018b, p. 205), a implantação da Resex foi considerada um dos “aspectos identificados como incompatíveis” com os negócios (EMAP, 2019, p. 381) e

---

5. Reserva Extrativista (Resex) trata-se de área do Sistema Nacional de Unidades de Conservação na qual populações tradicionais exercem atividades de extrativismo, agricultura e criação de animais de pequeno porte, assegurando uso sustentável, proteção dos meios de vida e da cultura local, permitindo visitação pública e pesquisa científica. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/categorias.html>.



negada sistematicamente pelo governo estadual. Apesar das oposições, a mobilização em torno da proposta se mantém como projeto popular de desenvolvimento<sup>6</sup> (Sant’ana Junior, 2016).

Elaborado em 2018, o Plano Mestre do Complexo Portuário do Itaqui – PM é um “instrumento de planejamento de Estado,” que discute “as necessidades e alternativas de expansão do Complexo Portuário para um horizonte de planejamento até 2060” (Brasil, 2018b, p. 3-4). No Plano, o Disal está “repensado como forma de fomentar o desenvolvimento do estado do Maranhão,” pois “sua adequação permitirá explorar o potencial da região em abrigar indústrias que poderão funcionar, inclusive, como apoio à atividade portuária” e assim potencializar “a criação de empregos e renda para a região” (Ibid., *ibid.*, p. 204).

Mas o discurso da ampliação de postos de trabalho pelos negócios portuários não tem correspondência na realidade atual de São Luís, conforme atestam dados dos próprios planos (Brasil, 2018b; EMAP, 2019). Passados mais de 40 anos da instalação dos grandes empreendimentos no Itaqui, funcionários da Autoridade Portuária, portuários da EMAP, das concessionárias e avulsos totalizavam 2.048 empregos. Apenas 9% dos 20.968 trabalhadores da “categoria Transporte, Armazenagem e Correio” de São Luís, muito menos que os empregos na Administração Pública, Comércio e Serviços, que somam 61% dos empregos da capital (Brasil, 2019, p. 359), pois “em muitos setores as inversões estrangeiras ocupam recurso local escasso para gerar ingresso doméstico” (Cademartori, 2010, p. 28).

O posicionamento do Plano Mestre foi ainda mais incisivo em relação às “não conformidades” do Disal e a “importância de adequação das zonas industriais às necessidades do parque industrial, de forma a repensar os limites contemplados por áreas industriais fixadas em períodos anteriores e ainda válidas” (Brasil, 2018b, p. 198). Apesar do Disal incluir áreas de proteção ambiental estadual e zonas residenciais urbanas e rurais consolidadas, causas dos frequentes conflitos socioambientais, os Planos insistem na “adequação”, pois “diversos fatores contribuem para sua implantação, como os aspectos geográficos, a existência de infraestrutura viária e as condições favoráveis para instalações portuárias” (Brasil, 2018b, p. 204). Os argumentos se movimentam entre o “vazio demográfico” ou ocupação por quem não trabalha na terra, sugerindo remoções e novos usos, “mais produtivos” (Brasil, 2018b, p. 213-218), pois “o centro do enclave ameaça a produção tradicional, em outros não existe vinculação entre eles” (Cademartori, 2010, p. 21-22).

---

6. Apesar da denominação da Resex ter sido modificada em 2008, passando a se chamar Reserva Extrativista de Tauá-Mirim (Sant’ana Junior, 2016), os documentos oficiais do CPI incorrem em erro ao manter a antiga denominação.



Coincidentes em relação aos constrangimentos do Disal para expansão dos negócios portuários em São Luís e a impossibilidade de soluções particularizadas, propulsoras de resistências e organização populares, os três Planos analisados demandam a intervenção do Estado para resolução do impasse. Apela para o planejamento, “forma típica da ‘rationale’ do capitalismo monopolista, e ao mesmo tempo do Estado anti-Nação, que tenta reconstruir pelo planejamento a ‘comunidade ilusória’, pela qual diz representar a Nação” (Oliveira, 1981, p. 16).

### 3. Planejamento e Plano Diretor no Brasil, instrumentos de homogeneização do espaço social

Definido pela Constituição Federal de 1988 como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, o Plano Diretor se constituiu na legislação maior para determinação do uso e ocupação do solo municipal no Brasil. Regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), seu processo foi atribuído ao Conselho da Cidade (Concid), colegiado deliberativo/consultivo que congrega, em proporção de 40% e 60%, representantes de instituições públicas e entidades civis com atuação em planejamento urbano, moradia, saneamento e mobilidade urbana (Brasil, s/d). Arena de disputas, o Concid expõe em duas décadas de atuação as históricas e imensas assimetrias das cidades brasileiras e, apesar da dedicação e compromisso dos conselheiros por cidades mais justas e humanas, dados socioeconômicos e ambientais recentes comprovam suas limitações (IBGE, 2022).

