

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO (BACHARELADO)

**LAÍS MARIA COSTA ANDRADE**

**DIREITO URBANÍSTICO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS (MA):**  
integração ou segregação na política urbana ludovicense de direito e acesso ao lazer nas áreas  
adjacentes ao *Campus* Paulo VI?

São Luís

2024

**LAÍS MARIA COSTA ANDRADE**

**DIREITO URBANÍSTICO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS (MA):**  
integração ou segregação na política urbana ludovicense de direito e acesso ao lazer nas áreas  
adjacentes ao *Campus* Paulo VI?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Direito da Universidade Estadual  
do Maranhão para a obtenção do grau de  
Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Martins da  
Cruz.

São Luís

2024

Andrade, Laís Maria Costa.

Direito urbanístico e planejamento municipal de São Luís (MA): integração ou segregação na política urbana ludovicense de direito e acesso ao lazer nas áreas adjacentes ao Campus Paulo VI / Laís Maria Costa Andrade. – São Luís, 2024.

91 f

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) – Universidade Estadual do Maranhão, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Martins da Cruz.

1.São Luís. 2.Periferias. 3.Lazer. 4.Desigualdades. 5.Segregação.  
I.Título.

CDU: 34:711(812.1)

**LAÍS MARIA COSTA ANDRADE**

**DIREITO URBANÍSTICO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS (MA):**  
integração ou segregação na política urbana ludovicense de direito e acesso ao lazer nas áreas  
adjacentes ao *Campus* Paulo VI?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Direito da Universidade Estadual  
do Maranhão para a obtenção do grau de  
Bacharelado em Direito.

Aprovado em: 25 de março de 2024.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **MARCO ANTONIO MARTINS DA CRUZ**  
Data: 12/04/2024 19:54:52-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Marco Antônio Martins da Cruz (Orientador)**  
Doutor em Ciências Sociais  
Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente  
 **THIAGO ALLISSON CARDOSO DE JESUS**  
Data: 16/04/2024 19:36:33-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Thiago Allisson Cardoso de Jesus**  
Doutor em Políticas Públicas  
Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente  
 **CARLOS FREDERICO LAGO BURNETT**  
Data: 13/04/2024 07:14:10-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett**  
Doutor em Políticas Públicas  
Universidade Estadual do Maranhão

Dedico esse trabalho a todos os movimentos e lutas sociais que buscam por cidades mais justas, moradia digna e qualidade de vida; aos amigos do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Direito, Cidade e Relações Socioambientais da Universidade Estadual do Maranhão (GEPDIRCID/UEMA) pelos momentos de conhecimento e confraternização; aos colegas do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), que contribuem tanto para a produção científica relativa ao direito e à acessibilidade nas cidades brasileiras.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pelo dom e pelas graças da vida, pelo enfrentamento do cotidiano com fé e apoio espiritual.

Aos meus pais, Neuda e Bernardo, por me incentivarem, educarem e possibilitarem todas as oportunidades possíveis ao seu alcance; às minhas avós, Maria da Conceição e Maria Augusta, pelo afeto, cuidado, amorosidade e provimento de tantas maravilhas em minha vida; aos meus tios, Nilsen e Venâncio, por me acolherem e fornecerem apoio durante todos esses anos, sempre repletos de amor e atenção; ao meu irmão, Eric, e às minhas primas, Maria da Assunção e Bianca, pela amizade, cumplicidade e afeição.

À UEMA, por cada vez mais proporcionar um espaço de grande aprendizagem e incentivador à pesquisa científica, à extensão e à produção acadêmica; ao Curso de Direito e ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Direito, Cidade e Relações Socioambientais da UEMA, pela oportunidade de participar de um espaço tão enriquecedor e enaltecido da formação acadêmica crítica.

Aos meus amigos, pelos momentos prazerosos e de luta, pela partilha de aprendizados e afetos; às minhas amigas e colegas de pesquisa, Petunia Galvão Bezerra e Suzane Mickelly Coelho da Silva, por dividirem momentos engrandecedores, pela partilha de conhecimento e pelo companheirismo cotidiano; aos queridos Gabriel Freitas, Karen Macedo, Adriely Carvalho, Franciyellen Dutra, Gabriel Garcia, Maria Helena Ramos, Hellen Cardoso, Erika Paixão, Felipe Santos, Maria Paula Ramos, José Alciran Fernandes Júnior, Felipe Ferrazzi, Márcia Gabrielle Aroucha da Silva, Emily Belfort, Ana Beatriz Lima e Sofia Pereira, meu eterno e muito obrigada!

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Marco Antônio Martins da Cruz, por acompanhar minha jornada acadêmica desde o início do curso e por sempre oferecer acolhimento, orientação e instruções valiosas, sem as quais minha formação não teria sido a mesma. Aos Professores Thiago Allisson Cardoso de Jesus, Adriano Antunes Damasceno, Natália de Jesus Silva Reis e Adriana Mendonça da Silva, pela excelência no ensino e pelo incentivo à graduação multifacetada, através do estímulo à pesquisa, à extensão e às atividades de monitoria.

À Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão, meu local de estágio durante dois anos de intenso aprendizado; aos estagiários, na pessoa de Ranna Beatriz Ferreira Teixeira, pela cumplicidade e troca de conhecimentos na Procuradoria Judicial; aos assessores, na pessoa de Daniela Sara de Oliveira Fernandes, pelo suporte, auxílio e amizade; aos auxiliares administrativos, na pessoa de Kelyane da Silva Gomes, pela atenção e solicitude prestadas; aos

procuradores, especialmente à Martha Jackson Franco de Sá Monteiro, pelos ensinamentos, orientação, assistência e dedicação que tanto contribuíram para minha formação e experiência jurídicas e que, sem sombra de dúvidas, possuem grande significado na minha vida.

À Banca Examinadora, pela consideração e cuidado na avaliação do presente trabalho, bem como pela devoção de tempo para contribuir com essa pesquisa e fazer parte dessa trajetória.

A todos da Turma 17, por serem excelentes colegas e proporcionarem amizades tão maravilhosas.

*“O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.”*

*Henri Lefebvre*

*“A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é a de ‘replantear’ a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades.”*

*Ermínia Maricato*

## RESUMO

O advento do Novo Plano Diretor de São Luís (MA), através da Lei Municipal nº 7.122/2023, gerou interesse quanto à revisão e eventual alteração das normas urbanísticas locais não revistas em profundidade desde o ano de 2006, quando fora publicado o plano diretor antecessor ao vigente. No presente trabalho, objetiva-se compreender o papel das normas jurídicas urbanísticas na promoção do direito e do acesso ao lazer diante do regramento sobre a infraestrutura urbana da cidade e a implantação de políticas públicas voltadas aos bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI da Universidade Estadual do Maranhão, situados na periferia urbana da capital maranhense. A constante pesquisa justifica-se pela análise do direito ao lazer enquanto direito humano e função social da cidade, que influi também sobre demais aspectos urbanos, como a mobilidade, a habitação e o trabalho. As comunidades próximas à cidade universitária foram assim escolhidas como objeto de estudo tendo-se em vista o processo histórico de formação de seus bairros em um contexto de presença de serviços públicos mais carentes e de uma realidade significativamente diferente àquela das áreas Centro-Norte ludovicenses. Para tanto, foi promovida consulta e estudo bibliográficos relativos às temáticas conforme os termos *Direito ao lazer*, *Direito à cidade*, *Direitos Humanos*, *São Luís*, *Planejamento Municipal*, *Política Urbana* e *Desigualdades e Segregação*. Além disso, foi realizada pesquisa documental sobre a legislação urbanística e os estudos urbanos locais, de modo a, posteriormente, ser empreendida pesquisa em campo buscando a entrevista dos moradores e a análise das condições dos espaços de lazer nos bairros investigados. Com isso, foi possível observar um cenário de carência e precariedade no fornecimento e manutenção dos equipamentos públicos de lazer nas referidas comunidades, evidenciando-se um contexto divergente às áreas de maior rendimento da Ilha, sendo perceptível uma realidade de desigualdades e segregação presente no espaço urbano e sem vislumbre futuro de resolução perante o regramento até então existente no município.

**Palavras-chave:** São Luís; Periferias; Lazer; Desigualdades e Segregação.

## ABSTRACT

The advent of the New Master Plan of São Luís (MA), through Municipal Law No. 7.122/2023, has garnered interest in revising and possibly changing local urban standards that have not been revised in depth since 2006, when the predecessor master plan to the current one was published. This work aims to understand the role of urban legal norms in promoting the right and access to leisure in the light of the rules on the city's urban infrastructure and the implementation of public policies aimed at neighborhoods adjacent to the *Campus* “Paulo VI” of the State University of Maranhão, located on the urban outskirts of the state capital. The constant research is justified by the analysis of the right to leisure as a human right and social function of the city, which also influences other urban aspects, such as mobility, housing and work. The communities close to the university city were chosen as the object of study, taking into account the historical process of formation of their neighborhoods in the context of the presence of poorer public services and a reality significantly different from that of the Central-North areas of the city. Therefore, bibliographical research and study were carried out on the themes under the terms *Right to Leisure*, *Right to the City*, *Human Rights*, *São Luís*, *Municipal Planning*, *Urban Policy* and *Inequalities and Segregation*. Additionally, documentary research was carried out on urban legislation and local urban studies, so that field research could later be undertaken seeking to interview residents and analyze the conditions of leisure spaces in the investigated neighborhoods. In regard to this, it was possible to observe a scenario of lack and precariousness in the supply and maintenance of public leisure facilities in the aforementioned communities, highlighting a context that diverges from the highest income areas of the Island, with a noticeable reality of inequalities and segregation present in the urban space, with no future glimpse of resolution in relation to the current urban rules in the municipality.

**Keywords:** São Luís; Peripheries; Leisure; Inequalities and Segregation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- Esquematisação das três funções do lazer .....	37
Gráfico 1	- Termos utilizados pelo Plano Diretor de 2023 quanto às atividades de lazer .....	42
Gráfico 2	- Termos utilizados pelo Plano Diretor de 2023 quanto aos lugares para exercício das atividades de lazer .....	43
Figura 2	- Localização dos principais complexos esportivos em São Luís .....	52
Figura 3	- Localização das principais instalações de saúde .....	53
Figura 4	- Mapa Axial de Indicadores de Mobilidade de São Luís .....	53
Figura 5	- Mapa Urbano de São Luís conforme Rendimento Nominal Mensal .....	54
Figura 6	- Mapa Urbano de São Luís conforme o Nível de Escolaridade dos habitantes .....	55
Figura 7	- Distribuição de praças em São Luís .....	57
Figura 8	- Distribuição de parques em São Luís .....	57
Figura 9	- Distribuição de ginásios em São Luís .....	58
Figura 10	- Distribuição de quadras esportivas em São Luís .....	58
Figura 11	- Distribuição de bibliotecas em São Luís .....	59
Figura 12	- Distribuição de cinemas em São Luís .....	59
Gráfico 3	- Local da residência dos entrevistados na pesquisa em campo .....	63
Gráfico 4	- Atividades praticadas pelos entrevistados .....	63
Figura 13	- Resíduos acumulados na “Praça do Viva” (Cidade Operária) .....	65
Figura 14	- Presença de pontos comerciais no interior da “Praça do Viva” (Cidade Operária) .....	65
Figura 15	- Folhas e resíduos acumulados na “Praça do Viva” (Cidade Operária) .....	65
Figura 16	- Condições precárias dos equipamentos públicos de lazer na “Praça do Ipem” (São Cristóvão) .....	66
Figura 17	- Presença de lixo no interior da “Praça do Ipem” (São Cristóvão) .....	66
Figura 18	- Extensão de mato e presença de lixo na “Praça do Ipem” (São Cristóvão) .....	67
Figura 19	- Espaço recreativo e área circundante ao “Campo do Jardim América” ...	68
Figura 20	- Extensão de mata vegetativa e presença de lixo no “Campo do Jardim América” .....	68

Figura 21 - Sobreposição dos mapas conforme a distribuição de renda e a presença de espaços e equipamentos públicos de Lazer em São Luís ..... 70

## LISTA DE SIGLAS

BNH	-	Banco Nacional de Habitação
CRFB/1988	-	Constituição da República Federativa de 1988
DUDH	-	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FESM	-	Federação das Escolas Superiores do Maranhão
IPEM	-	Instituto de Pesos e Medidas do Bairro São Cristóvão
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PD	-	Plano Diretor
PIBIC	-	Programa de Bolsas de Iniciação Científica
SEMDEL	-	Secretaria Municipal de Desportos e Lazer
SFH	-	Sistema Financeiro de Habitação
UEMA	-	Universidade Estadual do Maranhão

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL PÓS-1988 APLICADO À EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS .....	18
3	O NOVO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O ACESSO AO LAZER .....	31
3.1	A criação dos planos diretores e a participação popular na construção da <i>cidade ideal</i> .....	31
3.2	As três funções do lazer e a incorporação de suas dimensões no planejamento municipal .....	35
3.3	Histórico e movimentações para a revisão e concretização de um novo plano diretor em São Luís (MA) .....	39
3.4	A Lei Municipal nº 7.122/2023 e a regulamentação do direito e do acesso ao lazer no ambiente urbano .....	41
4	A POLÍTICA URBANA DE LAZER DE SÃO LUÍS PARA OS BAIRROS ADJACENTES AO <i>CAMPUS</i> PAULO VI DA UEMA: INTEGRAÇÃO OU SEGREGAÇÃO? .....	50
4.1	Histórico dos bairros adjacentes ao <i>Campus</i> Paulo VI da Universidade Estadual do Maranhão e a consolidação do espaço atual .....	50
4.2	Os espaços e equipamentos públicos de lazer nos bairros adjacentes à UEMA: previsão, aplicação e execução .....	56
4.3	A problemática do lazer nos bairros adjacentes ao <i>campus</i> refletida de acordo com a ótica de segregação e desigualdades <i>sócio-espaciais</i> de São Luís: uma questão de uso, ocupação e produção do espaço .....	69
5	CONCLUSÃO .....	75
	REFERÊNCIAS .....	79
	APÊNDICE A – RELATÓRIO UTILIZADO NA PESQUISA EM CAMPO DURANTE O CICLO 2022-2023 DO PIBIC/UEMA .....	85
	APÊNDICE B – RELATÓRIO UTILIZADO NA ENTREVISTA EM CAMPO DURANTE O CICLO 2022-2023 DO PIBIC/UEMA .....	87

<b>APÊNDICE C – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO DE AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DOS ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE LAZER DOS BAIROS ADJACENTES AO <i>CAMPUS</i> PAULO VI .....</b>	<b>88</b>
---	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

A ordem jurídica aplicada no País após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como os instrumentos legislativos dela derivados, apresentou um novo contexto às normas urbanísticas e à política urbana ora implementadas no território nacional. Ao inaugurar importantes institutos, como as funções sociais da cidade e da propriedade, o novo ordenamento passou a abranger as orientações de caráter urbanístico para além do viés corpóreo e essencialmente administrativista, concebendo-o de forma orientada ao bem-estar da população urbana e à preservação ambiental. Trata-se, pois, da aquisição de um novo redimensionamento da política urbana para o cenário nacional com aplicação às diretrizes locais.

A previsão de um plano denominado “diretor”, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (art. 182, § 1º, da CRFB/1988), normatizou um projeto de municípios previamente organizados para a construção das cidades conforme os interesses e os anseios geográficos, sociais e econômicos observados, congruente também ao uso e ocupação do solo urbano em atenção às especificidades de caso a caso. Em seguida, após à publicação da Lei Fundamental, a vigência do “Estatuto da Cidade”, como é conhecida a Lei Federal nº 10.257/2001, foram adotados princípios e orientações balizadores à esfera urbanística, com a providência de relevantes instrumentos caros à democracia e à participação popular na cidade.

A adequação da normativa constitucional e infraconstitucional federal às esferas locais apresenta, ainda hoje, entretanto, percalços curiosos e incorporação questionável ao panorama contemporâneo das cidades brasileiras. Os princípios norteadores ao ideal de dignidade humana, concernentes, em âmbito urbanístico, ao direito e acesso à moradia, lazer, trabalho, circulação e saneamento básico, por exemplo, mostram-se, na presente realidade, com um caráter de tênue aplicação efetiva. No Brasil, seguindo similar lógica observada em diversos países no período de pós-modernização, o cenário evidenciado constitui, na verdade, uma perspectiva de constante negação de direitos humanos, com a precarização de muitos serviços públicos aos cidadãos.

Em São Luís do Maranhão, os aludidos desafios não se mostram diferentes. A situação de garantia, em nível municipal, quanto às principais funções da cidade apresenta um cenário de constante preocupação a respeito da efetivação dos direitos fundamentais em solo ludovicense. O presente trabalho objetiva, então, debruçar-se sobre a questão da função urbanística do lazer na capital maranhense, compreendendo como o papel das normas urbanísticas, do direito e do acesso afetos a tal temática são apresentados no contexto da

infraestrutura urbana até o momento implementada e a política urbana adotada pelo Município na circunscrição dos bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI da Universidade Estadual do Maranhão, região situada na periferia urbana sudeste da cidade.

Investiga-se, nesse sentido, o impacto gerado pelas legislações urbanísticas nacionais e locais e pela política urbana municipal nas esferas do direito e do acesso ao lazer proporcionados às comunidades residentes nos bairros adjacentes à cidade universitária. O propósito é a averiguação acerca de uma problemática relevante para a sociedade local e de contribuição e retorno de instituições de ensino públicas, como a UEMA, à comunidade em que inseridas, almejando a produção de estudo científico que apresente questões de expressivo interesse à população das áreas adjacentes à Universidade.

Para tanto, o lazer é concebido, na presente pesquisa, como gênero do qual fazem parte as espécies de atividades recreativas, contemplativas, socioculturais e de entretenimento praticadas pelos cidadãos, sendo empreendidas as ideias de Joffre Dumazedier (2014) sobre o tema. Inserido no âmbito urbanístico local, o trabalho será desenvolvido em atenção ao Novo Plano Diretor de São Luís (Lei Municipal nº 7.122/2023), que observa a previsão constitucional sobre a competência municipal ao tratamento da política urbana, uso do solo e ordenação territorial local, na forma do art. 30 da CRFB/1988 (Brasil, 1988).

Com isso, referido tratamento é relevante para que se possa estudar, analisar e compreender a construção do espaço urbano e a acessibilidade oportunizada à luz do painel democrático emblematicamente apresentado pela Constituição da República. Mais que isso, trata-se de discutir problemáticas que vão ao encontro da participação popular, da igualdade e da universalização de acesso para que se possa conceber a aplicação do bem-estar e da qualidade de vida urbanos, aplicando-se o entendimento dos conceitos de “direito à cidade” (Lefebvre, 2001) e de “produção do espaço” (Lefebvre, 2000) à compreensão do sentido integrador ou segregador dentro do ambiente cidadão.

No caso das comunidades adjacentes à UEMA, a garantia de vida digna na urbe ganha especial atenção por se tratar de áreas urbanas cujo processo de construção e formação histórica relaciona-se ao inchaço da população ludovicense, com a diferenciação do padrão de vida em tais bairros quanto à renda, moradia, trabalho, lazer, mobilidade e condições de acesso aos múltiplos serviços públicos. Ao se considerar tal perspectiva, busca-se analisar o caráter jurídico e político-social da questão do lazer em São Luís, com direcionamento à previsão e oferta de espaços e equipamentos públicos de lazer disponibilizados nos bairros Jardim São Cristóvão, Cidade Operária, Jardim América e Vila Janaína, localidades que fazem parte das imediações do *Campus* Paulo VI.

Para tal propósito, o presente trabalho teve por base metodológica a pesquisa bibliográfica acerca das categorias relativas ao *Direito ao lazer*, *Direito à cidade*, *Direitos Humanos*, *São Luís*, *Planejamento Municipal*, *Política Urbana* e *Desigualdades e Segregação*. Utilizou-se, ainda, da pesquisa documental, focada na revisão legislativa e na análise de relatórios e produções do ente público municipal acerca das referidas temáticas (Gil, 2002; Lakatos; Marconi, 2003).

Além disso, utilizou-se também da técnica da observação direta e participante (Jaccoud; Mayer, 2010), a partir da qual houve o deslocamento da discente para os bairros adjacentes objeto da pesquisa. A coleta e a sistematização de dados foram realizadas com apoio na plataforma virtual do Google Earth (2024) para auxílio no dimensionamento da área estudada, bem como mediante o uso do *software* Microsoft Office Suite (2024) – com a integração dos programas relacionados ao Pacote *Office*.