Limitações pelo fato de que a cidade é “uma construção social” na qual mudanças urbanas são inerentes aos esforços do Capital de escapar das crises de sobre-acumulação (Harvey, 2005), levando às “destruições criativas” dos ambientes construídos por aqueles que “têm capacidade de exercer poder para construir e/ou destruir geografias urbanas”, isto é, “indivíduos ocupando posições de privilégio dentro de uma institucionalidade determinada” (Zunino, 2002, p. 106-107).

Assim, a natureza do planejamento urbano o distingue do empresarial que, voltado para a “divisão técnica no que diz respeito a usos e funções diferentes” de espaços controlados, não enfrenta o desafio de determinar como “os indivíduos, os grupos e as classes [...] se apropriam do espaço” (Spósito; Góes, 2013, p. 98-102). Diferenças que, ao analisar o processo do Plano Diretor de São Luís, expõem a supremacia do enclave mundializado em incorporar seus interesses na legislação urbanística, graças aos “laços econômicos entre as empresas estrangeiras e as empresas locais” (Cademartori, 2010, p. 11).

### 3.1 O Plano Diretor de São Luís (2015-2023), pleitos capitalistas e embates políticos

Diferentemente do espaço “neutro” do planejamento portuário, a análise da revisão do PD de São Luís examina um processo social no qual propostas advindas de interesses privados são expostas e negociadas com setores da sociedade, quando o discurso do desenvolvimento local assume protagonismo contra argumentos socioambientais. Contrastando com o rigor e as certezas dos planos portuários, o PD se mostra como uma sequência de desencontros, conflitos e consensos que, sob lutas de classes e “revoluções de palácio”, ao longo de nove anos (2014-2023), buscou potencializar a expansão capitalista na cidade.

Período em que mudanças políticas e aproximações empresariais fortaleceram a pauta portuária, enquanto o ritmo irregular do processo do PD penalizava as mobilizações populares, interrompida a cada suspensão da agenda do Concid, mais apropriada a funcionários públicos e assessores empresariais. Como um “grave golpe numa autêntica e genuína participação popular” (Souza, 2022, p. 160), foi constatado que, em nenhum momento, aconteceram “oficinas prévias de capacitação das comunidades e bairros”, seja “para audiências públicas ou apresentação da leitura técnica”, um “desinteresse em levar uma discussão tão importante sobre a cidade a uma massa que habita e vive no tecido urbano” (Zagallo, 2020 apud Souza, 2022, p. 160). Para tal, foram tecidas alianças, ampliadas escalas espaciais e articulações políticas na construção de um consenso hegemônico entre Capital e Estado.

#### 3.1.1 Do Sinduscon à Fiema, do urbano ao regional

O Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (Incid), órgão da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, é o repositório dos dados territoriais da capital e, desde 2006, coordena mudanças na legislação urbanística, atuando como suporte técnico do Concid. Apesar de ter incluído, em 2007, o Rural em seu título, como adepto da ideologia do desenvolvimento urbano, o órgão se tornou “intelectual orgânico” do mercado imobiliário da capital, o que explica o processo de revisão do PD se iniciar com reuniões no Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Maranhão (Sinduscon-Ma), em fevereiro de 2014.

Desejando “ordenar a cidade e seu crescimento”, pois “o projeto tem alguns pontos que precisam ser revistos, como o gabarito de prédios” (Construção Civil, 2014 apud Souza, 2022, p. 154), o Sinduscon-Ma pretendia partir do macrozoneamento do PD 2006 e aumentar as taxas de ocupação do solo em um novo Zoneamento da cidade (São Luís, s/d). Já identificada com as demandas portuárias, a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (Fiema) amplia o debate com o seminário “Desenvolvimento urbano sustentável e setores industriais estratégicos para o município de São Luís” em agosto do mesmo ano. Entretanto, restringindo-se

ao espaço intraurbano, o Incid reafirmou no evento a prioridade de “estimular a ocupação dos vazios urbanos de São Luís, que correspondem a 18% da área do município” (Souza, 2022, p. 154), demonstrando, naquele momento, desentendimentos entre o empresariado local.

Vivendo o boom da construção civil – condomínios de alta e média renda em parcerias com incorporadoras nacionais e grandes residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) nos municípios vizinhos e na zona rural da capital<sup>7</sup> (Figuras 5 e 6) –, as preocupações do Sinduscon-Ma ignoravam as demandas portuárias. Restringidos pelas taxas de ocupação da LZPUOS de 1992, os construtores ansiavam extrair mais valor de áreas valorizadas, expandindo lucros frente aos custos da terra na capital.

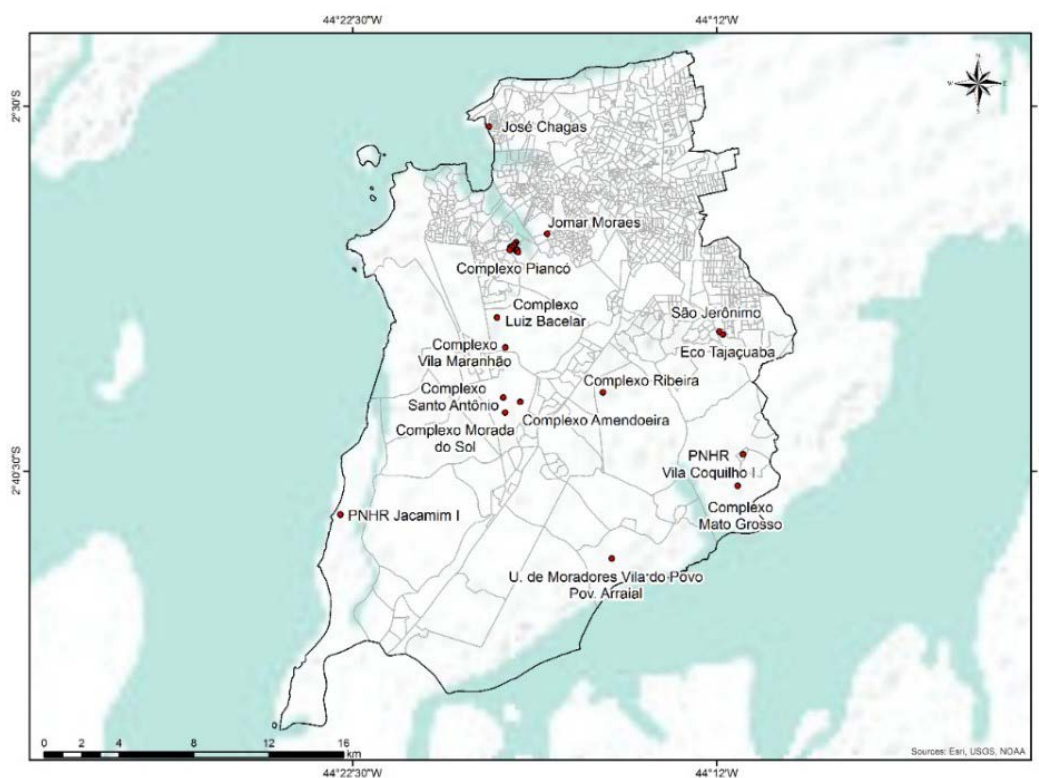


Figura 5. Residenciais PMCMV, zona urbana e rural de São Luís, Maranhão

Fonte: Burnett, 2022b.

7. De 23.233 UH produzidas pelo PMCMV em São Luís, 13.008 (ou 55% do total) foram construídos em áreas rurais, próximos a povoados centenários, sem avaliação de impactos ambientais. Do total construído, apenas 177 UH (1,35%) foram produzidas por associações de moradores dos povoados de Jacamim, Coquilho e Arraial.



Figura 6. Residencial PMCMV na Ribeira, zona rural de São Luís, Maranhão  
Fonte: Burnett, 2022b.

A intervenção do Ministério Público Estadual (MPE), exigindo acatar normas do Estatuto da Cidade, e a Conferência Municipal da Cidade, em julho de 2016, possibilitaram tempo para ajuste nos interesses divergentes do mercado. Entre a nomeação dos novos conselheiros, aprovação do Regimento Interno do Concid e celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre MPE e Prefeitura em 2017 (Souza, 2022, p. 162), a revisão do PD se inicia em 2018, já então com as demandas portuárias no centro das discussões.

O intervalo permitiu um novo posicionamento do Incid q reconhecendo o Porto do Itaqui como “o maior indutor do desenvolvimento econômico do Maranhão,” pois “juntamente com os terminais privados da Vale e Alumar, integra o segundo maior complexo portuário em movimentação de carga do país” (Barbosa, 2014a, p. 64). Ciente do planejamento portuário, cita o PDZ 2012, que teria o “objetivo de ampliar o desenvolvimento do porto para que possa atender à expansão das novas fronteiras agrícolas, ao corredor centro-oeste e potencializar as exportações e importações,” bem como à “nova infraestrutura portuária” para “atender a Siderúrgica Mearim” no município vizinho de Bacabeira (Ibid., ibid., p. 66). Incorporando a escala municipal, o novo enfoque do Incid justifica a sustentabilidade da concentração industrial pela relação que São Luís teria com o “Grande Distrito Industrial” (EMAP, 2012), mobilizando “ainda mais o potencial logístico (portuário) da cidade, levando para a capital o segmento profissional com elevado grau de formação,” pois, “em sentido inverso, acarretará fluxos imigratórios de



população municipal, que serão diferenciados com as fases de construção e operação da refinaria” (Barbosa, 2014b, p. 145-146).