Em um primeiro momento, em diálogo com a participação da discente como bolsista no Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UEMA), o que foi possível após a entrevista em campo com praticantes de lazer que se apresentaram como residentes dos bairros adjacentes ao *campus*. Em um segundo momento, de forma complementar, também foi utilizada a pesquisa *in loco*, de maneira a se analisar presencialmente as condições dos espaços e equipamentos públicos de lazer nas regiões ora apontadas.

Nesse sentido, para atender os objetivos da pesquisa, o presente trabalho divide-se em três capítulos conteudistas, cada um refletindo um dos objetivos específicos elencados. Com esse intuito, no primeiro capítulo foi estudado o contexto do planejamento urbano no Brasil no pós-1988 e a aplicabilidade da nova normativa às políticas públicas locais. Já no segundo capítulo, trabalhou-se a influência do Novo Plano Diretor (São Luís, 2023a) no que tange à perspectiva de direito e acesso ao lazer. Por fim, no terceiro capítulo, compreendeu-se a política urbana de lazer ludovicense para os bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI e, assim, foi investigado se tal cenário demonstra aspectos de integração ou segregação no cenário municipal.

## 2 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL PÓS-1988 APLICADO À EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) instaurou uma nova esfera normativa no planejamento urbano do País, concebendo a manutenção da urbe a partir dos eixos da função social da propriedade e do bem-estar dos habitantes cidadãos, dando entonação à execução do Poder Público dos municípios na consecução da política de desenvolvimento urbano. Para tanto, o artigo 182 da Constituição Cidadã prevê que o gerenciamento urbano deve ocorrer principalmente em âmbito local, no qual o plano diretor se encaixa como especial expressão normativa da regulação do espaço.

Tal instrumento apresenta as orientações básicas sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana, já que também é por meio desse compilado de regras que os municípios poderão fixar perspectivas quanto ao uso, à ocupação e ao parcelamento do solo, ao zoneamento de áreas e aos parâmetros para a execução de políticas públicas infraestruturais da cidade.

Nessa perspectiva, antes mesmo de se adentrar na temática do direito e acesso ao lazer, como pretende o presente trabalho de conclusão de curso, mostra-se necessária a análise sobre os fatores que, com a nova ordem constitucional, modificam o cenário a respeito da política urbana no Brasil, com a busca significativa pela efetivação de ações da administração pública concernentes à implementação dos direitos sociais voltados ao viver na cidade.

O novo ordenamento brasileiro, a partir da vigência da CRFB/1988, passou a ter progressiva parametrização das normas posteriormente produzidas com a Lei Fundamental, com a qual é exercido contínuo controle de constitucionalidade sobre as novas produções legislativas e jurisprudenciais. Nesse movimento, os direitos fundamentais ganharam dupla significância na ordem constitucional, já que começaram a ser entendidos em duplo sentido: tanto como “vínculos axiológicos” condicionadores da validade material das normas produzidas, quanto como “fins que orientam o Estado Constitucional de Direito” (Moura, 2017, p. 530).

Essa conjuntura de constitucionalização do Direito é, inclusive, o fenômeno em que tanto as áreas do Direito Civil, Direito Administrativo e Direito Penal, quanto o Direito à/da<sup>1</sup> Cidade são redimensionadas em concordância aos princípios e regras estabelecidos na Constituição de 1988. O aludido redimensionamento do direito à cidade e do controle jurídico-

---

<sup>1</sup> O termo “Direito à cidade” é assim extraído da literatura de Henri Lefebvre, David Harvey e outros. Por sua vez, o termo “Direito da Cidade” é encontrado na obra de Emerson Affonso da Costa Moura, ora referenciada.

urbanístico dos espaços ocorre, não por menos, em atenção principalmente ao objeto abordado pela gestão urbana na CRFB/1988, que admite a centralização das questões da urbe com base nas funções sociais da cidade<sup>2</sup>, as quais vinculam à política urbana o objetivo de alcançar não só a ordenação das condições físicas do espaço, mas também de concentrar esforços relativos à construção da cidade em consonância ao princípio da dignidade humana, previsto também na Constituição de 1988.

Trata-se, nesse sentido, de uma configuração do Direito brasileiro que, na nova ordem, tem como propósito a formulação dos direitos e das garantias fundamentais relacionados a uma ambiência que permita a existência não apenas da sobrevivência estrita, reivindicando também valores e condições que permitam concretizar uma realidade digna aos habitantes da cidade. Versiani *et al* (2019, p. 87) ressaltam que esse novo modelo de planejamento e intervenção na cidade é pautado “pela compreensão de que todos têm direito à cidade, inclusive a espaços e equipamentos públicos de lazer disponíveis e descentralizados, o que contribui para o incremento da qualidade de vida de seus habitantes”.

Isto é, o objeto da gestão administrativa urbana passa a ser compreendido em observância aos fatores intrínsecos de vivência, convivência e desenvolvimento humano, evidenciando-se uma dimensão social e coletiva dos direitos fundamentais com a plena relevância das políticas públicas urbanísticas como principal meio de efetivação dos direitos assim estabelecidos na CRFB/1988.

Valéria Corrêa Silva Ferreira (2012) entende que a Constituição de 1988 estabelece a gestão das cidades a partir de um viés democrático, que se apresenta como importante instrumento de realização dos direitos fundamentais, dialogando com os direitos republicanos<sup>3</sup>. Sobre a perspectiva de ampliação da ideia de cidadania, identifica o Poder Público enquanto principal agente na realização das atividades que, com a política urbana, promovam a construção de cidades cidadãs. Ou seja, ao conceber a relevância de direitos propriamente sociais e voltados à cidadania como diretrizes do planejamento urbano local, a normativa

---

<sup>2</sup> Emerson Affonso da Costa Moura (2017, p. 536) admite, ainda, que as denominadas “funções sociais da cidade” se distribuem em funções tipicamente sociais, funções de cidadania e funções de gestão. As primeiras tratariam de questões como habitação, trabalho, lazer e mobilidade; as segundas diriam respeito à educação, saúde, segurança e proteção; e as terceiras seriam destinadas à prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

<sup>3</sup> “[Os direitos republicanos] tratam-se de direitos pelos quais o cidadão pensa no interesse público e participa na gestão da coisa pública, protegendo-a contra apropriações indevidas, seja por meio de atos imorais, como a corrupção e nepotismo, seja por meio das políticas públicas iníquas. Por isso, pode-se definir os direitos republicanos como aqueles ‘que cada cidadão tem de que os bens públicos – os bens que são de todos e para todos – permaneçam públicos, não sejam capturados por indivíduos ou grupos de interesse. Isto é, pretendem evitar a privatização da coisa pública, realçando a essência republicana” (Ferreira, 2012, p. 5-6).

constitucional fundamenta tal sistemática no próprio regime democrático, promovendo uma contínua interseção entre ambas as esferas.

Há, portanto, aparatos conferidos ao planejamento urbano nunca antes vistos de maneira tão expressiva no Brasil em um documento revestido com a força normativa dotada por uma constituição. Não à toa, a CRFB/1988 fixa como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana o “plano diretor” (art. 182, § 1º), concebido como a principal forma legislativa de organização municipal quanto aos aspectos urbanos locais. Para sua aprovação, há rito de elaboração especial em que a participação popular dos cidadãos perfaz um dos fundamentos mais relevantes na percepção do caráter cidadão e democrático conferido ao desenvolvimento das cidades pela Constituição de 1988.

O plano diretor, contando com seu aspecto participativo, é colocado, então, como forma legislativa prática relacionada à congruência entre o planejamento municipal e a gestão democrática da cidade. Nesse sentido, pelo menos em um primeiro exame voltado à análise do plano teórico de tais institutos, o ordenamento jurídico brasileiro passa a configurar a política urbana nacional em sintonia à vontade da população, que ganha papel essencial na discussão das novas regulações sobre a circunscrição da cidade. Nota-se, ainda, que, na esteira de tal extensão à participação popular, há a admissão também de certo “controle social” no que tange à fiscalização dos cidadãos sobre a coisa pública<sup>4</sup>, com o intuito de evitar qualquer subversão do interesse público por eventuais práticas patrimonialistas e corporativistas contrárias à noção cidadã de cidade (Ferreira, 2012, p. 5).

Em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), as diretrizes gerais da política urbana ganharam regulamentação mais delimitada, tomando por base as orientações centrais contidas nos artigos 182 e 183 da Constituição da República de 1988. Observa-se a iniciativa do legislador, à luz da ordem pública e do interesse social ligadas à matéria das diretrizes urbanísticas, em estabelecer o uso da propriedade urbana em consonância ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental. Em outras palavras, reitera-se que não mais, no Brasil, a orientação patrimonialista sobre os bens privados permanece intacta e à revelia de ações do Estado. Passa-se, portanto, a condicionar o uso da propriedade privada conforme sua função social e eventuais esferas de afetação em virtude da

---

<sup>4</sup> “[...] Na República, todos podem alcançar o poder, e o Estado e seus bens compõe a *res publica*. Sendo assim, a política deve ser dirigida ao bem comum, e os cidadãos têm o direito de participar da formação dessa vontade estatal, e bem assim de interferir para que o poder seja exercido não só dentro dos limites legais, mas éticos. Com efeito, por meio dos direitos republicanos, os recursos públicos podem ser destinados à cidade como um todo, e especialmente para as regiões e pessoas que mais necessitam, combatendo, assim, a contínua reprodução e exclusão das desigualdades urbanas com o amparo na legalidade” (Ferreira, 2012, p. 6).

atuação particular sobre o ambiente. É o que se presencia inicialmente, pelo menos sob o ponto de vista teórico-normativo.

A gestão democrática da cidade, ora debatida, também passa por especial consagração no Estatuto da Cidade, que a delimita como uma das diretrizes gerais da política urbana. É exercida por meio da “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001).

Nessa linha intelectual, referida legislação infraconstitucional também prevê como diretriz geral da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis<sup>5</sup>, o planejamento quanto ao desenvolvimento das cidades, à distribuição espacial da população e às atividades econômicas municipais, a oferta de equipamentos, transporte e serviços públicos voltados à necessidade local e a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade, dentre outros aspectos tão caros à vivência humana digna. Conjuntamente, tais pontos permitem verificar que, no plano legal, o Poder Público, além de principal agente na efetivação e implantação do direito de viver a cidade, é entendido como compromissário no que diz respeito à criação, proliferação e execução de políticas públicas a fim de alcançar tais diretrizes.

Tal previsão, em que pese ser ressaltada no Estatuto da Cidade, decorre das competências já previamente fixadas pela Constituição da República relativas, por exemplo, à competência comum dos entes federados para proteger o meio ambiente, preservar florestas, fauna e flora, promover programas de construção de moradia, combater causas de pobreza e fatores de marginalização, e estabelecer e implantar a política de educação para segurança no trânsito<sup>6</sup>. Outrossim, destaca-se a competência dos municípios para organizar e prestar serviços públicos de interesse local (como transporte público), promover adequado ordenamento territorial por meio de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, e, ainda, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local<sup>7</sup>.

O cenário de maior vazão às políticas públicas atreladas à política urbana, a partir do período pós-1988, é frutificado em virtude de que o objeto do planejamento local, observando as funções sociais da cidade, trata de direitos que, em grande parte, pertencem à segunda dimensão dos direitos fundamentais, como lazer, moradia, trabalho, transporte, saúde, educação, saneamento básico e segurança na cidade. Sabe-se que direitos de segunda dimensão

---

<sup>5</sup> O Estatuto da Cidade entende por direito a cidades sustentáveis: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações, na forma do art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.257/2001.

<sup>6</sup> Art. 23, incisos VI, VII, IX, X, XI e XII, da CRFB/1988.

<sup>7</sup> Art. 30, incisos V, VII e IX, da CRFB/1988.

exigem uma prestação positiva do Estado em relação à sociedade, gerando o dever do Poder Público em implementar ações contínuas que possam atender ao interesse e às necessidades sociais e coletivas.

Trata-se, assim, de uma perspectiva que afasta a percepção do Estado liberal, no qual a prestação estatal seria percebida em um sentido negativo de “não fazer”, compreendido apenas sob a lógica do “Estado de Direito”, para, superando tal contexto preliminar, inserir os entes federados em um cenário voltado às crescentes atividades com o fito de prestar devida assistência às carências da sociedade, enaltecendo os direitos e a cidadania dos indivíduos, atrelando-se, portanto, à perspectiva do “Estado democrático de Direito”.

Essa perspectiva de Estado e das políticas desenvolvidas ao público se insere em um contexto mundialmente marcado pela implantação do “Estado de bem-estar social” almejado e vivenciado após as grandes guerras do Século XX, assim como no aprofundamento de questões como a justiça e a paz social. Em referido cenário, concebe-se a superação do entendimento da interferência do Estado de forma mínima possível na vida dos particulares, alcançando, nessa medida, um quadro em que a expressão governamental na vida cotidiana se torna mais marcada a fim de que sejam implementadas medidas adequadas à efetivação dos direitos sociais à época.

Concomitantemente, ganha espaço no século XX a noção do “direito à cidade”, o qual, preliminarmente na obra do filósofo Henri Lefebvre (2001), alcança o entendimento da postura de irresignar-se em relação à cidade do consumo e da mercantilização, que segrega os habitantes da urbe por um viés econômico-classista. Posteriormente, ganhando influências de outras áreas de conhecimento, o direito à cidade passa a ser entendido como um dos principais eixos sobre o qual se debruça a nova agenda urbana<sup>8</sup>, passando a compreender o ordenamento territorial da cidade como instrumento para a garantia dos direitos básicos dos indivíduos no local em que vivem.

Na contemporaneidade, tais preceitos se unem fundamentalmente à expectativa de acionamento do Poder Público municipal enquanto significativo agente na formação do planejamento local e em sua consequente execução, como prestador de serviços públicos. Referido contexto dialoga, ainda, com a nova agenda urbana na medida em que se liga ao

---

<sup>8</sup> Nelson Saule Júnior (2016, p. 74-75) postula que “o direito à cidade é baseado na gestão democrática, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no pleno exercício da cidadania”, o que o torna, nessa medida, “um direito coletivo existente, como o direito dos habitantes presentes e das futuras gerações de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis como um bem comum, por meio de uma interpretação extensiva e analógica da proteção da cidade como bens culturais de acordo com as convenções internacionais [sobre o tema]”.

sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) criado para a “promoção dos direitos humanos e da paz entre as nações e os países” (Saule Júnior, 2016, p. 73; ONU, 2016), tendo como ponto de partida “a promoção destes direitos para o estabelecimento de um novo paradigma do desenvolvimento urbano” (Saule Júnior, 2016, p. 73).

Marcelo Eibs Cafrune (2016, p. 199) detalha, ainda, que a percepção que reside sobre o direito à cidade no Brasil reside “de forma estruturalmente vinculada à noção de acesso ao espaço urbano”, mas também é de se considerar o significado do direito à cidade como “possibilidade de práticas e vivências que possam modificar ou subverter usos de determinado espaço público ou de acesso público”. Evidencia-se, também, a relevância dada à busca e materialização de uma sociedade justa e solidária, observando-se a constante ressignificação do termo ora atribuído de forma teórica-acadêmica, transpassando, ao longo do tempo ao contexto dos movimentos e lutas sociais na cidade (Cafrune, 2016).

No Brasil, um dos eixos em que se debruça o planejamento urbano, em consonância às funções sociais da cidade ora elencadas, trata-se do lazer enquanto direito humano fundamental. Cabe destacar que, no presente trabalho, o lazer é entendido, pelo menos em um sentido deontológico, como “o conjunto de atividades e ações voltadas ao descanso, ao divertimento e ao desenvolvimento”, conforme postula Joffre Dumazedier (2014, p. 32), ao empreender o entendimento a respeito das “três funções do lazer”.

Dumazedier pontua que, em primeiro lugar, na função do descanso, o lazer é percebido como o tempo em que cada indivíduo passa a usufruir, geralmente no conforto de sua habitação, após o período de trabalho e de realização das atividades domésticas e demais obrigações corriqueiras<sup>9</sup>. Por sua vez, o divertimento se correlacionada à função voltada propriamente para as ações de recreação e divertimento, a partir das quais se pode extrair diversa produção de serotonina e dopamina na química usual de funcionamento do corpo humano, como atividades esportivas, ou mesma de onde é possível observar uma ruptura com a realidade monótona do dia a dia, a exemplo das atividades relacionadas às artes, aos jogos e às viagens<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> “O descanso libera-se da fadiga. Neste sentido, o lazer é reparador das deteriorações físicas e nervosas provocadas pelas tensões resultantes das obrigações cotidianas e, particularmente, do trabalho. Apesar de ter havido uma melhoria na execução das tarefas físicas, o ritmo da produtividade, a complexidade das relações industriais e, nas cidades grandes, a distância entre o local de trabalho e da habitação, determinam, certamente, um aumento na necessidade de repouso, silêncio, *far-niente* e pequenas ocupações sem objetivo” (Dumazedier, 2014, p. 32).

<sup>10</sup> “A função precedente [descanso] liga-se à fadiga e esta [divertimento], diretamente, ao tédio. Georges Friedmann insistiu muito sobre o nefasto efeito da monotonia das tarefas parcelares sobre a personalidade do trabalhador. Henri Lefebvre esboçou uma análise das alienações do homem contemporâneo, que levam a um sentimento de privação e a necessidade de ruptura com o universo cotidiano. [...] Daí a busca de uma vida de complementação, de compensação e de fuga por meio de divertimento e evasão para um mundo diferente, e mesmo diverso, do enfrentado todos os dias” (Dumazedier, 2014, p. 33).

Por fim, o desenvolvimento é a função voltada à evolução do âmago do ser, conectando-se à ampliação do raciocínio, da cultura, da formação técnica e prática, oferecendo, ainda, “novas possibilidades de integração voluntária à vida de agrupamentos recreativos, culturais e sociais”<sup>11</sup>. Ressalta-se, contudo, que “tais funções são solidárias e estão sempre unidas na observação cotidiana, manifestando-se em diferentes graus conforme a realidade do indivíduo ou do corpo social analisado” (Dumazedier, 2014, p. 34).

Tendo isso em vista, retoma-se o tratamento da legislação brasileira sobre o tema. O Estatuto da Cidade trata o lazer como esfera sobre a qual se volta o direito a cidades sustentáveis, que, por sua vez, fazem parte do objetivo da política urbana em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade<sup>12</sup>. Além disso, apenas a título ilustração, referido diploma legal trata do lazer expressamente em outro momento, dispondo sobre ele enquanto hipótese em que o Poder Público poderá se embasar para exercer o direito de preempção (art. 26, inciso VI – “criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes”).

Versiani *et al* (2019) destacam que o Estatuto da Cidade foi publicado com o objetivo de voltar a política urbana à observação mediante um novo padrão de orientações em conformidade à Reforma Urbana, que pode ser entendida, em síntese, como um movimento urbanístico direcionado à garantia dos direitos humanos no planejamento local. É a partir das diversas ações dos movimentos sociais pela Reforma Urbana que, com significativa participação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), advém a Lei nº 10.257/2001 para regulamentar a política urbana, após um período de aproximadamente 13 (treze) anos de publicação da Constituição de 1988.

Com isso, a lei regulamentadora dos arts. 182 e 183 da CRFB/1988 surge de maneira a se propor à formulação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos em consonância à universalização do acesso aos serviços e equipamentos urbanos, à política de participação dos habitantes quanto ao planejamento e à preponderância do interesse social na construção do espaço urbano.

Referida lei federal tem, contudo, consideráveis desafios a enfrentar cotidianamente no que se refere à sua efetividade, já que é possível identificar que “o alcance social das políticas urbanas ainda se encontra distante da garantia de bem-estar dos cidadãos e acesso à cidade”,

---

<sup>11</sup> “A função de desenvolvimento pode ainda criar novas formas de aprendizagem (*learning*) voluntária, a serem praticadas durante toda a vida e contribuir para o surgimento de condutas inovadoras e criadoras. Suscitará, assim, no indivíduo libertado de suas obrigações profissionais, comportamentos livremente escolhidos e que visem ao completo desenvolvimento da personalidade, dentro de um estilo de vida pessoal e social” (Dumazedier, 2014, p. 34).