O tempo foi parceiro também da Emap que, empenhada na divulgação das demandas portuárias, contou com agressivo apoio da Secretaria de Estado de Indústria e Comércio (SEINC) no interior do Concid e na veiculação pública do discurso do desenvolvimento a ser materializado pelo PD (Souza, 2022, p. 233). Momento também aproveitada pela Fiema em encontro com novos deputados em 2018 “para discutir demandas do setor produtivo” como “licenciamentos ambientais, conclusão das obras de duplicação da BR 135, zoneamento econômico-ecológico, Plano Diretor de São Luís”, vistos como “entraves para o desenvolvimento do Maranhão.” (Deputados discutem..., 2018). Em artigo, o presidente da Fiema reafirmou que “somente com a aprovação do Plano Diretor poderemos comemorar um novo futuro para a nossa cidade, com segurança jurídica.” (Das Neves, 2021, p. 4 apud Souza, 2022, p. 232).

As potencialidades do PD foram expostas aos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (CONDES) (Emap sedia..., 2016), motivou convênio estadual em 2020 de importação para o comércio local, possibilitou apoio financeiro da agência de fomento em 2021 para pesquisas portuárias<sup>8</sup> e a realização, em 2022, do Simpósio Internacional “As potencialidades do Maranhão na Nova Rota da Seda da China: Oportunidades de negócios e desenvolvimento para o Brasil”.<sup>9</sup>

Contrastando com essas “boas intenções”, uma série de questões – meio ambiente, desenvolvimento urbano e rural, mobilidade, habitação etc. – foram pondo em campos antagônicos os membros do Concid, culminando com a pauta da 37ª reunião, em novembro de 2018: como ‘raio em céu azul’, o Incid “apresentou o mapa de macrozoneamento municipal, com a delimitação urbana e rural,” a ser levado para as audiências públicas, provocando “as discussões mais acaloradas entre os conselheiros” (Souza, 2022, p. 169). Atendendo demandas portuárias e imobiliárias, dezenas de povoados e suas áreas de produção foram incorporadas à zona urbana, enquanto parques, mangues e dunas tiveram seus limites de proteção reduzidos, e ocupações ilegais de alta renda foram regularizadas, favorecendo empreendimentos em regiões de grande valor de aglomeração, ameaçando áreas de usos tradicionais e reservas ambientais.

---

8. “Pesquisas voltadas para o Porto do Itaqui receberão nos próximos cinco anos investimentos do Governo do Estado que somam R\$ 40 milhões (...) previstos no programa “Porto do Futuro, Programa de Incentivo à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) e preparação de profissionais para o mercado de trabalho (2022 a 2025)”. Disponível em: <https://www.fapema.br/governo-do-estado-vai-investir-r-40-milhoes-em-pesquisas-tendo-como-foco-o-porto-do-itaqui>.

9. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/dino/noticia/2022/07/20/maranhao-acelera-insercao-do-brasil-na-nova-rota-da-seda-da-china.ghtml>.

### 3.1.2 Do Palácio La Ravardière ao Palácio dos Leões, do municipal ao estadual

Pedidos para adiar a decisão para melhor análise da proposta e consulta às comunidades foram negados pelos representantes empresariais e governamentais que aprovaram a proposta por 16 votos contra nove. Com o PD legitimado pelo Conselho, nove audiências públicas foram realizadas a partir de janeiro de 2019 e apesar da contestação popular em todas elas, exigindo redução do limite urbano proposto, a minuta do Plano retornou ao Concid e a proposta de macrozoneamento urbano foi retificada sem alteração pelos mesmos conselheiros (Figura 7). Entregue pelo prefeito ao presidente da Câmara Municipal em junho de 2019, três meses depois foi publicado o edital das audiências públicas, realizadas a partir de “requerimento assinado por no mínimo 100 pessoas”, medida tomada por pressão popular (Souza, 2022, p. 193).