<sup>12</sup> Art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.257/2001.

reconhecendo-se a implicância da segregação *sócio-espacial* e das “disputas entre os segmentos sociais de suas necessidades e interesses, e baixa participação na formulação e gestão democrática” (Versiani *et al*, 2019, p. 86). Ou seja, é necessário compreender que, embora signifique um marco para o regulamento da política urbana no Brasil, o Estatuto da Cidade ainda carece de “força e implementação prática”<sup>13</sup>.

O termo *sócio-espacial* foi empregado com referida grafia – ao invés de “socioespacial” -, em conformidade às proposições de Marcelo Lopes de Souza (2007, 2008 e 2009). Referido autor distingue os dois termos compreendendo que “socioespacial” somente faz referência ao espaço social sem toda a “totalidade social concreta” ali vivenciada, que se trata do binômio espaço e relações sociais nele desenvolvidas. Por seu turno, “sócio-espacial” faz referência tanto ao espaço quanto às relações nele desenvolvidas, de modo a abranger tais fatores de forma simultânea, integrando “duas entidades” e, com isso, “dois conceitos”<sup>14</sup> (Souza, 2008, p. 160-161).

Desse modo, nesse trabalho, à guisa de explicação, o termo empregado para tratar as desigualdades e a segregação que acometem o espaço e as comunidades que nele vivem, juntamente com as interações sociais e os fatores políticos e econômicos presentes, será aquele grafado com hífen. Essa orientação tem em foco a dimensão do estudo conforme o próprio sentido da produção do espaço (Lefebvre, 2000) e do direito à cidade (Lefebvre, 2001; Harvey,

---

<sup>13</sup> ‘Apesar de o Estatuto da Cidade representar uma possibilidade de contestação e inovação em direção a outro modelo de planejamento urbano, é uma lei que ainda carece de força e implementação prática. Segundo Maricato (2003), uma das principais dificuldades é a aplicação, de fato, dos novos instrumentos urbanísticos, sobretudo quando se deseja reestruturar o quadro de produção espacial fazendo cumprir a função social da propriedade, o que diminuiria o lucro especulativo’ (Versiani *et al*, 2019, p. 86).

<sup>14</sup> “O caso de sócio-espacial/socioespacial é diverso, mais complexo. Duas são, aqui, as possibilidades:  
1) Fazer referência somente ao espaço social, que é um produto (enquanto substrato espacial material, território, “lugar” etc.) das relações sociais (trabalho/economia, poder/política, simbolismo/cultura) e, ao mesmo tempo, parte integrante da totalidade social concreta ou sociedade concreta (a qual compreende as relações sociais e o espaço). [...] deseja-se fazer referência direta apenas ao espaço social (ou a algumas de suas características, retratáveis por meio de um mapa ou de um modelo gráfico), e não necessariamente à totalidade social concreta formada pelo espaço e pelas relações sociais que o produziram e animam. Nesses casos é justificável e, mais que isso, é recomendável a ausência do hífen.  
2) Fazer referência simultaneamente às relações sociais e ao espaço (social), como dimensões da sociedade concreta que, sem se confundirem, são, por outro lado, essencialmente interdependentes. Ambas as dimensões (relações sociais e espaço) não se confundem ontologicamente, e por isso tampouco se sobrepõem conceitualmente, porque, embora seja um produto das relações sociais, o espaço social pode sobreviver às relações sociais que o geraram, ao menos como substrato material; tome-se, para ilustrar, o caso extremo de uma cidade-fantasma ou das ruínas de uma cidade antiga “perdidas” na selva [...] trata-se de integrar duas “entidades” e, por extensão, implicitamente, dois conceitos. Afinal, as relações sociais produzem o espaço e nele “se inscrevem”, “falam por meio dele” (também), “se exercem por seu intermédio” (também), mas não são, obviamente, “parte do espaço” ou um “subconjunto” do espaço, ainda que sejam influenciadas e até mesmo condicionadas pela espacialidade; de sua parte, tampouco o espaço é um “subconjunto” das relações sociais” (Souza, 2008 p. 160-161).

2012; Harvey, 2014) posteriormente empregados, assim detalhados com mais profundidade no último capítulo do presente trabalho.

Retomando-se a Lei nº 10.257/2001, nota-se que esta carece também de mais delineamentos acerca da temática sobre o lazer nas cidades contemporâneas, já que praticamente se exime em tratar e destrinchar propriamente um conceito – para se extrair uma noção normativa sobre o tema -, bem como deixa de elencar os diferentes caracteres e as diversas esferas que tal face de acessibilidade encara no cotidiano. Torna difícil também retirar um sentido normativo de tal dispositivo apto a elencar espaços considerados de lazer e as ações do Poder Público a serem tomadas no que tange a tais áreas. Verdadeiramente, o Estatuto da Cidade só tratou expressamente do lazer nas duas ocasiões ora mencionadas, correspondentes ao artigo 2º, inciso I, e ao artigo 26, inciso VI, mostrando-se, então, um vácuo quanto à função social da cidade relativa à recreação e, mais especificamente, ao tempo fora do trabalho dedicado principalmente ao desenvolvimento do indivíduo enquanto sujeito de direitos fundamentais.

Não se trata, todavia, de imiscuir uma norma de origem federal na competência da Administração Pública Municipal quanto ao ordenamento territorial local e às políticas públicas a serem implantadas na cidade. Na verdade, em que pese a Constituição da República elencar o plano diretor como o principal instrumento regulador do uso e das interferências no solo urbano, sabe-se que a atribuição quanto ao direito ao lazer e, diga-se de passagem, ao conjunto dos direitos é prevista como um dever do “Estado”, este entendido em seu sentido amplo. A exemplo, destaca-se o dispositivo expresso do § 3º do art. 217, ao entender que o incentivo ao lazer deve ser realizado pelo Poder Público como forma de promoção social; é relevante apontar também para o dever do Estado em questões assistencialistas à comunidade no que tange à efetivação do conjunto dos direitos sociais (art. 227, *caput*).

Ocorre, porém, que à vista de tal insuficiência do plano normativo nacional em definir, mediante o Estatuto da Cidade, um mínimo vislumbre dos aspectos de lazer na cidade, o plano diretor surge como alternativa viável e mais específica caso a caso, abrangendo, pelo menos de forma teórica, uma política de forma mais apropriada ao contexto, aos recursos e às necessidades locais.

De fato, *a priori*, é possível entender que um dos aspectos mais relevantes para se compreender a nova lógica urbana pós-1988 diz respeito à participação dos habitantes das cidades nos processos de planejamento local, congregando uma ligação direta entre o cenário

político e as movimentações sociais no contexto urbano<sup>15</sup>. A busca pela efetivação das políticas direcionadas ao lazer, então, volta-se a uma dimensão não mais unicamente relacionada aos planos técnicos sobre a urbe, interligando-se às demais esferas do cotidiano de cada indivíduo, seja no aspecto do trabalho, da habitação ou do transporte, já que o lazer praticado por cada um deriva exatamente do tempo disponível para tanto. Ou seja, trata-se de conceber uma nova lógica não só territorial, mas, na verdade, social, porquanto afeta diversas e múltiplas esferas da realidade humana.

É nessa medida que, só então, o espaço entra como segundo fator a ser considerado diante da aplicação das políticas públicas urbanas. Versiani *et al* (2019, p. 88) retratam que, colocando-se o espaço de forma contraposta aos desejos da especulação imobiliária, evitando-se o enriquecimento de alguns e promovendo-se uma reordenação do solo urbano, tende-se a voltar, com efeito, as ações relativas ao lazer de forma a compreenderem a ampliação da rede de equipamentos urbanísticos e a conservação adequada daqueles já existentes. Isto é, deve ser objetivada a inserção do espaço público de lazer na experiência cotidiana do indivíduo, expandindo-se a atuação da comunidade, tornando-se essencial seu envolvimento em “todas as fases do processo de planejamento, levantamento de demandas, discussão e estratégias de gestão compartilhada”<sup>16</sup>.

Acontece que, preambularmente, no novo e presente ordenamento nacional, a rede física, embora exerça papel fundamental no desenvolvimento do lazer nos espaços públicos das cidades, é apresentada como um dos planos a ser inserido no projeto urbano, e não mais apenas como exclusiva esfera sobre a qual se debruçam as ações do Poder Público. Aliás, verifica-se que esses parâmetros de análise e aplicação das normas urbanas ocorrem devidamente em atenção a um Estado social orientado pela focalização da qualidade de vida humana, como uma das seções dos direitos fundamentais a serem efetivamente implantados a partir da execução de políticas públicas.

Entendidas como o coeficiente das atividades governamentais que influenciam a vida dos cidadãos (Peters, 1986), as políticas públicas podem ser sinteticamente compreendidas como as diretrizes governamentais mediante as quais há o dimensionamento das atividades humanas cotidianas. Busca solucionar os problemas vivenciados pelos habitantes de

---

<sup>15</sup> “Se considerarmos a cidade como *obra* de certos ‘agentes’ históricos e sociais, isto leva a distinguir a ação e o resultado, o grupo (ou os grupos) e seu ‘produto’. Sem com isso separá-los” (Lefebvre, 2001, p. 54).

<sup>16</sup> “Assim, apropriar-se do espaço urbano para que nele sejam desenvolvidas políticas públicas de esporte/lazer é compreender fundamentalmente que esses espaços são produzidos a partir de uma dimensão humana, contemplando os significados para quem neles vive e deles usufruem” (Versiani *et al*, 2019, p. 89).

determinado local; se em nível nacional, há atuação do Poder Público federal; se em nível local, a atuação do Poder Público municipal ou, a depender da circunstância e da competência constitucional, do Poder Público estadual. Nesse sentido, destaca-se o posicionamento de Celina Souza (2006, p. 26):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Isto é, a atuação governamental, conforme examinado anteriormente, ao discutir o Estado de prestações positivas à sociedade, procura, em tese, traçar programas e projetos urbanos (Barroso, 2023; Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2022; Sarlet, 2007; Moura, 2017). Vê-se, entretanto, que, quando se trata do lazer comunitário, as políticas públicas, desde o âmbito do planejamento à esfera da implementação, perpassam por severas dificuldades, mostrando-se muitas vezes como uma das funções sociais da cidade à qual menos são destinadas mobilizações estatais. Isso ocorre, não por coincidência, em função da proporção que as questões do lazer tomam no contexto humano.

Sabe-se que, ao se falar em lazer, diversas outras ambiências da cidade são afetadas, como o trabalho, a circulação, a habitação, a saúde, a educação, o saneamento básico, dentre tantos outros quadros relacionados aos direitos dos cidadãos. Nesse caso, observa-se a influência que as políticas públicas sobre o lazer projetam sobre o contexto estrutural, organizacional e dinâmico da cidade. É possível, com isso, denotar uma implicação direta sobre os interesses daqueles grupos sociais relacionados ao estado de coisas da lógica urbana anterior, movida pela segregação de classes na cidade.

Ao redimensionar, por exemplo, a jornada de trabalho dos habitantes da cidade, reduzindo-se as horas de ocupação no interior do *locus* laboral, de forma a proporcionar maior período de tempo para o usufruto do lazer, interfere-se na cadeia de produção do local, que tem influxo sobre os interesses dos setores dominantes. Interfere-se, pois, em um contexto de poder que se transpõe às atividades políticas, desembocando, por sua vez, na formulação da atuação estatal. Em outros termos, há direta e imediata imbricação entre as políticas públicas urbanas e a conjuntura político-social ora evidenciada nos diversos contextos locais.

Essa perspectiva está concatenada consideravelmente à proporção de acesso ao lazer e efetivação de tal direito social à medida que permite notar uma relação entre a influência do poder político das classes dominantes e o direito à cidade dos habitantes de determinado

local. Lefebvre (2001) já postulava, desde a década de 1960, que o contexto urbano é construído diante de uma série de relações políticas, sociais e econômicas, a partir das quais aqueles que detêm notável carga de poder conseguem projetar seus interesses sobre a concretização do espaço. Nesse sentido, dada a imperatividade da estrutura já posta sobre a realidade dos cidadãos, a participação popular nas atividades urbanas apresenta-se como tentativa de superação de um modelo segregado de cidade.

Assim sendo, as políticas públicas urbanas são de certa forma movidas conforme a circunstância ora mencionada. Se todos os aspectos da cidade são afetados por tal quadro de interferência de poder na manutenção da atuação estatal sob certo caráter, o lazer - função social que padece sobre carente destinação pública frente às demais – é percebido diante de um preocupante quadro coletivo. Apesar da contemporaneidade jurídica compreendê-lo enquanto direito de segunda dimensão sobre o qual a atuação do Poder Público deve debruçar-se mediante prestações positivas, verifica-se preliminarmente que tal cenário enfrenta significativo descompasso face à atuação proposta pela CRFB/1988, principalmente considerando a atuação dos municípios brasileiros e a disponibilidade orçamentária dos entes municipais geograficamente menores.

É exatamente nessa proporção, todavia, que se verifica a contribuição da nova normativa constitucional para a regulação das cidades atuais, de modo a se compreender pontualmente a importância da participação popular na política urbana contemporânea reverenciada tanto pela Constituição quanto pelo Estatuto da Cidade. Isto significa que, embora se perceba a dicotomia ainda persistente em muitos municípios brasileiros, as políticas públicas urbanas devem receber maior atenção e maior aplicação conforme o planejamento local incorpore protocolos ainda mais numerosos e expressivos no que tange à participação popular na gestão da cidade, como alternativa à própria crise urbana ora destacada no presente trabalho.

Congruentemente ao exposto, transcreve-se o seguinte excerto da produção científica de Oliveira, Lopes e Sousa (2018):

É por intermédio do planejamento urbano que se consegue passar de um paradigma assente na decisão de pretensões individuais (continuidade e manutenção de interesses privados) para um modelo de conformação jurídico-pública das variadas pretensões existentes, tendo em consideração interesses públicos e privados (de interessados, por exemplo, no acesso à moradia e na regularização fundiária). [...] Logo, não é de se admirar que a relevância do planejamento urbano seja diretamente proporcional ao acréscimo de intervenções estatais, já que o surgimento de novas atribuições do Estado, nomeadamente de promoção de uma ordenada ocupação e desenvolvimento do território, foi acompanhado pelo aperfeiçoamento de mecanismos jurídicos [...] (Oliveira; Lopes; Sousa, 2018, p. 323-324).

Nessa linha intelectual, o direito e o acesso ao lazer no contexto local sofrem um considerável redimensionamento na perspectiva nacional após os desdobramentos da Reforma Urbana no cenário jurídico do País, culminando nos arts. 182 e 183 da CRFB/1988 e, posteriormente, na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Enquanto imbuídos do panorama da política urbana, tais aspectos recebem até o presente momento um contexto de garantias ainda pouco efetivadas no dia a dia da realidade dos municípios, o que será adiante dissertado no presente trabalho conforme a discussão adentre a temática central relativa a São Luís do Maranhão.

Diante dessas diretrizes expostas, traçou-se o prólogo da pesquisa que o presente trabalho busca investigar, de maneira a se apresentar a particularidade do ordenamento brasileiro pós-1988 relacionado ao direito à cidade. Dessa forma, primeiramente, foi averiguado o planejamento urbano à luz da nova ótica normativa e das perspectivas teóricas trazidas em consonância ao horizonte de direitos humanos aplicáveis à urbanidade. Após isso, procura-se explorar e analisar a legislação ludovicense com foco no planejamento municipal e nos espaços públicos destinados ao lazer, investigando-se, ainda, acerca da projeção dos planos e instruções urbanísticas sobre as áreas adjacentes ao *Campus* Paulo VI da Universidade Estadual do Maranhão.

### **3 O NOVO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O ACESSO AO LAZER**

O Plano Diretor, conforme delineado na Constituição da República de 1988 e regulamentado pela Estatuto da Cidade, trata da lei urbanística programática fundamental para a consolidação das políticas públicas voltadas à formulação das diretrizes de uso e ocupação do solo. Nessa medida, é instrumento relevante para a construção de um projeto de cidade que reúne objetivos, princípios e valores com os quais se almeja o desenvolvimento da urbe e da sociedade que nela vive. Consoante a normativa consolidada pela Constituição da República de 1988, trata-se de instrumento urbanístico essencial para a parametrização da política urbana local, considerando-se determinada década de exercício, a se preocupar com questões necessárias ao planejamento e aos problemas atuais e futuros observados no município.

Em São Luís (MA), a Lei Municipal nº 7.122, de 12 de abril de 2023, entrou em vigor para alterar o Plano Diretor da cidade, após 17 (dezesete) anos sem qualquer movimentação político-administrativa definitiva para a concretização da revisão de seu teor, consoante estabelece a Lei Federal nº 10.257/2001, no sentido de que a cada 10 (dez) anos deve ser revista a legislação sobre tal temática<sup>17</sup>. Desde 2014, contudo, sem êxito, no Município já eram vivenciados certos agitos para a revisão da lei de zoneamento, sem abranger, no entanto, participação popular considerável durante as discussões sobre um novo planejamento local, levando até mesmo ao encaminhamento de uma série de recomendações do Ministério Público à Câmara Municipal de Vereadores.

Ao longo do presente capítulo, é abordado o processo de formulação do plano diretor, consoante a participação popular exigida para tanto, bem como tratar-se do desenvolvimento das normativas municipais que culminaram na conclusão do Novo Plano Diretor de São Luís. Entende-se, ainda, as dimensões do lazer segundo as funções presentes no cotidiano e são examinadas, ao final, as novas previsões, recomendações e diretrizes quanto ao lazer na capital maranhense.

#### **3.1 A criação dos planos diretores e a participação popular na construção da *cidade ideal***

---

<sup>17</sup> 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. [...]

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

O plano diretor pode ser conceituado como um “plano urbanístico geral”, cujo conteúdo “constitui parte integrante do processo de planejamento municipal”, que deve ser incorporado pelo plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual (Silva, 2018, p. 138). Também pode ser entendido como um “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, consolidado sob a forma de lei municipal, cuja elaboração encontra-se no art. 182, § 1º, da CRFB/1988 (Araújo Júnior, 2006, p. 45).

José Afonso da Silva (2018, p. 140) postula que tal tipo de norma é consubstanciada na forma de plano porque “estabelece os objetivos a serem alcançados, o prazo para alcançá-los, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las”. Além disso, é diretor porque “fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município” (Silva, 2018, p. 140). Ou seja, o caráter de plano estabelece *o que, quando e quem* deve estar no eixo de execução, e o caráter diretor estabelece *como* realizar a execução das atividades ora propostas. Sua função estaria exatamente ligada à sistematização do “desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal” (Silva, 2018, p. 140), com vistas ao bem-estar da comunidade. Seus objetivos podem ser delineados em gerais – relacionados à promoção da “ordenação dos espaços habitáveis do Município” – e específicos – que dependem de qual eixo e problemática urbana será destinada determinada ação pública.

Para Silva (2018), o conteúdo dos planos diretores geralmente deve abranger quatro aspectos essenciais, os quais são entendidos como os aspectos físico, econômico, social e administrativo-institucional. Em síntese, o aspecto físico vincula-se à ordenação do solo municipal, devendo resolver dois problemas básicos relacionados à localização dos equipamentos públicos e à divisão em zonas dos edifícios privados, de forma a conter ainda a delimitação das áreas urbanas, segundo o parcelamento e uso do solo, bem como dispor sobre os sistemas de vias, zoneamento e espaços verdes (Silva, 2018, p. 140-141).

Por sua vez, o aspecto econômico liga-se ao uso do solo urbano consoante à necessidade para fins residenciais, comerciais, industriais, de circulação ou de recreação. Já o aspecto social relaciona-se aos “meios de buscar a melhoria de qualidade de vida da população” (Silva, 2018, p. 141-142). Por fim, o aspecto administrativo-institucional refere-se aos “meios institucionais necessários à sua implementação, execução, continuidade e revisão” (Silva, 2018, p. 141-142).

De modo geral, para se discutir a questão do lazer em ambiente urbano, é necessária a análise mais específica quanto ao aspecto social do plano diretor, porquanto tal eixo encontra-se debruçado sobre o bem-estar humano na vida cotidiana. Como bem destacado por José

Afonso da Silva (2018) - e já ressaltado no capítulo antecedente -, além de ser relevante para o urbanismo, o aspecto social faz com que a ordenação do solo, em um primeiro momento configurada no aspecto físico, seja tão cara para a implantação dos equipamentos públicos recreativos. Além da própria infraestrutura a ser considerada para a construção, edificação e preservação dos espaços de lazer, é essencial a formulação das diretrizes de circulação, trabalho e habitação como forma de diminuição da demanda de tempo e espaço<sup>18</sup> dos cidadãos, haja vista que tal período livre dos demais afazeres da vida muitas vezes condiciona a quantidade e a qualidade do lazer vivenciado pelos habitantes de uma cidade, ganhando uma perspectiva de acordo com a qual tal problema deve ser trabalhado e enfrentado de forma sistemática.

Por se tratar de competência do Poder Executivo Municipal, o Prefeito possui a iniciativa para formulação e preparo da lei respectiva, projeto que é submetido à análise da Câmara de Vereadores, que pode aprovar ou rejeitar o plano total ou parcialmente. José Afonso da Silva (2018, p. 148-149) considera que “a principal virtude de qualquer plano está na sua exequibilidade e viabilidade”, efetivando-se por meio da aplicação do teor da lei aprovada e, de forma complementar, por meio da expedição de leis especiais e demais planos específicos conforme a necessidade e a realidade vivida em uma localidade.

Durante a sua formação, os planos diretores devem possuir conteúdo material de acordo com os princípios constitucionais mais caros ao desenvolvimento do espaço na contemporaneidade (Araújo Júnior, 2006, p. 48) - seja este espaço urbano, seja rural. Destaca-se o mandamento norteador correspondente ao princípio da dignidade humana, que confere aos planos diretores, assim como a todos os outros frutos advindos da produção legislativa brasileira, um caráter de atenção à humanidade e aos valores que orientam a vida digna. Particularmente, destaca-se, ainda, o bem-estar social, o direito à moradia, a mobilidade urbana,

---

<sup>18</sup> “Entra no campo de seus objetivos [do aspecto social] oferecer à população serviços de educação, saúde e saneamento básico, habitação, bem-estar social, lazer, recreação, cultura e esporte. A ordenação do solo importa já criar as condições necessárias à instituição de equipamentos e prestação dos serviços sociais e estabelecer os meios para que a população possa auferi-los. Assim, por exemplo, **o gozo do lazer demanda tempo e espaço**. É necessário que a ordenação do solo preveja espaços livres destinados ao passeio, áreas destinadas às atividades lúdicas. É também necessário que os destinatários desses serviços disponham de tempo para gozá-los; por isso, na ordenação do solo, convém 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. E certo — como anota Jorge Wilhelm - que “o conceito de recreação como tempo livre fica particularmente precário em países subdesenvolvidos em que a existência do segundo emprego, ocupando o chamado ‘tempo livre’ de um chefe de família mal remunerado, inviabiliza qualquer recreação. Em algumas regiões, a carência de empregos, agravada pelo aumento de população e pela elevada taxa de urbanização, empresta outro sentido à expressão ‘tempo livre’: para um desempregado, todo o tempo é ‘livre’, sem que isso tenha a ver com lazer ou recreação”. Realmente, num país em que cerca de 30% das pessoas ativas (cerca de 25 milhões) ganham um salário mínimo ou menos, e este perde substância de ano para ano, com a perda de seu valor real - que diminui à medida que aumenta seu valor nominal -, dificilmente essa faixa da população pode auferir as vantagens dos equipamentos de lazer ou recreação e, mesmo, de outros equipamentos sociais (Silva, 2018, p. 142, grifo nosso)”.

e a sustentabilidade, os quais, de certa forma, estão imbuídos no contexto do aludido princípio da dignidade da pessoa humana.

Dentro de tal cenário, a participação popular ganha foco a partir do estabelecimento da gestão-democrática como orientadora da política urbana nas cidades brasileiras, segundo prevê o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Em sintonia aos apontamentos anteriormente levantados, a participação da população no processo de aprovação das leis que instituem o planejamento urbano de determinada localidade advém de um constante movimento que - desde as discussões presentes durante a elaboração da Constituição de 1988 - marcam a democracia brasileira sob uma ótica participativa (Ferreira, 2012, p. 4-5).

Tal quadro assim sobreveio em passos congruentes ao anseio por uma “Reforma Urbana” que transformasse o contexto deficitário do dia a dia dos habitantes de muitas cidades brasileiras, atrelado a uma perspectiva de políticas públicas que evitassem situações de desigualdades, sem que, entretanto, “efetivamente fosse oportunizada a possibilidade de significativa mudança nos eixos de habitação, transporte, serviços e gestão democrática” (Burnett, 2009, p. 131). Isto é, ainda que fosse observado um considerável desejo de interligar as políticas públicas conjuntamente com a participação da população, os meios para tanto se encontraram – e ainda hoje permanecem – carentes no âmbito legislativo ou diminutos no cenário fático então estudado, com um notável distanciamento entre as diretrizes normativas e a aplicabilidade fática.

Seja pela construção ideal, seja por uma ótica realista das atuais condições de produção e aplicação normativas, fato é que o ordenamento da cidade é entendido em conformidade a quatro esferas que conglomeram as principais demandas sociais sobre o espaço, quais sejam: habitação, lazer/recreação, circulação e trabalho. Caracterizadas como funções urbanas elementares<sup>19</sup>, o planejamento municipal moderno orienta-se por criar condições favoráveis à população da cidade em conformidade a tais eixos.

Desse modo, a política urbana a ser adotada deve guiar-se de maneira a propiciar: o ordenamento das construções de residências e o uso dos cidadãos sobre o espaço a elas circundantes; a edificação de espaços recreativos e a preservação de áreas verdes amplamente distribuídas; a manutenção de uma rede viária acessível e a operacionalização de um sistema

---

<sup>19</sup> “Assim concebido, ‘o urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo - através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das **funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação** do corpo e do espírito, **circulação** no espaço urbano’. Essa concepção formara-se nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), consolidando-se na famosa Carta de Atenas (Silva, 2018, p. 30, grifo nosso).

de transporte coletivo harmônico à quantidade populacional; e a promoção de condições adequadas de trabalho.

Nesse sentido, a figura do zoneamento urbano vai de encontro exatamente à construção de um ideal de cidade em conformidade às funções urbanas. Silva (2018, p. 173) considera que a ordem urbanística deve estar interligada, ainda, ao instituto dos loteamentos, que possibilitam a configuração urbanística de uma zona, tendo-se em vista que o solo objeto de loteamento é exatamente o solo planejado para a aplicação das funções urbanas. A dinâmica entre as funções urbanas é, então, reconhecida através da compreensão da estrutura urbana, somente a partir do qual – mediante o uso de métodos de análise do espaço – pode ser concretizada a etapa diagnóstica do plano diretor, na qual são realizadas pesquisas para se identificar questões concernentes ao desenvolvimento e aos problemas enfrentados pela localidade analisada.

Silva (2018, p. 146) aponta como principal método aquele correspondente à leitura direta das estruturas urbanas, de modo a se percorrer as ruas, observando-se o espaço e entrevistando-se os indivíduos presentes. Além disso, também pode-se utilizar, de maneira complementar, os métodos de desenvolvimento histórico, de mapeamento cadastral e de quantificação universal, que, contudo, não podem ser utilizados de maneira unilateral.

Por fim, os planos diretores, visando a construção de uma cidade democrática e estruturalmente ordenada, devem ser conduzidos em atenção principalmente aos princípios da exequibilidade, viabilidade, sensibilidade e aceitabilidade (Silva, 2018, p. 138). Por essa lógica, observa-se a participação popular no planejamento municipal, conforme mandamento constitucional, a eficiência dos recursos administrativos empregados e, sobretudo, a correspondência da previsão normativa regulamentada pelo poder local e os dilemas e anseios enfrentados cotidianamente pela comunidade.

### **3.2 As três funções do lazer e a incorporação de suas dimensões no planejamento municipal**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos criada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948) trouxe um vasto arcabouço de direitos que, posteriormente, influenciaram a própria formulação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, então vigente. Tal conteúdo normativo nacional propõe o direito ao lazer como direito social,

na forma do *caput* do seu art. 6º<sup>20</sup>, o que, em conjunto à previsão sobre a política urbana nos arts. 182 e 183 da CRFB/1988, culminou na previsão da garantia do direito ao lazer como diretriz geral da política urbana brasileira, consoante estabelece o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), abaixo destacado:

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. (Brasil, 2001, grifos nossos).

O lazer é entendido, de modo geral, como o conjunto de atividades realizadas pelos indivíduos que são alheias às ações executadas normalmente como necessidades ou obrigações da vida cotidiana, correspondendo a um período de tempo destinado ao descanso, ao divertimento ou ao desenvolvimento, conforme propõe Joffre Dumazedier (2014). Referido autor entende que essas três esferas apontadas dizem respeito às “funções gerais do lazer”, as quais conglomeram um conjunto de atividades que se podem encaixar como alheias às obrigações e necessidades, a depender da rotina do indivíduo ou do coletivo analisado.

Em primeiro lugar, a função do descanso trata daquela que permite a liberação do cidadão no que diz respeito ao cansaço, à exaustão e à fadiga, vivenciados no dia a dia de uma pessoa. Ou seja, o descanso corresponderia a um período de repouso e contemplação realizado como forma de suprir a energia física ou mental ora dispendida.

Em segundo lugar, a função do divertimento diz respeito àquela na qual as atividades realizadas destinam-se à libertação quanto ao tédio e ao marasmo, relacionando-se à necessidade de ruptura quanto à rotina do indivíduo. Nesse viés, tal função corresponde ao desenvolvimento de atividades esportivas, à prática de jogos, conversas, dentre outras ações correlacionadas ao entretenimento do indivíduo, com as quais o cidadão desenvolve a prática recreativa.

Sobre esse ponto, cabe destacar que, em que pese muitos autores correlacionarem a recreação ao lazer, a exemplo de José Afonso da Silva (2018) – o qual contempla a função urbanística elementar da recreação –, evidencia-se como identificação mais precisa a proposta por Dumazedier (2014) ao conceber diferentes funções. Isto é, ao invés de ser colocado como

---

<sup>20</sup> CAPÍTULO II

DOS DIREITOS SOCIAIS

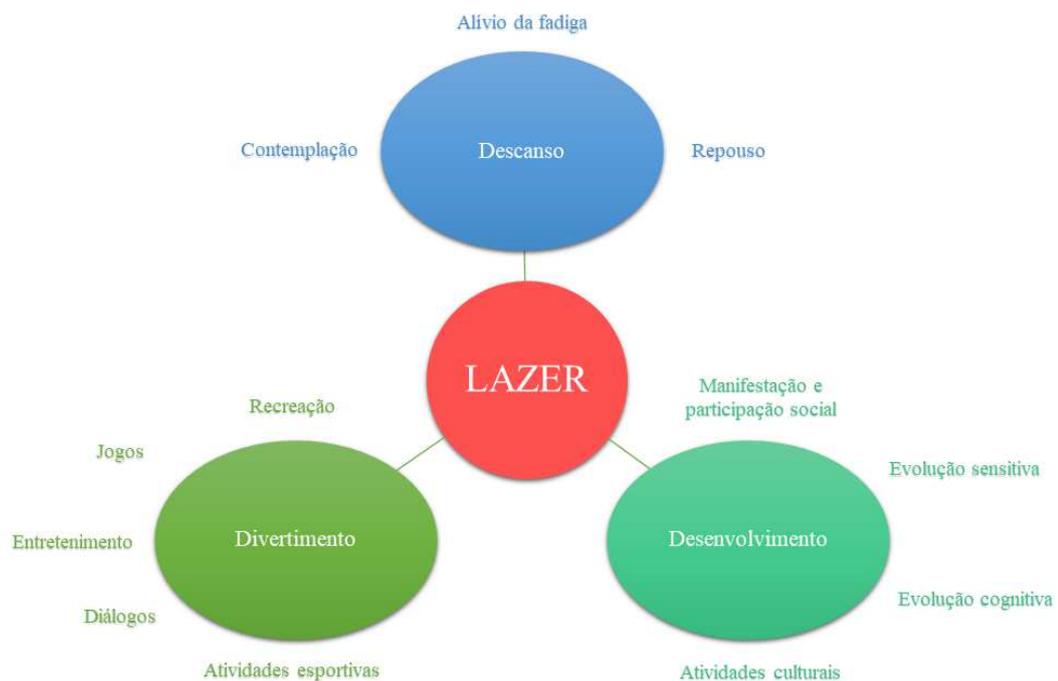
Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o **lazer**, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988, grifos nossos).

sinônimo de recreação, o lazer seria o gênero do qual a recreação é espécie na modalidade da função do divertimento, retomando-se o conceito de lazer inicialmente apresentado segundo sua tridimensionalidade.

Por sua vez, em terceiro lugar, a função de desenvolvimento traria à tona a evolução do senso e do pensamento do indivíduo, a prática de cultura, a participação social e atividades correlatas. Isto é, o desenvolvimento estaria intimamente afeto à apuração do ser, ao aumento da capacidade cognitiva e sensitiva e à manifestação – individual ou coletiva – transposta ao espaço em que vive o cidadão, tratando-se necessariamente de uma evolução da mentalidade pessoal realizada não por uma obrigação imposta ou por afazeres do indivíduo que ocorram fora do seu tempo livre, o que, caso contrário, desvirtuaria o próprio sentido de “lazer”.

Em síntese, tais atividades consistiram, basicamente, no esquema abaixo elencado conforme as proposições de Dumazedier (2014, p. 32-34):

Figura 1 – Esquematização das três funções do lazer



Fonte: A autora, 2024.

Transcreve-se, abaixo, a definição muito bem apresentada pelo aludido autor, *ipsis litteris*:

um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para **repousar**, seja para **divertir-se**, **recrear-se** e **entretêr-se** ou, ainda, para **desenvolver** sua informação ou **formação desinteressada**, sua **participação social voluntária** ou sua **livre capacidade criadora** após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais (Dumazedier, 2014, p. 34).

Com isso, na cidade contemporânea, os espaços de lazer percebidos a partir da definição proposta observariam lugares como parques, praças, balneários, ginásios, quadras esportivas, cinemas, bibliotecas e áreas semelhantes. Tais espaços se propõem à esfera comunitária do lazer, tratando-se, em regra, de bens públicos e/ou bens de interesse social ou coletivos. Para a esfera individual de lazer, o principal espaço de realização seria, pois, a residência do particular em questão, por se apresentar como a edificação mais próxima e viável ao cidadão, sem muita distância e/ou dispêndio de tempo para alcançá-la.

Ao se considerar a maneira de inclusão do direito ao lazer no planejamento municipal em conformidade às três funções gerais então apresentadas, mostra-se necessária não apenas a previsão de um conjunto de políticas públicas concordantes a tais dimensões. Identifica-se que, para além disso, é essencial a previsão e regulamentação de instrumentos e institutos que permitam executá-las para, sobretudo, continuarem a cumprir com a função à qual se destinam após executados.

No caso dos planos diretores contemporâneos, as ações mais visadas tratam da construção de quadras poliesportivas, parques urbanos, bibliotecas públicas e praças, estas últimas de menor extensão, porém mais distribuídas pela cidade. Entre os institutos, destaca-se o Macrozoneamento Ambiental, que admite a conservação do patrimônio natural no município. Além disso, nota-se também a figura do parcelamento do solo como instrumento viável tendo em vista a divisão do território urbano e a destinação específica de parte do solo para a preservação de espaços de lazer comunitário.

Importante também mencionar que, congruentemente às discussões anteriormente tecidas neste trabalho, a participação popular no processo de criação, revisão e atualização do planejamento municipal – a partir da observância ao princípio da gestão democrática – ganha especial destaque ao aproximar a organização da cidade à demanda e à necessidade vivenciadas pelos cidadãos. Isto significa que a participação dos setores da sociedade na produção do plano diretor, por exemplo, tende a enriquecer ainda mais os meios para se trabalhar o lazer no município, visando os apontamentos elencados pela comunidade, o que também pode ser percebido como um dos relevantes instrumentos a serem considerados no momento de formulação e execução de políticas públicas. Como destaca Versiani *et al* (2019, p. 86), “a busca de uma nova forma de planejar e intervir na cidade pauta-se pela compreensão de que todos têm direito à cidade, inclusive a espaços e equipamentos públicos de lazer disponíveis e descentralizados, o que contribui para o incremento da qualidade de vida de seus habitantes”.

Dessa forma, a tridimensionalidade das funções do lazer e a perspectiva de construção de ações públicas definidas de modo polinomial deve ser considerada no momento de formulação e formação do planejamento local. Ademais, o uso de instrumentos urbanísticos alinhados à percepção da necessidade e da demanda da sociedade significam um dos eixos principais no momento de delimitação normativa das previsões sobre espaços e atividades de lazer no planejamento municipal, sobretudo quando se trata da regulamentação via plano diretor, com uma estrutura legislativa mais uníssona à realidade local e, nessa medida, mais exequível no meio fático, em atenção até mesmo aos princípios basilares que norteiam o planejamento urbanístico brasileiro.

### **3.3 Histórico e movimentações para a revisão e concretização de um novo plano diretor em São Luís (MA)**

Seguindo a normativa estabelecida pelo Estatuto da Cidade em seu art. 39, § 3º, o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís, realizado pela última vez em 2006, teve suas movimentações iniciadas no ano de 2014, com vistas, em um primeiro momento, apenas à atualização do macrozoneamento do município e, posteriormente, à lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo. Tais movimentações, contudo, ocorreram de modo desconforme a uma série de princípios na elaboração de planos urbanísticos, levando o Ministério Público Estadual a encaminhar recomendações sobre o caso (Santos, 2022).

O Plano Diretor consolidado em 2006 havia, há muito, reiterado estrutura semelhante aos que lhe antecederam, reproduzindo dados e parâmetros de estudos urbanos defasados, ensejando o que Burnett e Santos (2019, p. 5-6) apontam como “encenação para cumprir exigências legais”, porquanto houve um esfacelamento do aparato público para a produção de uma análise efetiva e contemporânea às carências da cidade. Além do corte de verbas para a execução do mapeamento, o processo de revisão presenciou, ainda, falta de quórum para a tomada de deliberações, evidenciando um “esvaziamento duplo” no âmbito da gestão administrativa municipal (Burnett; Santos, 2019, p. 6).

Desde 1992, quando houve a publicação da lei regulamentadora do plano diretor antecessor ao Plano Diretor de 2006 (São Luís, 1992), era possível observar a fixação de uma legislação urbanística local influenciada pelas demandas e anseios do grande capital e pautada na orientação segundo um suposto “desenvolvimento”, que, ao longo de todos os seus anos de vigência, manifestou um descaso quanto às necessidades da população do município.

Tal sistemática legislativa teve por reflexo décadas de políticas estatais, tomadas desde a Ditadura Civil-Militar brasileira, guiadas pelo ideal expansor da construção civil (Maricato, 2000) – e consequente evolução de seu mercado de exploração na capital maranhense –, sem que fosse verdadeiramente evidenciada a implantação de uma infraestrutura apta a receber tal processo de “modernização”, da qual decorreram severos problemas de mobilidade, habitação, saneamento e, destacadamente, segregação.

O plano que se seguiu não se mostrou discordante. Marcado pela desproporcionalidade entre suas previsões e as demandas sociais da época, o Plano Diretor de 2006 continuou a andar lado a lado com a influência econômica e mercadológica na cidade, contemplando reiteradamente a demanda especulativa do capital imobiliário. Tal contexto mostrou-se mais uma vez durante o processo de revisão que “culminou na publicação do Plano Diretor de 2023 (Lei Municipal nº 7.122/2023), apresentando conteúdo sem tantas diferenças substanciais quanto ao PD de 2006” (Burnett; Santos, 2019, p. 8).

Em sua proposta, o Novo Plano Diretor permaneceu ressaltando as políticas urbanas consoante uma lógica de “desenvolvimento” que, assim como as demais legislações urbanísticas anteriores, remetia a uma “urbanização excludente”, sem efetivamente se dedicar a sanar as carências urbanas geradoras de desigualdades e baixa qualidade de vida (Burnett; Santos, p. 8). Além de tal cenário, as movimentações para a aprovação do novo plano desconsideraram, em boa parte, a participação popular dos munícipes nas discussões para formulação da nova regulamentação urbanística, incorporando também artigos com sentido relativo à expansão da área urbana e redução da área rural, aliando-se, por sua vez, a pretensões portuárias e imobiliárias de uso do solo.