Concluídas as sessões públicas do legislativo municipal, que reforçaram demandas feitas ao executivo e foram incorporadas ao processo, a votação do PD deveria ocorrer no início de 2020, mas novas recomendações do MPE, enviadas em fevereiro ao legislativo, exigiam devolução do projeto ao executivo municipal. Devido a “equivocos e omissões no que tange aos mapas de macrozoneamento ambiental e urbano,” o documento deveria “passar por correções, e que fossem observadas regras de controle social, com o crivo do Conselho da Cidade, sob pena de ajuizamento” (Souza, 2022, p. 194-195).

Mas as eleições municipais retiram o PD da agenda pública e a resposta ao MPE só retorna à Câmara em março de 2022, através do prefeito empossado em janeiro de 2021. Justificando a manutenção das propostas em relação à zona rural e às áreas de proteção ambiental, a Nota Técnica do Incid se resume a incluir na minuta da lei as 65 áreas de risco cadastradas pela Defesa Civil Municipal (São Luís, 2022b, p. 121) e, sem submissão ao Concid, modifica os limites do perímetro urbano, retornando 22 povoados periurbanos à condição de zona rural (Ibid., *ibid.*, p. 0127).

Tampouco os vereadores demonstraram urgência e o processo foi retomado em janeiro de 2023 com outro ritmo pelo presidente da Câmara. Em licença por ter assumido, em março de 2022, a Secretaria de Estado da Cultura, que retorna à casa legislativa e acorda prazo de dois meses para análise final e votação do PD. Com a concordância unânime dos vereadores, mas sob protestos populares, o Plano foi aprovado com 48 emendas legislativas, nenhuma delas advindas das audiências públicas ou das recomendações do MPE. A inclusão na lei do PD do prazo de um ano para aprovação da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e a derrubada dos vetos do executivo municipal às emendas parlamentares comprovam o posicionamento da Câmara, alinhada com o governo do Estado para implementação urgente do novo ordenamento urbano.



PROPOSTA ANEXO III - MACROZONEAMENTO URBANO - PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS (AUDIÊNCIA)