Esse cenário permite vislumbrar aspectos do que Carlos Frederico Lago Burnett (2009) denomina “tragédia e farsa” no âmbito da formulação e produção da legislação urbana pautada em um suposto “urbanismo reformista”<sup>21</sup>. Trata-se de uma lógica urbanista atuante no

---

<sup>21</sup> “[...] tanto a tragédia quanto a farsa resultam de uma cruel combinação de dominação política e ideológica, exercidas pelas classes dominantes e seu Estado sobre as camadas subalternas e que se realiza através das classes médias “reformistas”, na posição de vanguardas políticas das camadas populares e/ou quadros burocráticos das estruturas estatais. ‘Legada e transmitida pelo passado’ – pois vigente desde a Proclamação da República, mas claramente implantada a partir da década de 30, com a hegemonia política que incentivou a urbanização de nossas principais cidades (FAUSTO, 1977; WEFFORT, 1980) –, aquela dominação se caracterizou por ter no Estado, ‘provedor e previsor’, o resguardo e a esperança de quase todos os movimentos progressistas e revolucionários. Que, ao longo de nossa história no século XX (WEFFORT, 1980), lutaram por instituir no país uma democracia burguesa, ainda entendida, por muitos, como acesso à cidadania para todos os brasileiros. E é esta característica histórica, explicitada e sempre repetida nas relações entre Estado, partidos políticos e movimentos populares, que compõe o pano de fundo e a base social e política na qual é possível entender como se dá, no caso específico da proposta da Reforma Urbana, a captura de um projeto de relativo potencial revolucionário, mas que segue, até hoje, envolvido em indefinições e contradições, mostrando-se incapaz de escapar do mesmo destino que vem

Brasil há um longo tempo, que, em tese, estaria vinculada a uma base social, mas que, na prática, observaria severas contradições e indefinições, recaindo por vezes no acatamento e sujeição quanto às motivações econômicas e mercadológicas do espaço.

Após quase 17 (dezessete) anos entre a publicação do Plano Diretor de 2006 e o advento do Plano Diretor de 2023, o que se continua a evidenciar em São Luís é um contexto de inamovibilidade das ações públicas – não por um acaso – em relação às problemáticas enfrentadas há muito e àquelas que surgiram com o passar das décadas. O aumento da população urbana, o acirrar das ocupações irregulares, o agravamento de problemas socioambientais, a evolução do processo de gentrificação, a expansão sobre áreas ambientais sensíveis, assim tantos outros cenários emergentes, sequer tiveram um tratamento apropriado na nova ordem, que apenas reiterou diversos institutos e mascarou o recente teor legislativo em uma lógica de “desenvolvimento” questionável.

Nessa perspectiva, no que tange ao aspecto social, a nova proposta pouco dedicou objetivos verdadeiramente claros e, por um caráter sistemático, aptos a vislumbrar qualquer regulamentação quanto à promoção da qualidade de vida urbana, ao bem-estar e à justiça social na cidade. Na realidade, o pouco teor normativo dedicado a tal categoria limitou-se a organizar princípios e objetivos sobre temáticas como acessibilidade, lazer, cultura, esporte, sustentabilidade e mobilidade, que não se adequam ao teor das demais previsões alinhadas às demandas de capital-mercado.

### **3.4 A Lei Municipal nº 7.122/2023 e a regulamentação do direito e do acesso ao lazer no ambiente urbano**

O Plano Diretor de 2023 (Lei Municipal nº 7.122, de 12 de abril de 2023), consoante seu antecessor de 2006 (Lei Municipal nº 4.669, de 11 de outubro de 2006), pouco incrementou a legislação urbanística ludovicense no que diz respeito ao lazer. Na verdade tal eixo de funções urbanas continuou, de modo geral, apenas a ter conteúdo apresentado em um sentido principiológico, sem quaisquer normas definitivamente contextualizadas e trabalhadas segundo um estudo detalhado e debruçado sobre o quadro urbano de São Luís (MA) e as dificuldades, carências e necessidades da população, conforme a distribuição de bairros e a acessibilidade das comunidades.

---

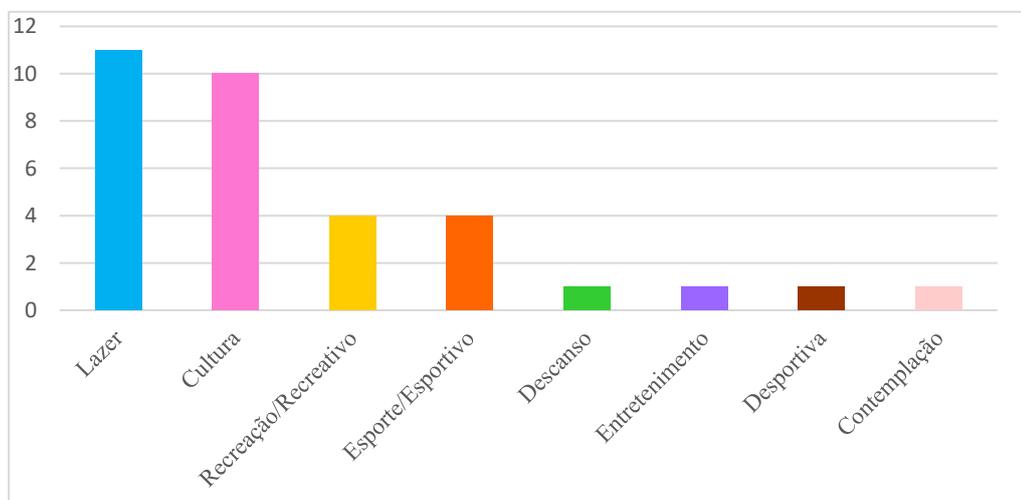
perseguindo todos os demais movimentos de afirmação política das classes subalternas ensaiados em nosso país” (Burnett, 2009, p. 485).

Para entender tais circunstâncias, primeiramente realiza-se um exame quantitativo acerca da presença de termos afins à questão do lazer e aos espaços públicos onde este pode/deve ser implementado. Em um segundo passo, é feita uma análise sobre o que cada menção e aspecto abordado pelo texto legislativo trata sobre o lazer e como tal questão pode conotar no planejamento municipal ora traçado.

Sob tal perspectiva, é relevante, então, tomar o sentido inicial por uma análise quantitativa sobre o assunto. Averiguando-se a quantidade de termos afins com as atividades recreativas e de lazer, é possível identificar o seguinte resultado: o Novo Plano Diretor, ao longo de todo o seu teor, emprega o termo *lazer* 11 (onze) vezes; o termo *cultura* é utilizado 10 (dez) vezes; por sua vez, observa-se *recreação/recreativo* 4 (quatro) vezes; seguidamente, é feita menção aos termos *esporte/esportivo* 4 (quatro) vezes; já *descanso*, *entretenimento*, *desportiva* e *contemplação* recebem menção apenas 1 (uma) vez no texto legal. Inexiste menção expressa quanto aos termos *diversão* ou *divertimento*.

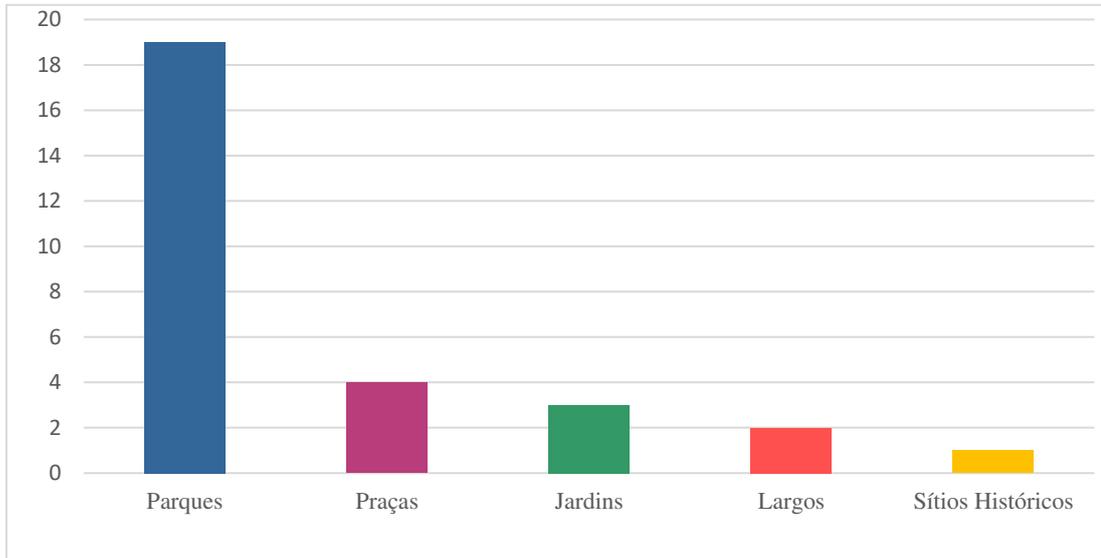
No que se refere aos espaços de lazer, é possível identificar que o PD/2023 – considerando a versão singular e plural de cada palavra – menciona expressamente os termos da seguinte maneira: o termo *parques* é utilizado 19 (dezenove) vezes; o termo *praças* é expresso 4 (quatro) vezes; por sua vez, o termo *jardins* aparece no texto legal por 3 (três) vezes; o termo *largos* surge 2 (duas) vezes; por fim, o termo conjunto *sítios históricos* é mencionado apenas 1 (uma) vez no inteiro teor da lei municipal. Inexiste menção a *bibliotecas*, *cinemas* e *ginásios/quadras poliesportivas*. Resumidamente, observa-se a seguinte diagramação de tais quantitativos:

Gráfico 1 – Termos utilizados pelo Plano Diretor de 2023 quanto às atividades de lazer



Fonte: A autora, 2024.

Gráfico 2 – Termos utilizados pelo Plano Diretor de 2023 quanto aos lugares para exercício das atividades de lazer



Fonte: A autora, 2024.

Sob outro prisma, por uma análise qualitativa, é possível perceber que, em ambos os textos, o lazer é primeiramente colocado como direito dos cidadãos a ser garantido visando-se o cumprimento quanto à função social da cidade. Essa denominada “função social da cidade” – conforme fixa o inciso I do art. 2º de ambas as leis – trata, então, da “função que deve cumprir a cidade para assegurar a plena realização dos direitos de todos os cidadãos à moradia digna, aos serviços públicos de saneamento ambiental, infraestrutura, [...] lazer, [...], e decisão no processo de planejamento territorial municipal” (São Luís, 2006, p. 1; São Luís, 2023a, p. 2). Nota-se, por evidente, a repetição *ipsis litteris* de tal instituto.

Do mesmo modo, ao longo do texto dos dois planos, o lazer também é colocado como objeto da promoção de políticas públicas concernentes às Diretrizes Gerais do Plano Diretor. Na forma do art. 4º, inciso I, de ambos instrumentos, nota-se que o lazer é estabelecido como um dos lados de condução de políticas públicas com vistas à elevação da qualidade de vida da população, atrelando-se, por sua vez, à saúde, ao saneamento básico, à educação, ao esporte e demais aspectos que permitam guiar a administração municipal com base na busca pelo bem-estar comunitário.

Por outro lado, diferentemente da Lei 4.669/2006, a Lei nº 7.122/2023 apresenta o lazer como atributo essencial para execução dos objetivos gerais do Plano Diretor a partir da

garantia do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural<sup>22</sup>. Nesse sentido, vale destacar também a inclusão, como objetivo geral, da priorização do bem-estar coletivo, que também acarreta, pelo menos em tese, um ponto norteador para execução de políticas públicas concernentes à implantação de espaços e equipamentos públicos destinados à promoção de recreação e lazer comunitário<sup>23</sup>.

Compreendido sob a ótica urbana do Novo Plano Diretor, o lazer é colocado, ainda, como eixo de valorização social de espaços visando a consolidação de forma sustentável de áreas ambientalmente protegidas e definidas de acordo com indicadores ambientais estabelecidos como objetivo geral do Macrozoneamento Ambiental (art. 27, inciso II, da Lei nº 7.122/2023). O Macrozoneamento Ambiental é definido pelo PD/2023, no *caput* do seu art. 25, como um tipo de “procedimento adotado para o estabelecimento de áreas do território municipal que se diferenciam por suas características ambientais, de ocupação e de disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos”, propondo-se a utilizar adequadamente o território por meio de instrumentos de preservação ambiental, urbanísticos e fiscais, conforme descritos no Estatuto da Cidade, para a correção de “desequilíbrios e injustiças no acesso e disponibilidade de oportunidades” (São Luís, 2023a, p. 14).

A divisão do Macrozoneamento pelo Novo Plano Diretor contempla, então, o caráter ambiental, urbano e rural, dos quais o estudo essencial para esse trabalho, à vista dos objetivos ora propostos, converge à análise sobre o Macrozoneamento Ambiental e sobre o Macrozoneamento Urbano. As Macrozonas Ambientais concentram espaços relativos ao patrimônio natural, prestando “serviços ambientais essenciais para a sustentação da vida urbana das gerações presentes e futuras”<sup>24</sup>. Por sua vez, o Macrozoneamento Urbano volta-se às diferenças políticas de intervenção no solo urbano, tanto por parte do poder público quanto por parte dos agentes privados, no sentido de “assegurar a função social da cidade e da propriedade privada, orientar o ordenamento do solo urbano e estabelecer as bases para aplicação dos

---

<sup>22</sup> “Art. 3º Compreendem os objetivos gerais do Plano Diretor do Município de São Luís: I - garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, através do direito à moradia digna, aos serviços públicos de saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, educação, saúde, cultura, esporte, lazer, trabalho, segurança, acessibilidade e mobilidade, informação, participação e decisão no processo de planejamento territorial municipal, proporcionando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico sem o comprometimento da qualidade do ambiente urbano e rural;” (São Luís, 2023, p. 3).

<sup>23</sup> “Art. 3º: [...] II - priorizar o bem-estar coletivo em relação ao individual, estimulando e priorizando a utilização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, à especulação imobiliária;” (São Luís, 2023, p. 3).

<sup>24</sup> “Art. 26 As Macrozonas Ambientais são trechos do território que concentram espaços representativos do patrimônio natural e têm função precípua de prestar serviços ambientais essenciais para a sustentação da vida urbana das gerações presentes e futuras” (São Luís, 2023, p. 14).

instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade”<sup>25</sup>, consoante as políticas fixadas no Plano Diretor.

Inserido no Macrozoneamento Ambiental, o lazer, além da já comentada relação com a consolidação de áreas de forma sustentável (art. 27, II), é fixado como destinação dos Parques Urbanos Municipais (art. 35, *caput*), concebendo-o a norma com o termo “recreação” – o que relembra a discussão tecida na seção 2.2 deste trabalho. O § 1º do artigo 35 estabelece, ainda, que o objetivo básico dos Parques Urbanos diz respeito à compatibilização entre a implantação de equipamentos públicos sociais que propiciem lazer, educação e entretenimento ao público – retomando-se a definição do lazer em suas três dimensões – e a conservação e valorização dos espaços e paisagens naturais. Nesse viés, as atividades de lazer são previstas em conformidade às próprias diretrizes e objetivos do macrozoneamento ambiental e sua observância à sustentabilidade.

Na circunscrição do Município de São Luís foram enquadrados na categoria de Parques Urbanos o Parque Temático Quinta Diamante, o Parque Esportivo e Recreativo do Bom Menino e o Parque Rio das Bicas (localizados no Centro e suas imediações), o Parque Ambiental e Recreativo do Itaqui-Bacanga, e “qualquer outro posteriormente criado pelo poder público (art. 35, § 2º). Tais parques constituem a “Macrozona de Uso Sustentável” (art. 33, II), de modo que quaisquer alterações em seus limites devem ocorrer mediante aprovação legal com a garantia da participação da população no processo de sua apropriação, nos termos do art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade (art. 44, parágrafo único).

Por sua vez, o Macrozoneamento Urbano, na forma como pensado pelo PD/2023, divide a área urbana de São Luís em cinco classificações: Macrozonas de Requalificação Urbana, Macrozona Consolidada, Macrozona em Consolidação-1, Macrozona em Consolidação-2, e Macrozona de Qualificação. Tais áreas são assim classificadas conforme o grau de ocupação e uso do solo, observando-se, ainda, eventual esvaziamento populacional e o tipo de utilização do espaço presente; se para fins habitacionais, comerciais ou demais usos. Tais tipologias são importantes para analisar a quais áreas as políticas públicas urbanas de lazer serão destinadas, com a formatação do tipo de equipamento e destinação em correspondência à modalidade de espaço.

---

<sup>25</sup> “Art. 41 O macrozoneamento urbano de São Luís tem por objetivo determinar as diferentes políticas de intervenção no solo urbano, por parte do poder público e dos agentes privados, no sentido de assegurar a função social da cidade e da propriedade privada, orientar o ordenamento do solo urbano e estabelecer as bases para aplicação dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade em consonância com as políticas públicas municipais previstas neste Plano Diretor” (São Luís, 2023, p. 19).

Ademais, a Lei nº 7.122/2023 retrata o lazer como eixo de políticas públicas do qual as atividades decorrentes devem estar de acordo com a Política de Acessibilidade Universal e da Política de Mobilidade (arts. 51, inciso I, e 52, *caput*). A Acessibilidade Universal é definida pelo Novo Plano Diretor como “diretriz básica para todas as intervenções relacionadas ao Sistema de Mobilidade”, como forma de garantir acesso aos habitantes da cidade à infraestrutura do mobiliário urbano, possibilitando-se a todos o acesso com segurança e autonomia ao processo produtivo, serviços e aos bens e lazer (São Luís, 2023a, p. 21).

Adiante, o lazer é inserido pelo PD/2023 como um dos tipos de atividades a serem implementadas na composição do sistema de áreas verdes do Município, dos quais, como já apontado, destaca-se a formação dos parques urbanos, além das áreas verdes públicas e privadas, das unidades de conservação e das demais áreas constituintes do conjunto paisagístico municipal (art. 109, parágrafo único). No ensejo da dedicação legislativa ao acervo paisagístico municipal, o Novo Plano Diretor estabelece a utilização de áreas remanescentes de loteamentos para a implantação de jardins, parques e praças (art. 110, inciso XII), o que, à primeira vista, tem potencial para a disponibilização de espaços de lazer comunitário intrabairro, possibilitando a facilidade de menor deslocamento do local de habitação à área de lazer.

Por seu turno, o art. 107 do PD/2023 apresenta relevantes aspectos a serem estudados dentro da análise sobre o lazer na nova legislação urbanística municipal ao estabelecer tipos de Áreas de Interesse Paisagístico, às quais, na forma da Política de Paisagem, deve-se garantir proteção, conservação e valorização, obedecendo-se, ainda, a critérios condizentes à qualidade de vida da população. Dentre os espaços elencados, cabe destacar parques, praças, largos e sítios históricos (inciso V), os quais abrigam e propalam significativas formas de execução das atividades de lazer comunitário. Outrossim, ressalta-se também a presença dos espaços de vistas panorâmicas para percepção e apreciação da paisagem, mirantes e belvederes (inciso III), que também permitem veicular atividades de lazer na municipalidade.

Por fim, outra importante previsão sobre o lazer na cidade diz respeito às justificativas para o exercício do direito de preempção, instituto concebido há considerável tempo nas legislações urbanísticas locais e nacionais. O direito de preempção é entendido como a preferência do Poder Público Municipal no que se refere à “aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares”<sup>26</sup>, consoante o que estabelece o art. 25 do Estatuto da Cidade. Assim sendo, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários e a criação de

---

<sup>26</sup> Art. 166, *caput*, da Lei Municipal nº 7.122/2023.

espaços públicos de lazer e áreas verdes<sup>27</sup> são fixadas pelo PD/2023 como duas das finalidades pelas quais o direito de preempção poderá ser legitimamente exercido e legalmente justificado.

Além disso, tais tipos de finalidades são postas também como dois tipos de destinações aos recursos arrecadados com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, na forma dos incisos V e VI do art. 176. A outorga onerosa do direito de construir refere-se à permissão onerosa conferida pelo Poder Público ao empreendedor para a construção além dos coeficientes urbanísticos permitidos (art. 175, *caput*), podendo sua aplicação ser limitada em determinadas áreas da cidade (art. 175, § 2º), conforme vinculado pelo art. 28 do Estatuto da Cidade.