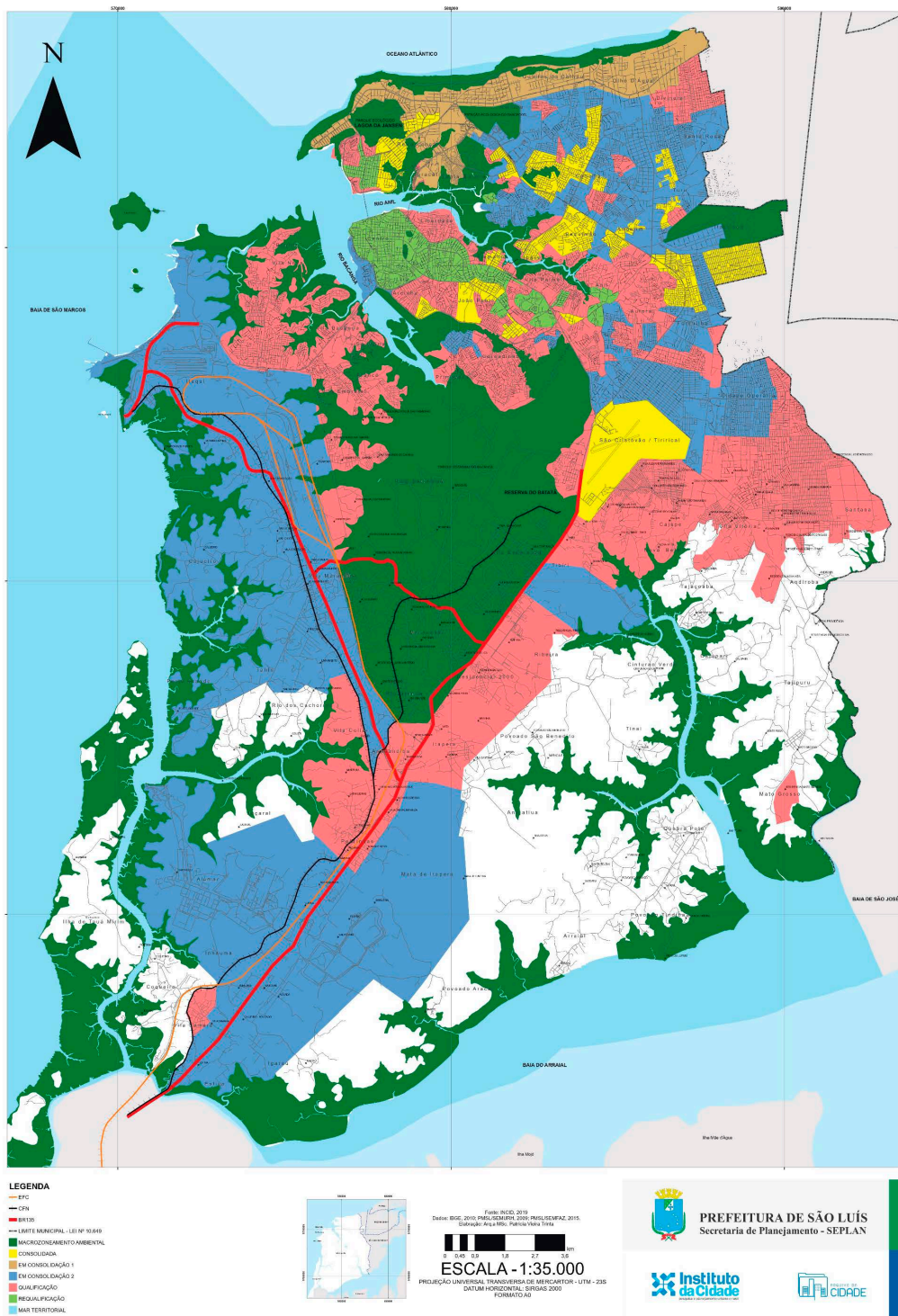


Figura 7. Mapa de Macrozonamento Urbano de São Luís, Maranhão  
 Fonte: São Luís, 2022a.

A repentina intromissão do governo estadual na aprovação do PD, até então mantendo distância das competências privativas do município, indica rompimento do pacto local, implícito desde o início do processo. Relacionado com o perfil desenvolvimentista que caracteriza o poder estadual, mais identificado com os investimentos do neoextrativismo no Maranhão, o atrito expôs movimentos políticos e novas alianças na capital, com a Câmara de São Luís jogando papel decisivo para as eleições municipais de 2024.

Assim, para além da apropriação privada de territórios de trabalho concreto, o longo processo de planejamento portuário, legitimado pelo Plano Diretor, sinaliza para uma nova correlação de forças políticas no Maranhão a ser observada na elaboração da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Luís.

### Considerações Finais

O planejamento não é, portanto, a presença de um Estado mediador, mas, ao contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização ou, conforme é comumente descrito pela literatura sobre planejamento regional, no rumo da ‘integração nacional’.

Francisco de Oliveira

A reprimarização da economia brasileira (Lamoso, 2020) assume em São Luís relação com um pretense passado de glórias econômicas (Almeida, 2008), possibilitando a construção de um discurso do desenvolvimento local vinculado ao imaginário das camadas de alta e média renda, assumindo assim um caráter de “modernização conservadora” (Moore Jr., 1975). Neste sentido, constitui outro significado no processo de reestruturação produtiva nacional, pois as grandes plantas de processamento primário para exportação e importação, instaladas no entorno do Itaqui, reconstróem a paisagem industrial do parque têxtil do final do século XIX, conectando-se simbolicamente ao passado extrativista do Maranhão.

Assim, entre paisagens e reminiscências, como um veículo garantidor do retorno do desenvolvimento econômico, o planejamento territorial da capital maranhense pretende amarrar o destino da cidade aos interesses mundializados, proclamados como portos e portas para o progresso. A partir da identificação de necessidades espaciais dos negócios portuários, aqueles obstáculos socioambientais no caminho do desenvolvimento foram entregues a sujeitos políticos e econômicos locais, responsáveis últimos por desimpedir o caminho do futuro anunciado.

A efetivação, no Grande Distrito Industrial, do anunciado centro de produção tecnologicamente mais qualificado será um teste para políticos e empresários maranhenses. Neste compromisso, medirão forças com a natureza do enclave

mundializado do Itaqui, até agora atrator de manufaturas de simples beneficiamento de commodities, com impactos ambientais, sem agregação de valor ou qualificação do trabalho.

Este quadro de conflito terá como pano de fundo a elaboração da nova Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo que efetivará, entre os setores capitalistas, a partição da terra capturada pelo PD. Abrindo um novo capítulo nas alianças entre interesses industriais e imobiliários locais, este processo terá sua face visível no Concid e nas audiências públicas, mas conviverá com o clima de “revoluções dos palácios” dos Leões e La Ravardière, exigindo reconstruir consensos capitalistas e enfrentar interesses populares em disputas eleitorais. Neste sentido, a tática protelatória adotada no PD, que estendeu prazos para consolidar forças do Capital e enfraquecer os movimentos populares, assume outro ritmo e buscará aprovar a LZPUOS até as eleições municipais de 2024, quando se definirá um novo quadro político na capital.