Rech e Rech (2016, p. 370) conceituam referido instrumento como a “venda de índices construtivos (índices de aproveitamento e taxa de ocupação) pelo Poder Público, com a finalidade de aumentar a ocupação de uma determinada região subaproveitada”, considerando-se que tal área encontra-se apta para receber maior ocupação ou “está em vias de construir infraestrutura urbana adequada”, sendo também denominado “solo criado”. Em tese, trata-se de um instrumento que promove a participação da iniciativa privada de forma proporcional ao uso por ele observado, à vista do benefício que tal realidade pode designar à urbanização da área<sup>28</sup>.

Os autores citados postulam ser possível conceber tal tipo de outorga como um instrumento de intervenção do Poder Público que “assegura o cumprimento das funções sociais da propriedade”, mas que também “busca planejar a política urbana” no que tange à diretriz de evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, congruentemente ao art. 2º, inciso IV, do Estatuto da Cidade (Rech; Rech, 2016, p. 371). Evidencia-se, pois, um mecanismo da política urbana ludovicense que, além de veicular a promoção da sustentabilidade urbana, tem o condão de propiciar o uso do espaço para o lazer e a preservação ambiental, que, contudo, não é novo no cenário brasileiro.

Entretanto, a venda das aludidas áreas por meio da outorga onerosa pode ser imediatamente suspensa na hipótese de constatação de impacto negativo não suportável pela infraestrutura de aplicação do solo criado – conforme se verifica no teor do art. 175, § 3º, inciso

---

<sup>27</sup> Art. 167, inciso V e VI, da Lei Municipal nº 7.122/2023.

<sup>28</sup> “Nos parece que o instrumento propicia uma melhor justiça na participação da iniciativa privada, na construção do projeto de cidade previsto no Plano Diretor, fazendo com que os particulares invistam na proporção do benefício que tiram da urbanização. Não é justo para quem construiu apenas uma casa de 400m<sup>2</sup>, num lote urbano de 1.500m<sup>2</sup>, portanto já está prestando inclusive serviços ambientais ao deixar grande parte da área livre, permeável, com maior capacidade de infiltração de água, constituindo-se em verdadeira área verde, enquanto que outro na mesma área construiu um prédio de dez andares, com índices de aproveitamento e taxa de ocupação no máximo permitido, obtendo lucros por conta da infraestrutura paga de forma igualitária por todos, sem que pague absolutamente nada a mais do que o primeiro” (Rech; Rech, 2016, p. 371).

I – ou caso seja verificado eventual risco de comprometimento da paisagem urbana (art. 175, § 3º, inciso II).

Nesse panorama, depreende-se que o Novo Plano Diretor de São Luís, assim como seus antecessores, continuou a perpetuar uma regulamentação geral sobre o lazer na cidade. Referida legislação adentrou de maneira escassa quanto às questões específicas notáveis no Município para que, após isso, tais considerações influenciassem o processo de estabelecimento de normas que propriamente enfrentem o quadro de necessidades e carências urbanas. Aliás, vale mencionar que há uma exiguidade não apenas no que tange ao lazer, mas também quanto às demais funções urbanas de habitação, circulação e trabalho, além de ser notória as problemáticas sobre saneamento básico, sustentabilidade e a tão mencionada expansão da zona urbana e diminuição da zona rural.

No que se refere ao problema específico deste trabalho, alusivo à função urbana do lazer, identifica-se que a situação intrabairro também foi, de modo geral, negligenciada, de maneira tal que o Novo Plano Diretor publicado em 2023 apresenta insólita previsão acerca da má distribuição de espaços de lazer pela capital maranhense e no que diz respeito à desigualdade e precariedade de acesso. Ao pouco se debruçar sobre a questão de uma das funções urbanas essenciais como o lazer, o Plano Diretor – que, em teoria, se apresenta como principal instrumento do planejamento urbanístico municipal – peca sobre um dos eixos mais caros à qualidade de vida e bem-estar da população urbana, admitindo um contexto que, além de não manifestar orientações de políticas públicas incidentes sobre o futuro das ações estatais na cidade quanto à recreação, também reitera problemas infraestruturais e sociais que se perpetuam há décadas na cidade de São Luís (MA).

Estabelece-se, então, um cenário que, no seu todo, continua a ser marcado por uma negativa de direito realizada por longos anos diante de vários eixos do funcionamento da zona urbana ludovicense. Transbordando o âmbito teórico e documental, manifesta realidade apresenta-se fortemente ao se percorrer a cidade das áreas mais centrais até aquelas mais afastadas, sendo possível perceber que, além de toda a problemática comum ao âmbito geral do Município, verifica-se uma aparente entonação das carências urbanas nas localidades apartadas ao Centro e às consideradas “áreas nobres” de São Luís. A partir desse contexto é possível vislumbrar determinada margem de segregação *sócio-espacial* presente na capital ludovicense, de onde se pode conceber um quadro de “cidades dentro de uma única cidade”, há muito tempo alertado por Burnett (2007, p. 190)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> “Parte-se, assim, para o capítulo mais recente da construção da moderna São Luís, na qual simultaneamente à fragmentação do organismo urbano e o surgimento de muitas “cidades” em uma – a histórica, a litorânea, a

Com esse cenário, evidencia-se uma preocupação que se sobreleva ao considerar as áreas da “periferia” urbana ludovicense, que historicamente apresentam condições mais precárias e uma conjuntura de direitos (ou a negação destes) segregada à situação dos bairros centrais do Município. Dentro de tal perspectiva, o estudo traçado no presente trabalho focaliza as áreas adjacentes do *Campus* Paulo VI da Universidade Estadual do Maranhão, na qual os bairros correspondentes vivenciam um longo quadro de desigualdades *sócio-espaciais*, objeto de análise do capítulo subsequente.

---

suburbana, a periférica -, assistir-se-á à fratura das políticas urbanas, que se realizam segundo a força dos interesses envolvidos e conforme uma hierarquização de prioridades.

Configurado o novo padrão urbano, percebe-se que não ocorreram mudanças qualitativas, mas um aprofundamento das tendências de fragmentação espacial, segregação social e degradação ambiental” (Burnett, 2007, p. 190).

#### **4 A POLÍTICA URBANA DE LAZER DE SÃO LUÍS PARA OS BAIROS ADJACENTES AO *CAMPUS* PAULO VI DA UEMA: INTEGRAÇÃO OU SEGREGAÇÃO?**

A Universidade Estadual do Maranhão foi criada em 1981 a partir da reestruturação da Federação das Escolas Superiores do Maranhão (FESM) com o advento da Lei Estadual nº 4.400/1981, funcionando, na capital maranhense, nas imediações dos bairros Jardim São Cristóvão e Cidade Operária. O *Campus* Paulo VI, como é intitulado o conjunto de unidades de ensino da UEMA em São Luís, apresenta extensa área na periferia urbana sudeste da cidade, historicamente marcada por um contexto de carências e problemas urbanos infraestruturais, sociais e de gestão administrativa.

As áreas adjacentes ao *Campus* Paulo VI, além de fisicamente afastadas das atividades e ações públicas urbanas, geralmente situadas nas áreas do centro e do norte de São Luís, também possuem um distanciamento social e econômico que permite evidenciar um contexto divergente, se comparadas às demais localidades do espaço ludovicense. Trata-se de uma ótica urbana segregadora, que por vezes se repete nos fenômenos de expansão das cidades brasileiras, observando-se a presença de notáveis desigualdades de acesso entre os habitantes da periferia e os habitantes das “áreas nobres”, que caracteriza diferenças nas condições de usufruto de lazer, mobilidade, moradia e saneamento conforme a localidade.

Como foco da pesquisa e análise essencial para o presente trabalho, este último capítulo constitui-se de um estudo sobre a história dos bairros localizados nas áreas adjacentes à cidade universitária; na sequência, são examinados os caracteres sobre a política urbana de lazer em tais territórios e, por fim, é discutido o quadro urbano de direito e acesso às funções essenciais da cidade. Nesse sentido, busca-se, sobretudo, compreender a influência das normas urbanísticas municipais na política ora empregada nos bairros adjacentes à UEMA durante o horizonte normativo outrora produzido e o agora vigente, constituindo-se por meio dessa comparação uma perspectiva sobre a conjuntura futuramente necessária para a efetividade do direito ao lazer.

##### **4.1 Histórico dos bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI da Universidade Estadual do Maranhão e a consolidação do espaço atual**

A história da cidade de São Luís, construída inicialmente sob a forma de forte, remonta ao século XVII, quando ocorreu a ocupação francesa em território maranhense. A

configuração da cidade moderna (bem como grande parte das problemáticas geradas e hoje observadas cotidianamente na urbe) ocorreu, entretanto, principalmente a partir das grandes reformas acontecidas ao longo do século XX, compassadamente ao êxodo dos habitantes dos interiores à capital.

O Jardim São Cristóvão, logradouro em que então se encontra instalada a cidade universitária, foi consolidado a partir do financiamento do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), inicialmente conhecido por “Ipem”, o que tem por base o Instituto de Pesos e Medidas do Bairro São Cristóvão (Lima, 2011, p. 11). O BNH atuava em um cenário de “centralismo autoritário dos governos militares”<sup>30</sup> atrelado à busca pela descentralização comercial brasileira, que, em São Luís, almejou a construção de conjuntos habitacionais nas periferias da cidade para a população de baixa renda, localidades estas desprovidas de infraestrutura urbana apta ao fornecimento de serviços públicos essenciais, que visavam basicamente a moradia da mão de obra da cidade (Burnett, 2007, p. 184).

A Cidade Operária, por sua vez, teve sua ocupação impulsionada a partir de um processo de construção de conjuntos habitacionais, também advindo das políticas adotadas pelo BNH, que atraía os indivíduos em busca por moradia mais barata, fugindo do aumento no preço dos aluguéis dos imóveis ludovicenses durante a década de 1980 (Silva, 2016, p. 30). Inicialmente concebido para ser habitado pelos trabalhadores do setor metalúrgico e industrial, referido bairro sofreu ocupações irregulares constantes por indivíduos não beneficiados pelo programa governamental, em busca por estabelecerem moradia em um local nem tão caro e nem tão distante da capital. Durante seu processo de implantação, são destacadas três fases iniciais, conforme postulam Silva (2016) e Dias e Ferreira (2004), cada uma com sua respectiva dinâmica de ocupação do espaço.

A primeira fase é apontada para o período dos anos de 1976 a 1981, com o desmatamento da flora local para o início de abrigo e prática agricultora dos novos moradores. Já a segunda fase teria ocorrido entre os anos de 1981 e 1988, quando se deu por iniciado o processo de construção do Conjunto Habitacional Cidade Operária, gerando a

---

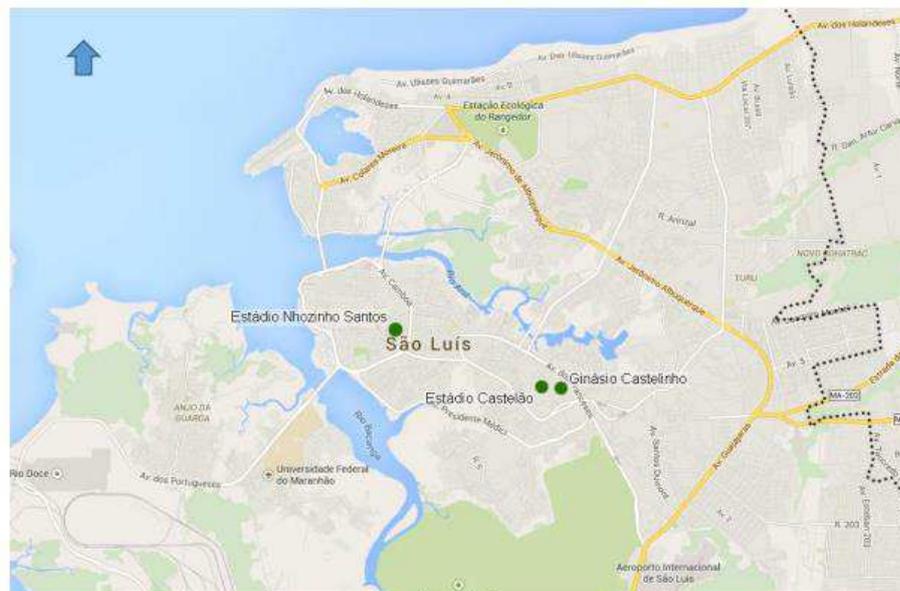
<sup>30</sup> “A partir da segunda metade da década de 1960, a expansão de São Luís entrará num período decisivo. Em razão dos programas do governo federal, que irão direcionar grandes projetos econômicos para o estado, o Maranhão receberá um volume significativo de recursos que tornarão realidade os sonhos de ocupação das terras para além dos rios Anil e Bacanga. A chave desses recursos será a política urbana do Banco Nacional da Habitação (BNH) que, durante 22 anos de atividades, contribuiu decisivamente para mudar a face da maioria das cidades brasileiras. Viabilizada pelo centralismo autoritário dos governos militares, estará ela conectada a um amplo programa de descentralização produtiva brasileira que tem no capital internacional o principal destinatário [...]. Esse processo, que enfim realizará os antigos sonhos de expansão urbana, encontra São Luís na posse informal de parte dos ambicionados territórios” (Burnett, 2007, p. 183).

poluição de bacias hidrográficas locais derivadas do descarte irregular de rejeitos domésticos. Por seu turno, a terceira fase é considerada durante o período do ano de 1988 até a contemporaneidade, em que, conforme progride a ocupação da área e o desflorestamento, intensificam-se também os problemas ambientais e administrativos (Silva, 2016, p. 35-37; Dias; Ferreira, 2004, p. 193-208).

Os dois bairros então destacados, por uma análise macro, compreendem uma área urbana do Município de São Luís que hoje perceptivelmente está imbricada por uma série de problemáticas urbanas consolidadas a partir de um fenômeno de crescimento populacional e distanciamento da população proletária. Juntamente com os demais bairros a eles limítrofes – a exemplo, Jardim América, Janaína, Cidade Olímpica e Jardim Tropical –, referida porção do território ludovicense apresenta uma das infraestruturas mais precárias da malha urbana, com a disponibilização de serviços essenciais e à facilidade de acesso aos equipamentos públicos de forma descontínua.

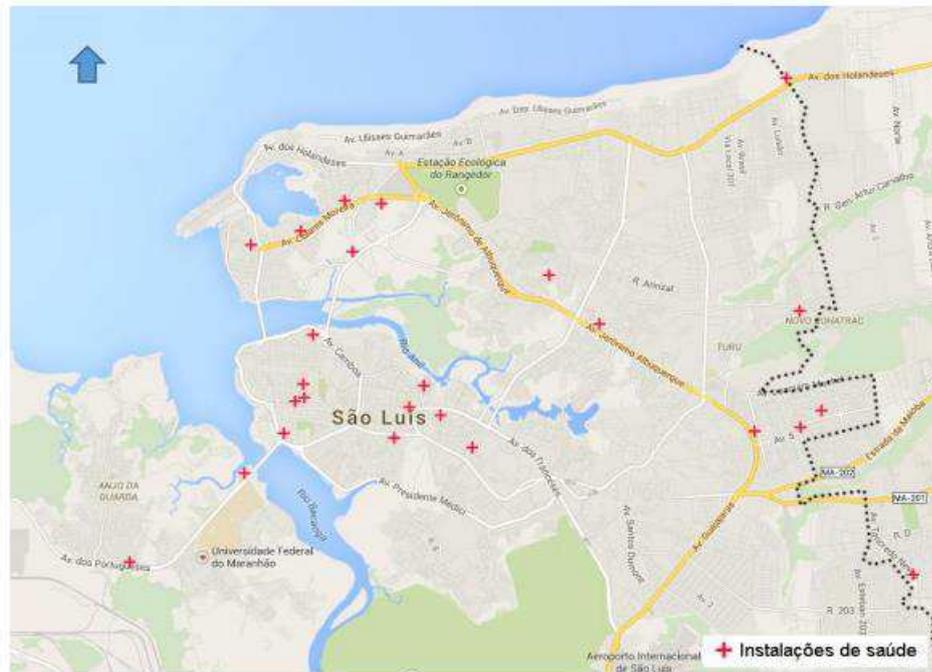
Referidas considerações podem ser averiguadas em estudo veiculado pela Prefeitura Municipal no relatório publicado no mês março de 2016, que teve por objetivo a avaliação da infraestrutura urbana, viária e da mobilidade de São Luís. Verifica-se tal quadro conforme os mapas abaixo detalhados, que guardam dados sobre acesso ao lazer, à saúde e ao transporte público na cidade. Nesse sentido, veja-se:

Figura 2 – Localização dos principais complexos esportivos em São Luís



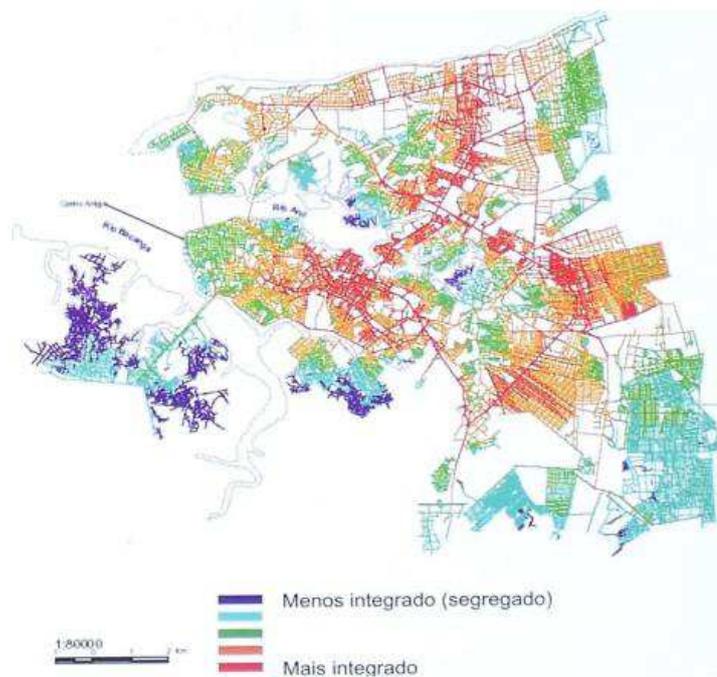
Fonte: São Luís, 2014

Figura 3 – Localização das principais instalações de saúde



Fonte: São Luís, 2014

Figura 4 – Mapa Axial de Indicadores de Mobilidade de São Luís

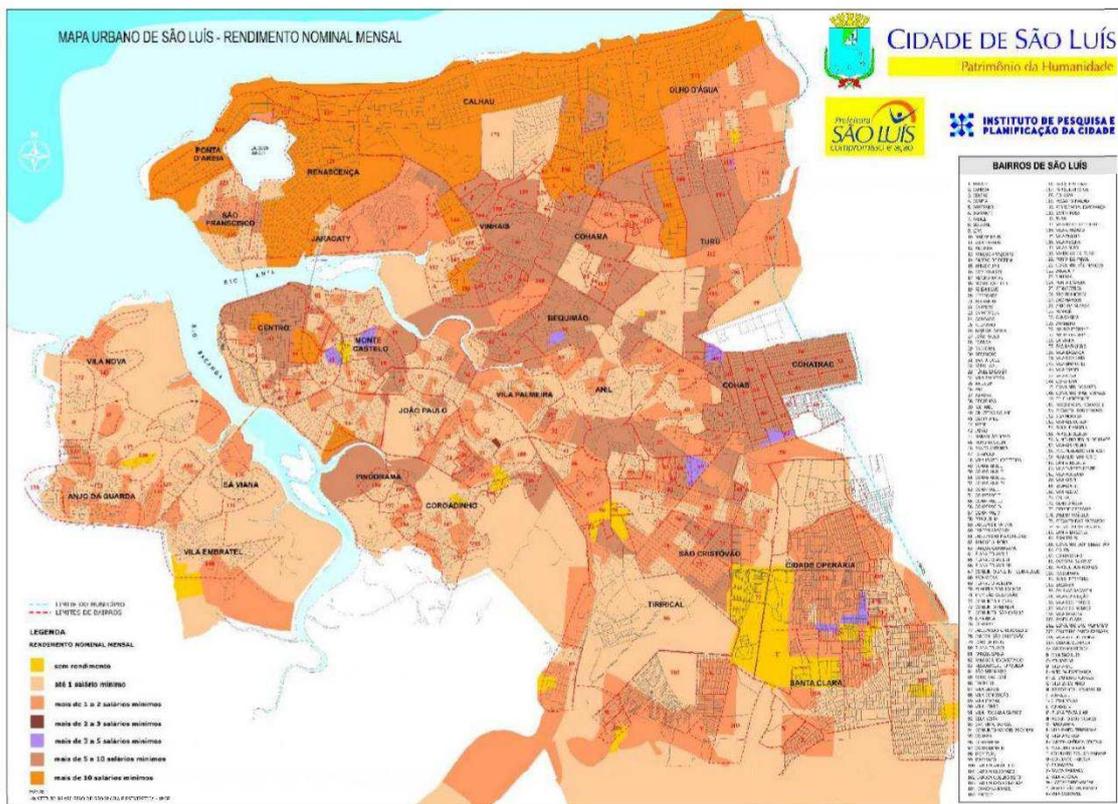


Fonte: Espírito Santo, 2006.

Marcele Correa (2013) pontua que a ocupação e consolidação da Cidade Operária deu origem, ainda, a grande parte dos bairros limítrofes, tornando-se ponto de partida para a expansão do próprio Jardim São Cristóvão e demais bairros da periferia sudeste, como os aludidos Jardim América, Jardim Tropical e Cidade Olímpica. Referidas áreas estariam sendo habitadas consoante a busca da população de baixa renda por moradia nas localidades de menor especulação do capital imobiliário<sup>31</sup>.

Tais circunstâncias continuam a ser reproduzidas nos dias atuais, podendo ser observado o mapeamento da cidade como um todo e dos bairros adjacentes à UEMA da seguinte forma, conforme estudo produzido no âmbito do Instituto da Cidade (Espírito Santo, 2006), a seguir esmiuçado:

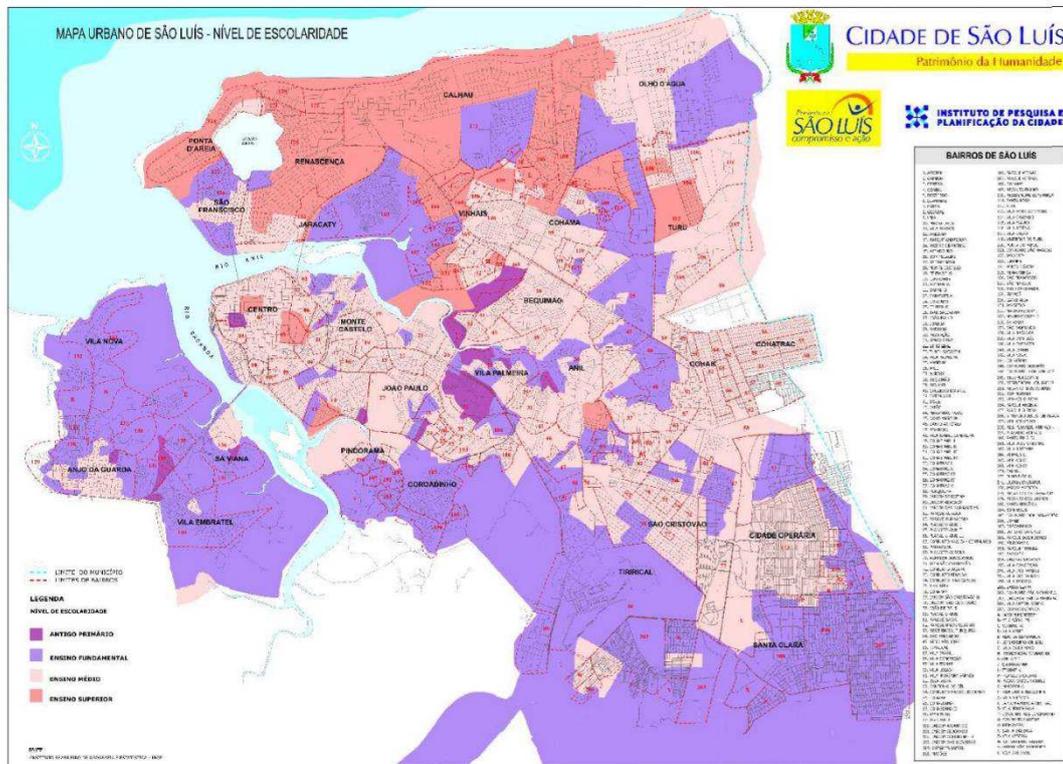
Figura 5 – Mapa Urbano de São Luís conforme Rendimento Nominal Mensal



Fonte: Espírito Santo, 2006.

<sup>31</sup> “Essas outras localidades adjacentes ao conjunto habitacional da Cidade Operária vão surgindo, inchando sem nenhum tipo de infraestrutura local, planejamento urbano ou algum tipo de monitoramento, já que essas áreas são ocupadas, e até invadidas, por não estarem localizadas em áreas cuja terra tenha algum valor especulativo. Por isso, Jorge (2011) enfatiza que as áreas urbanizadas destinadas à moradia popular levaram a população de baixa renda a buscar alternativas de moradia, ocupando as áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nesse caso, aquelas naturalmente frágeis, como cabeceiras de rios, encostas íngremes, vales e mangues. A precariedade dessas ocupações aumenta a vulnerabilidade de áreas já naturalmente frágeis, e as consequências são fatais para ambos os lados: tanto o social quanto o ambiental” (Correa, 2013, p. 76).

Figura 6 – Mapa Urbano de São Luís conforme o Nível de Escolaridade dos habitantes



Cabe destacar, porém, que tais estudos foram produzidos há quase duas décadas, concomitantemente ao Plano Diretor anterior, sem que tenha sido publicizada na rede mundial de computadores, até o presente momento, qualquer outra análise de teor similar pelas instituições públicas municipais. A própria ausência de dados mais contemporâneos denota certo aspecto de como é gerida a preocupação com o cenário urbano e as transformações nele produzidas, tendo-se em vista que a própria falta de um dado pode significar um aspecto e um contexto particular sobre a temática discutida. Trata-se, diga-se de passagem, de uma carência de medidas pontuais do Poder Público sobre os aspectos da cidade, tão importantes e caros à formulação e execução de políticas públicas perpassadas de governo a governo.

Em que pese tal cenário de carência de dados atualizados, é possível compreender que, historicamente, os bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI apresentam graus defasados quanto aos serviços e equipamentos públicos à melhor qualidade de vida da população que habita e circula seu entorno. Esse cenário, não por coincidência, afeta a porção social de menor renda econômica e mais marginalizada no contexto urbano. Dessa forma, por uma análise geral, depreende-se um quadro de desigualdades de acesso e efetivação de direitos em tais localidades,

o que leva a questionar como a questão do lazer, que é afetada por tantas outras funções da cidade, é tratada pelos poderes públicos em tais comunidades?

#### **4.2 Os espaços e equipamentos públicos de lazer nos bairros adjacentes à UEMA: previsão, aplicação e execução**

De forma preambular, destaca-se que os espaços e equipamentos de lazer vislumbrados no presente trabalho são assim apresentados conforme as funções de lazer discutidas no capítulo anterior e as atividades que podem decorrer de cada uma das três dimensões expostas como “descanso, divertimento e desenvolvimento”. Enquanto o lazer individual é usualmente praticado no âmbito da residência de cada indivíduo, o lazer comunitário diz respeito, no geral, aos tipos de atividades realizadas de forma externa à casa, em contato com os bens públicos disponibilizados na cidade e gerando as sociabilidades entre o indivíduo e a comunidade e, ainda, entre o indivíduo e o espaço interacional<sup>32</sup>.

Para a primeira função de descanso, os lugares de lazer comunitário a serem inicialmente percebidos se tratam de parques e praças onde é possível exercer atividades de contemplação e relaxamento. Já para a segunda função de divertimento, relaciona-se também as praças e os parques e, principalmente, pistas, ginásios, e quadras esportivas. Por seu turno, no que tange à terceira função do lazer correspondente ao desenvolvimento, ressaltam-se como espaços apropriados as bibliotecas, cinemas, centros culturais e localidades similares.

Nessa linha intelectual, em um primeiro plano de análise, é fundamental perceber os principais pontos da cidade relacionados a tais espaços, conforme a distribuição disponível em mapas disponibilizados na rede mundial de computadores. Com base em pesquisa científica desenvolvida pela discente no âmbito do Programa de Bolsas de Iniciação Científica da UEMA e no aprofundamento da temática com o presente trabalho, foi possível elencar a presença de tais lugares pela urbe de São Luís, utilizando-se a plataforma Google Earth (2024) como referência, que, vale destacar, elenca apenas as localidades principais e de maior extensão.

Em que pese tenha sido consultado o portal via *internet* da Prefeitura Municipal de São Luís e os demais órgãos municipais, não foi possível encontrar algum material virtual

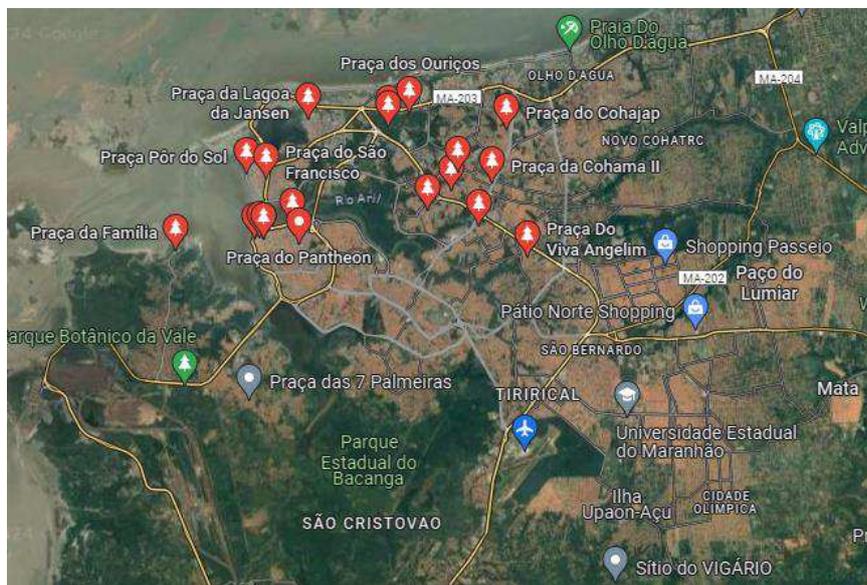
---

<sup>32</sup> Georg Simmel (2006) entende as sociabilidades como as relações desenvolvidas no âmbito de uma mesma classe de pessoas que guardam similaridades entre si. Já Erving Goffman (2010) postula que as sociabilidades podem ser compreendidas em uma espécie de materialização da sociedade com o intuito principal de desenvolvimento interacional entre os indivíduos. Por sua vez, Heitor Frúgoli Jr. (2007) percebe as sociabilidades a partir da capacidade humana para o social, retirando o sentido unicamente imbuído à relação e apresentando-o quanto intrínseco ao indivíduo.

produzido pelo ente municipal elencando os equipamentos e espaços de lazer comunitário na cidade. Além disso, foi realizada visita aos órgãos municipais que cuidam da questão de esporte e lazer, planejamento e assuntos urbanísticos – atividade desenvolvida conjuntamente com Silva (2023) –, onde também não foi possível angariar quaisquer mapas dispendo sobre a localização dos espaços e equipamentos públicos de lazer comunitário na cidade produzidos pelo Poder Público Municipal.

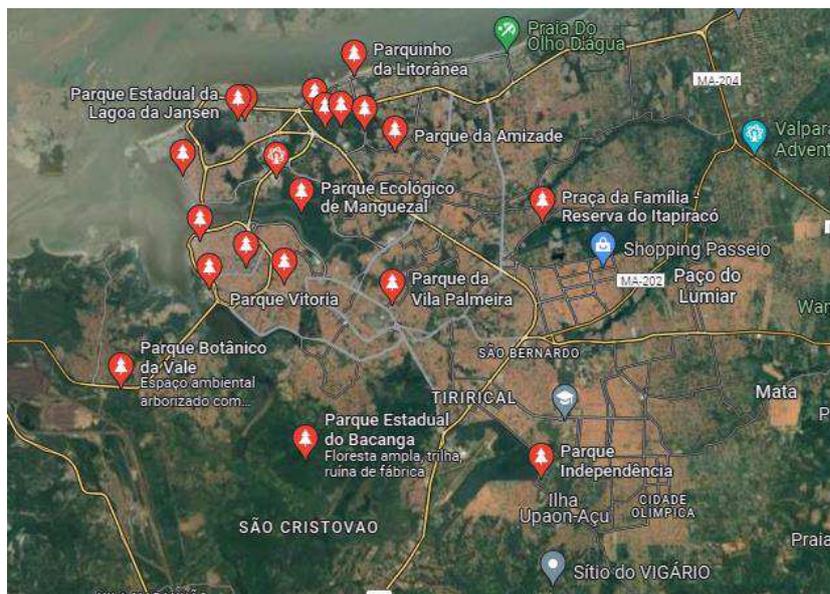
Em síntese, foi possível chegar ao seguinte resultado, atualizado ao ano de 2024:

Figura 7 – Distribuição de praças em São Luís



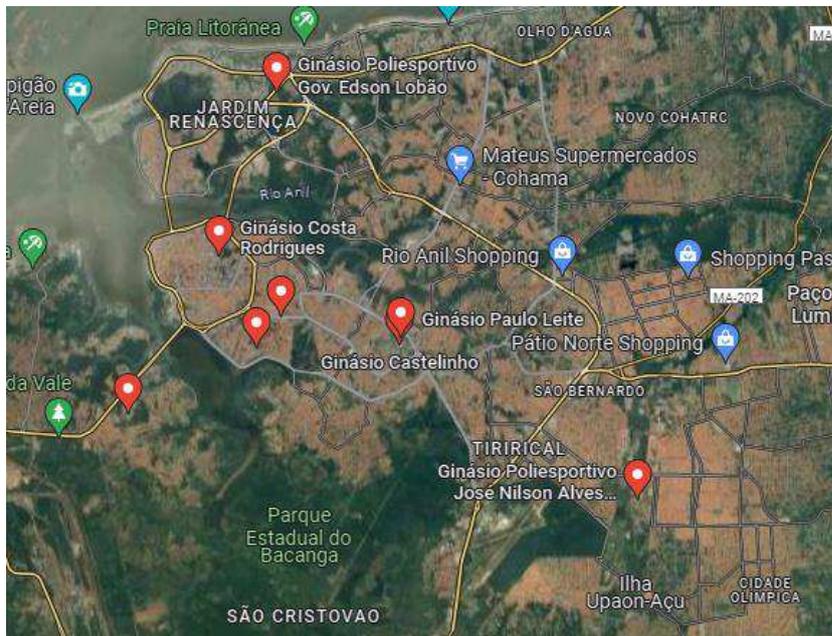
Fonte: Google Earth, 2024.

Figura 8 – Distribuição de parques em São Luís



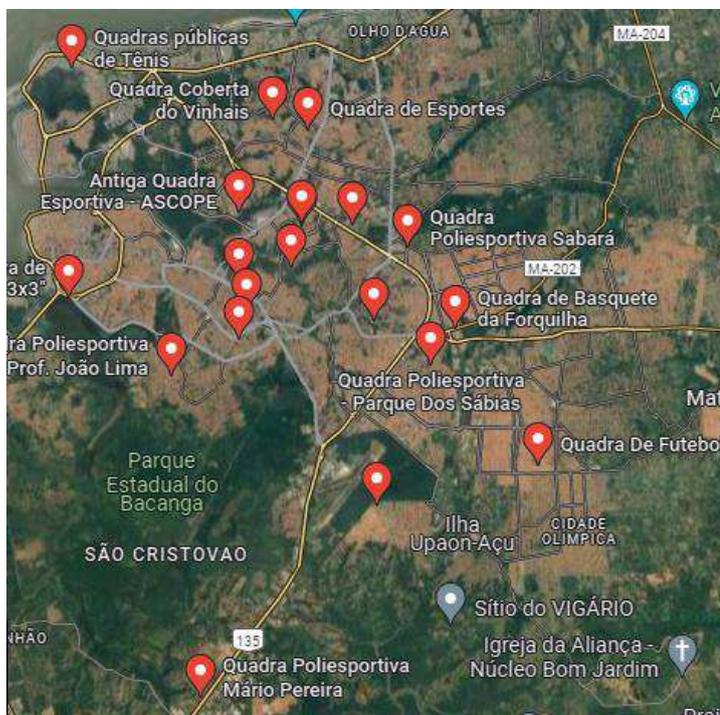
Fonte: Google Earth, 2024.

Figura 9 – Distribuição de ginásios em São Luís



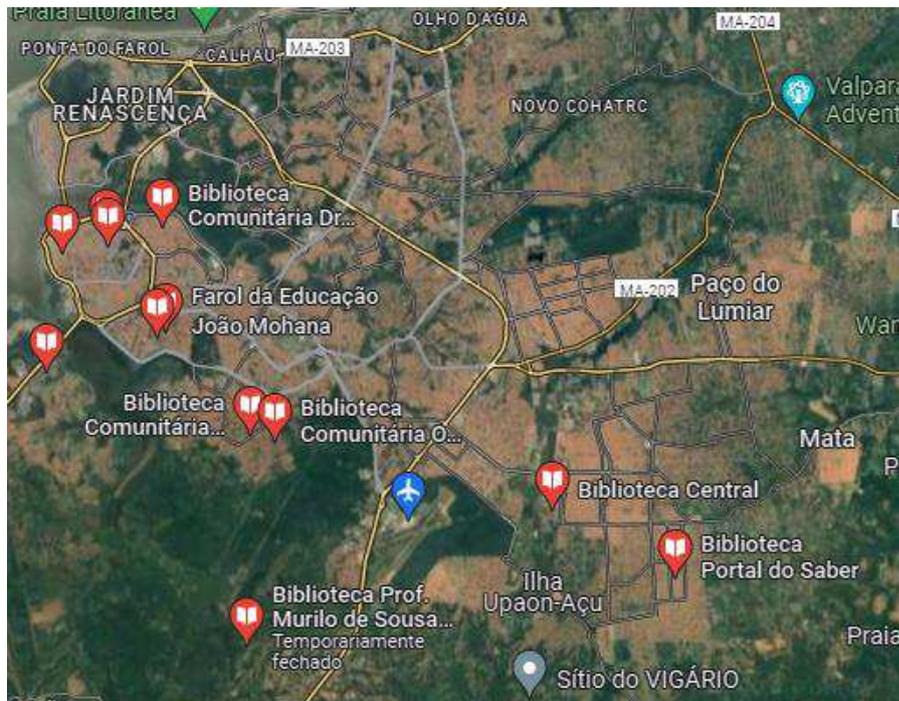
Fonte: Google Earth, 2024.

Figura 10 – Distribuição de quadras esportivas em São Luís



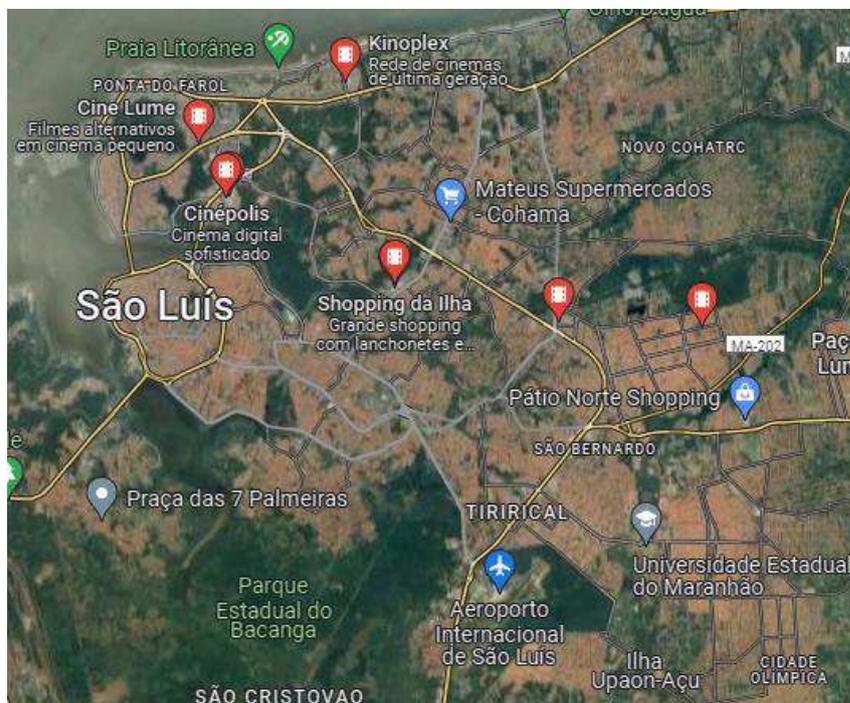
Fonte: Google Earth, 2024.