Independentemente dos resultados deste desafio e simultaneamente a ele, a previsível dinâmica capitalista de apropriações/expulsões de terras do Disal coincidirá com aumento de conflitos socioambientais e novas ocupações periféricas na cidade. Unificando demandas e plataformas de lutas urbanas e rurais, levando ao agravamento da luta de classes, o surgimento de novos sujeitos dos interesses populares manterá vivo o projeto de um outro desenvolvimento em São Luís. Até que ponto a homogeneização espacial proposta pelo Capital, e viabilizada pelo Estado, contribuirá para unificar as divididas lutas urbanas e rurais por espaços concretos?

## Referências

- ALMEIDA, A. W. B. *A ideologia da decadência: Leitura antropológica a uma história da agricultura do Maranhão*. Rio de Janeiro: Casa Amarela/FUAM, 2008.
- ARAUJO, S. M. Da precarização do trabalhador portuário avulso a uma teoria da precariedade do trabalho. *Revistas Sociedade e Estado*, vol. 28, n. 3, set. dez 2013.
- ARCANGELI, S. C. *Cajueiro: a luta de uma comunidade pelo direito de existir*. São Paulo: Sundermann, 2020.
- ATUAL 7. Deputados discutem demandas do setor produtivo em encontro na Fiema. *Atual 7*, 17/12/2018. Disponível em: <https://atual7.com/economia/2018/12/deputados-discutem-demandas-do-setor-produtivo-em-encontro-na-fiema/>.
- BARBOSA, E. G. R. (Org.). *Leitura Urbana de São Luis: diagnóstico da Lei de Zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo*. São Luís: Incid, 2014a.
- \_\_\_\_\_. *Leitura Urbana de São Luis*. Parte II: Diagnóstico do território municipal por zonas; Parte III – Síntese da leitura, definição das linhas de revisão da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de São Luís. São Luís: Incid, 2014b.

- BARRETO, N. M. S.; QUINTO JUNIOR, L. P. A (re)produção do espaço capitalista nas áreas de grandes empreendimentos: uma análise comparativa entre os conflitos socioambientais nos complexos portuários do Açu e de Suape. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego*, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 6 n. 1, p. 57-67, jan./ jun. 2012.
- BATISTA, F. M. Ditadura Militar: Fundamentos da acumulação financeira no Brasil. In: ANTUNES, R.; BALAKOWISKY, A. L.; PUCCI, F.; QUIÑONES, M. *Trabajo y Capitalismo: Relaciones y colisiones sociales*. Ciudad Autonoma de Buenos Aires, 2019.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11/07/2001.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 3 de 7 de janeiro de 2014. Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário. Presidência da República, Secretaria de Portos, 2014. *Diário Oficial da União*, 08/01/2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades; MPPR. Ministério Público do Paraná. *Cartilha Conselho das Cidades*, s/d. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/cartilha-conselho-das-cidades.pdf>.
- BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. *Corredores Logísticos Estratégicos: Complexo da Soja e do Milho*. Brasília: MTPA, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Corredores Logísticos Estratégicos: Complexo de Minério de Ferro*. Brasília: MTPA, 2018a.
- BRASIL. Secretaria Nacional dos Portos. *Plano Mestre do Complexo Portuário do Itaqui*. Brasília: SNP, 2018b.
- BURNETT, F. L. *O Direito ao Território das Comunidades Tradicionais e o Processo de Remoção do Cajueiro em São Luís, Maranhão. Relatório Final de Estágio Pós-doutoral*. Núcleo de Altos Estudos da Amazônia. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – NAEA/PPDSTU, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/relatorios2>.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e Sustentabilidade: A agenda ODS/ONU e o desempenho socioambiental das políticas urbanas e regionais em São Luís, Maranhão (1970-2020)*. Relatório de Pesquisa, Bolsa de Estímulo à Produtividade em Pesquisa, Edital 07/2021. Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – Fapema, 2022b.
- CADEMARTORI D. J. J. *Inversión extranjera en el desarrollo de la región minera de Antofagasta (Chile): historia y perspectivas*. Antofagasta, Chile: Universidad Católica de Antofagasta, 2010.
- CASTRO, E. M. R. Amazônia na encruzilhada: saque colonial e lutas de resistência. In CASTRO, E. M. R. (Org.). *Territórios em transformação na Amazônia – saberes, rupturas e resistências*. Belém: NAEA, 2017, p. 19-48.
- COLLYER, W. O. A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística. *JTL-RELIT | Journal of Transport Literature*, Manaus, vol. 7, n. 1 jan. (2013).

- CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Ofício 2496/2021. Petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Organização dos Estados Americanos – OEA*. Denúncia. Violação Direitos Humanos. Comunidade do Cajueiro. São Luís/MA, Brasil. Medidas Cautelares. 03 dezembro 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/relatorios2>.
- CRUZ, A. J. A. *Modernizações, expulsões e resistências na metrópole de São Luís: os territórios rurais do Cajueiro e da Camboa dos Frades*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, 2022.
- EMAP. Empresa Maranhense de Administração Portuária. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento*. São Luís/MA: EMAP, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento*. São Luís/MA: EMAP, 2019.
- FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. S.; BARBOSA, F. O. Nova Lei dos Portos: Desafios Jurídicos e Perspectivas de Investimentos. *Revista Direito GV*, São Paulo 11(1), p. 089-116, jan. – jun. 2015.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2010.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. nº 49*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>
- LAMOSO, L. P. Reprimarização no Território Brasileiro. *Espaço e Economia [online]*, v. 19, 2020.
- LUXEMBURGO, R. *A acumulação do capital: Estudos sobre a interpretação econômica do imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- MARANGONI, K. F.; OLSSON, G. A influência da globalização no direito contemporâneo. *RICRI*, vol. 7, n. 13, 2020.
- MARTINS, J. S. *O cativo da terra*. São Paulo: Contexto, 2010.
- MONIÈ, F.; VIDAL, S. M. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *RAP*, Rio de Janeiro, 40, (6), 975-995, nov. – dez. 2006.
- MOORE JR., B. *As origens sociais da ditadura e da democracia*. Lisboa: Cosmos, 1975.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- SANTANA JUNIOR, H. A. Complexo Portuário, Reserva Extrativista e Desenvolvimento no Maranhão. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 77, p. 281-294, Maio/Ago. 2016.
- SANTANA, R. N. Expansão Capitalista no Golfão Maranhense e Universos Portuários Segregados em São Luís: Notas sobre o Porto Multimodal de São Luís. XVI Encontro Nacional de Pesquisadores de Serviço Social. *Anais [...] v. 1, n. 1*, 2018.



- SÃO LUÍS. *Minuta de Anteprojeto de Lei*. Estabelece Normas para o Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de São Luís. SEPLAN, INCID, s/d.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 7.122, de 12/04/2023. Altera a Lei nº 4.669 de 11/10/2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. *Diário Oficial*, n. 337, São Luís, 12 de abril de 2023.
- \_\_\_\_\_. *Mapa de Macrozoneamento Urbano de São Luís, Maranhão. Plano Diretor de São Luís, 2023*. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (Incid), 2022a. Disponível em: [https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/4023\\_anexo\\_iii\\_-\\_plano\\_diretor\\_2023\\_-\\_mapa\\_de\\_macrozoneamento\\_urbano.pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/4023_anexo_iii_-_plano_diretor_2023_-_mapa_de_macrozoneamento_urbano.pdf)
- \_\_\_\_\_. *Análise e Parecer do Instituto da Cidade. Recomendação apresentada pelo MPE-MA sobre a Adequação do Projeto de Revisão do Plano Diretor de São Luís ao Estatuto da Cidade e outras Legislações Ambientais relacionadas*. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (Incid), 21 de maio de 2022. 2022b. Câmara Municipal de São Luís, Maranhão, Processo nº PL 0174/2019.
- SEATI. Emap sedia reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social. *Agência de Notícias do Governo do Maranhão*. 16/11/2016. Disponível em: <https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=157502>.
- SOUZA, L. E. N. *Urbanização e Planejamento Urbano na Periferia do Brasil: A Revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís, Maranhão (2014-2021)*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, 2022.
- SPOSITO, M. E. B.; GÓES E. M. *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- TOLEDO, M. Ferrovia Norte-Sul faz 1ª viagem de contêineres: veja quatro fatos sobre a icônica rota. Sobre Trilhos, *Folha de São Paulo*, 22/10/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/sobre-trilhos/2023/10/ferrovia-norte-sul-faz-1a-viagem-de-containers-veja-quatro-fatos-sobre-a-iconeca-rota.shtml>
- ZUNINO, H. M. Formación Institucional y Poder: investigando la construcción social de la ciudad. *Revista Eure*, vol. XXVIII, n. 84, p.103-116, 2002.



**Frederico Lago Burnett**

Professor da Universidade Estadual do Maranhão (Uema) e Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da mesma Universidade (PPDSR/Uema).

**Email:** burnett@professor.uema.br

**ORCID:** 0000-0003-0605-4846

**Submissão:** 12 de maio de 2023.

**Aprovação:** 14 de novembro de 2023.

**Como citar:** BURNETT, F. L. O cativo da Terra e do Trabalho: Política neoextrativista e planejamento em São Luís, Maranhão. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 26, E202415pt, 2024. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202415pt>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>