Figura 11 – Distribuição de bibliotecas em São Luís



Fonte: Google Earth, 2024.

Figura 12 – Distribuição de cinemas em São Luís



Fonte: Google Earth, 2024.

Observa-se, de início, uma considerável concentração de tais espaços públicos de lazer nas zonas norte e central de São Luís, destacando-se principalmente os bairros correspondentes ao eixo São Francisco-Renascença-Calhau-Cohama-Centro. Nos bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI, é possível notar a presença de poucas áreas se comparadas à quantidade presente nas demais áreas da cidade. Tal situação, além de presente no eixo São Cristóvão-Cidade Operária (periferia sudeste), é igualmente similar ao eixo Itaqui-Bacanga-Sá Viana (periferia oeste), onde se situa outro *campus* universitário: o da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Atualmente, a política de trato urbano quanto às questões relativas ao lazer, no âmbito municipal, retoma essencialmente a reforma de quadras esportivas. É perceptível a crescente valorização de parques urbanos, embora ainda seja observável um contexto de carência e precariedade de vários espaços de lazer nas áreas do entorno da Universidade Estadual do Maranhão. Como demonstram os mapas acima expostos, bem como a inacessibilidade quanto aos dados que possibilitariam a análise de todos os espaços públicos para tal finalidade, ainda hoje se pode considerar uma distorção das ações destinadas para tais comunidades.

Cabe destacar, porém, que, ainda no ano de 2024, a Prefeitura Municipal, por meio da atuação da Secretaria Municipal de Desportos e Lazer (SEMDEL), celebrou convênio com a UEMA objetivando a formação do Plano de Arborização Urbana<sup>33</sup>. Tal ação tem em vista a implantação, gestão e manutenção de árvores e a indicação de políticas públicas direcionadas à conservação destas e dos espaços públicos que as abrigam (São Luís, 2024).

Ademais, recentemente a referida Secretaria também promoveu o projeto “Lazer nas Comunidades”, através do Edital de Chamamento Público nº 01/2022. Tal programa teve por objetivo a promoção do “desenvolvimento de atividades recreativas e esportivas de caráter lúdico” e a “construção de conhecimento, atitudes e valores que tornem a criança, adolescente, jovem e idoso”, de forma a garantir “o direito constitucional ao lazer e a prática esportiva de qualidade” (São Luís, 2022). Dentre as comunidades abrangidas por tal política pública, apenas a Cidade Operária, dentre os bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI, foi contemplada com tal ação.

As ações previstas em tal política limitaram-se à promoção de eventos relacionados a torneios esportivos de diferentes modalidades (na Cidade Operária, apenas a modalidade de Futsal), contando, de forma geral, com a previsão de somente 10 (dez) eventos no município de

---

<sup>33</sup> <https://www.saoluis.ma.gov.br/semDEL/noticia/40713/prefeito-eduardo-braide-assina-convênio-com-a-uma-para-elaboracao-do-plano-municipal-de-arborizacao-urbana-de-sao-luis>

São Luís. Medidas semelhantes podem ser observadas também contemporaneamente, tomando como exemplo o Edital de Chamamento Público n 01/2023, que também tem por objetivo a realização de eventos esportivos com ações executadas em 10 (dez) edições de datas comemorativas e 10 (dez) competições em São Luís (São Luís, 2023b).

Com o Edital de Chamamento Público n° 05/2019, a política pública de lazer adotada buscou acompanhar indivíduos de 4 (quatro) a 21 (vinte e um) anos de idade, três vezes por semana no contraturno escolar, de modo a promover atividades esportivas, artes marciais e dança em locais públicos (São Luís, 2019). Já em 2020, uma das ações adotadas ocorreu com base no Edital de Chamamento Público n° 003/2020 (“Projeto Dançando nos Bairros”), cujos objetivos tinham em vista a realização de danças em locais públicos nos bairros da Vila Embratel, Vila Bacanga, Cidade Operária, Cidade Olímpica, Cohab, Cohafuma, Jaracati, Gapara, Coroadinho e Forquilha (São Luís, 2020).

Nota-se que a política ultimamente adotada em nível local se refere à tomada de ações que permitem a realização do lazer e de atividades recreativas de forma esporádica, sem, contudo, efetivar medidas que contemplem a longo prazo as carências de espaços e equipamentos públicos nos bairros e a precariedade daqueles já existentes. Ainda que muito discutida a segregação *sócio-espacial* presente na cidade e as desigualdades evidenciadas em bairros como aqueles adjacentes à UEMA, não foi possível encontrar qualquer medida disponibilizada nos portais oficiais do Poder Público Municipal que direcione bases, indicadores, normas e ações à periferia sudeste de São Luís como medida focal.

Ainda assim, ressalta-se que a dimensão geralmente abarcada por tais políticas ocorre estritamente quanto ao divertimento, apresentando, sequencialmente, ações relativas à dimensão do descanso e, seguidamente, medidas voltadas à dimensão do desenvolvimento de forma diminuta. Considerando-se as Figuras 7 a 12 anteriormente expostas, é possível notar que a presença de espaços voltados à evolução sensitiva e cognitiva ocorre de forma mais escassa, realçando a carência de bibliotecas e a ausência de cinemas de caráter público no mapa da Figura 12, no qual, por meio da consulta à plataforma Google Earth (2024), foi identificada a presença apenas de cinemas relacionados à iniciativa privada.

Congruentemente a tal situação, em 2008, ainda nos anos iniciais da vigência do Plano Diretor de 2006, a política pública de lazer em São Luís era entendida centralmente pela questão recreativa (divertimento) e da “animação” (Araújo; Magalhães, 2008, p. 47). Nesse sentido, eram priorizados parâmetros voltados ao interesse físico<sup>34</sup>, assim como os certames

---

<sup>34</sup> Nessa perspectiva, Araújo e Magalhães (2008, p. 47) assim ressaltaram: “A explicitação da concepção de política pública de esporte e lazer de São Luís, revelada pelo gestor, demonstrou que o seu entendimento é restrito à política

públicos contemporâneos ora relatados, limitando o lazer a apenas uma de suas dimensões (Dumazedier, 2014) e manifestando a atuação pública local de forma restritiva. Trata-se, na realidade, de um modo de operação da questão do lazer que anda historicamente a passos curtos e lentos no quadro local.

O próprio Plano Diretor atual, assim como os demais instrumentos urbanísticos anteriores a ele, não expõe de maneira direcionada quaisquer medidas que possam ter o teor de superar as dificuldades enfrentadas no contexto dos bairros da periferia ludovicense. Consoante àquilo já destacado no capítulo antecedente, existem apenas normas com natureza mais principiológica e geral, inexistindo parte do Plano Diretor ou lei específica que vislumbre de modo mais detalhado referida problemática, bem como as políticas públicas destinadas a tais localidades são descontínuas e eventuais, e, quando existem, possuem por territorialidade apenas poucos bairros da capital maranhense.

Conforme a pesquisa de campo realizada no âmbito do PIBIC/UEMA (Andrade, 2023), foi possibilitado o conhecimento acerca das percepções da própria comunidade adjacente ao *campus* quanto ao lazer nos bairros onde se localizavam suas moradias. Os indivíduos então entrevistados tiveram suas percepções colhidas ao praticarem lazer dentro da circunscrição da cidade universitária, investigando-se o bairro em que residiam, as atividades de lazer que gostavam de realizar, e, dentre outros aspectos, a presença de espaços públicos para o lazer nos bairros de suas residências e a adequação de tais localidades, como é observável no documento do Anexo 01.

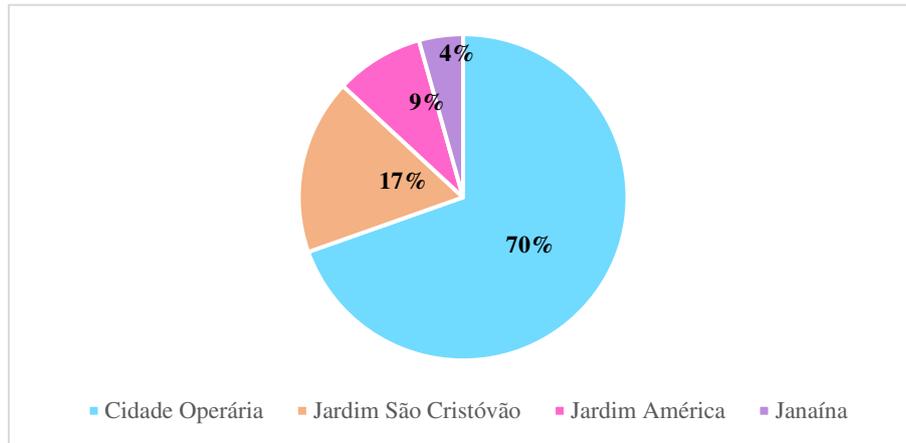
Do total de 23 (vinte e três) entrevistados, a maioria era residente na Cidade Operária – percentual de 69,56% (sessenta e nove inteiros e cinquenta e seis centésimos por cento) –. Em seguida, 17,4% (dezessete inteiros e quatro décimos por cento) afirmaram residir no Jardim São Cristóvão, 8,7% (oito inteiros e sete décimos por cento) apontaram o Jardim América como bairro de residência, e apenas 01 (uma) pessoa afirmou residir no bairro Janaína – 4,34% (quatro inteiros e trinta e quatro centésimos por cento).

Em síntese, simplifica-se tal cenário conforme o gráfico abaixo explicitado:

---

de animação desenvolvida pela Fundação. Ou seja, o gestor enfatizou na sua fala os projetos e eventos realizados na atual administração como representação da política implementada no município. Destaca-se, no entanto, que as ações são direcionadas para comunidades carentes da cidade e têm como foco uma preocupação com a inclusão, buscando contemplar distintos grupos sociais e faixas etárias, nas diferentes manifestações do esporte. O presidente da FUMDEL [atual SEMDEL] ressalta o projeto das escolinhas de esporte como o de maior alcance social. Nesse sentido, questiona-se: Uma política de lazer deve priorizar apenas o interesse físico, ou deve considerar a diversidade de manifestações do lazer (artísticos, turísticos, sociais, entre outros)? O que significa alcance social de um projeto, do ponto de vista da quantidade de crianças e jovens atendidos frente à população da cidade, nessa faixa etária??"

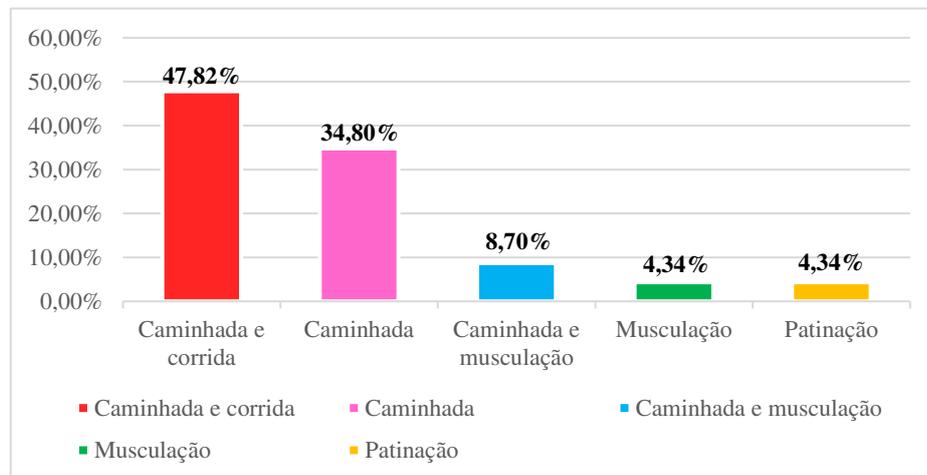
Gráfico 3 – Local da residência dos entrevistados na pesquisa em campo



Fonte: Andrade, 2023.

Quanto às atividades praticadas pelos entrevistados, 47,82% (quarenta e sete inteiros e oitenta e dois centésimos por cento) afirmaram praticar caminhada e corrida. Por sua vez, 34,8% (trinta e quatro inteiros e oito décimos por cento) afirmaram praticar somente caminhada. 8,7% (oito inteiros e sete décimos por cento) apontaram que praticavam conjuntamente caminhada e musculação. Apenas 01 (um) indivíduo praticava patinação (4,34%) e outro 01 (um) indivíduo ressaltou praticar somente musculação. Embora tenha sido possível identificar a prática de atividades de ciclismo por alguns usuários do *campus*, não foi possível realizar a entrevista com estes devido a velocidade com que percorriam a localidade, dificultando a abordagem pela discente (Andrade, 2023). Tal quadro foi resumido a partir do seguinte gráfico:

Gráfico 4 – Atividades praticadas pelos entrevistados



Fonte: Andrade, 2023.

Ao se analisar, todavia, o direito ao lazer dos indivíduos inseridos naquelas comunidades e o acesso a eles ofertados nos bairros de sua residência, foi observado um quadro preocupante, denotando um estado incompatível com a norma constitucional e as normas urbanísticas locais sobre a temática. Ao serem interrogados sobre os espaços presentes nos seus bairros destinados à prática de lazer, 22 dos 23 entrevistados – o que representa 95,65% (nove inteiros e sessenta e cinco centésimos por cento) dos indivíduos – afirmaram inexistir espaço apropriado em tais áreas que possibilite as atividades praticadas (Andrade, 2023, p. 25).

A obtenção de tais dados torna perceptível que o processo de implantação de infraestrutura voltada ao lazer (ou a carência desta) até o presente momento nas comunidades adjacentes ao *Campus* Paulo VI ainda é notado de forma descompassada ao estabelecido na Constituição da República de 1988 como direito social ao lazer, tendo em vista seu imbricamento com a dignidade da pessoa humana no ambiente cidadão. Conforme a fenda evidenciada entre o âmbito normativo e as políticas efetivamente empregadas pelo Poder Público local, é perceptível tal contexto descompassado, também se tornando palpável o cenário de carência, necessidade e prejuízo à comunidade da periferia urbana de São Luís.

De fato, durante a realização da pesquisa científica no âmbito do PIBIC/UEMA, foi observado que, diante do referido contexto de carências enfrentadas pelas comunidades dos bairros adjacentes à UEMA, o *campus* universitário serviu e serve de alternativa para a prática de lazer de tais indivíduos. Essas considerações foram observadas concomitantemente aos relatos dos entrevistados que afirmaram recorrer ao espaço da cidade universitária para a prática de atividades em um local mais próximo de suas casas, com menor tráfego de pessoas e transportes, espaço mais amplo e maior segurança em comparação àquele presenciado em seus bairros (Andrade, 2023, p. 25).

Analisando detidamente o caso a caso de cada bairro, na Cidade Operária toma-se o exemplo da “Praça do Viva”, local muito citado pelos entrevistados durante pesquisa do PIBIC/UEMA como um dos espaços de lazer mais notáveis do bairro. Ao se percorrer todo o interior da área, constata-se, de início, o acúmulo de lixo e resíduos de árvores e arbustos, extensão de mato, e a presença de diversos pontos comerciais de venda local de comida que dificultam o lazer em tal espaço, como relatado pelos entrevistados (Andrade, 2023). Além disso, foi observado intenso trânsito de automóveis nas ruas circundantes à praça, gerando uma sensação de perigo e atenção nas extremidades do local, com cuidado redobrado.

Figura 13 – Resíduos acumulados na “Praça do Viva” (Cidade Operária)



Fonte: A autora, 2024.

Figura 14 – Presença de pontos comerciais no interior da “Praça do Viva” (Cidade Operária)



Fonte: A autora, 2024.

Figura 15 – Folhas e resíduos acumulados na “Praça do Viva” (Cidade Operária)



Fonte: A autora, 2024.

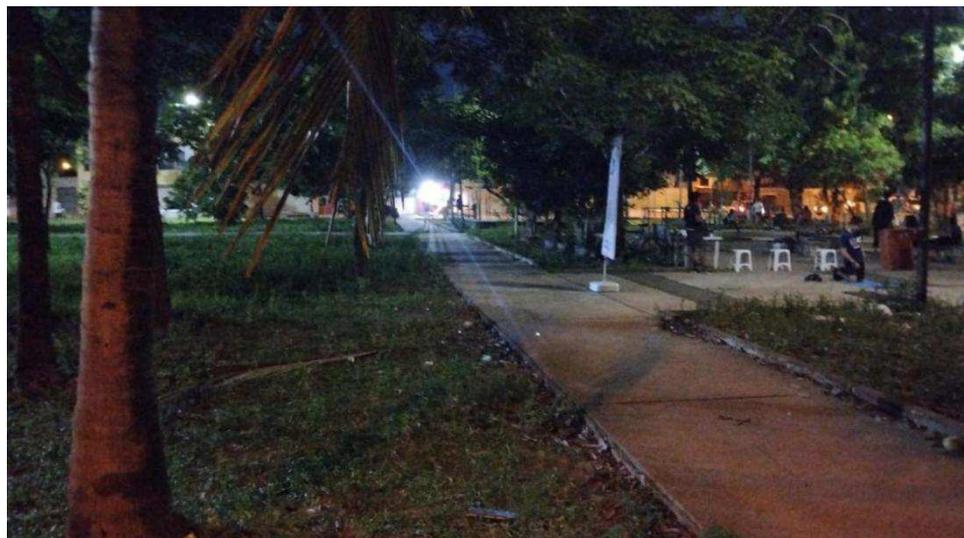
No Jardim São Cristóvão, referida situação não se mostrou destoante. Uma das localidades principais para o lazer trata-se da “Praça do Ipem”, na qual também foi presenciado o acúmulo de lixo, extensão de mato e más condições de conservação no geral, transparecendo sinais de parcial abandono. A presença de equipamentos públicos também foi aspecto de especial atenção, considerando a diminuta área em que se encontram presentes e as condições dos arredores do local:

Figura 16 – Condições precárias dos equipamentos públicos de lazer na “Praça do Ipem” (São Cristóvão)



Fonte: A autora, 2024.

Figura 17 – Presença de lixo no interior da “Praça do Ipem” (São Cristóvão)



Fonte: A autora, 2024.

Figura 18 – Extensão de mato e presença de lixo na “Praça do Ipem” (São Cristóvão)



Fonte: A autora, 2024.

Já no Bairro da Vila Janaína, contudo, não foi possível observar qualquer espaço público de lazer para exposição e análise no presente trabalho, o que apresenta um contexto não só de más condições e precariedade, mas também da própria ausência e carência de áreas específicas a tal funcionalidade. Após contato com uma moradora local, também foi reiterada tal situação, na qual a pessoa questionada atestou para a inexistência de espaços apropriados e para a situação desordenada em que se encontra a questão do lazer no bairro, de modo que, para aqueles que buscam realizar práticas comunitárias de lazer, há o deslocamento aos outros bairros mais próximos, ou ainda, como se atestou na pesquisa prévia, ao *Campus* da Universidade Estadual do Maranhão (Andrade, 2023).

Por sua vez, no Jardim América, de maneira similar à Vila Janaína, também foi preocupante a quantidade dos referidos espaços, tornando difícil a consulta por amostra realizada. Percorrendo-se o bairro, encontrou-se, em sua maioria, a presença de campinhos esportivos, dos quais chamou atenção aquele conhecido por “Campo do Jardim América”. Tal região concentra apenas atividades voltadas à prática de futebol, possuindo, em sua circunscrição, considerável acúmulo de lixo e extensão de mata, sem qualquer manutenção notável do espaço, como se verifica abaixo:

Figura 19 – Espaço recreativo e área circundante ao “Campo do Jardim América”



Fonte: A autora, 2024.

Figura 20 – Extensão de mata vegetativa e presença de lixo no “Campo do Jardim América”



Fonte: A autora, 2024.

Espaços públicos mal conservados, locais com intensa circulação de indivíduos, presença gradual de lixo e resíduos, mau cheiro, desarranjos e buracos nas estruturas, péssima iluminação, baixa segurança e circunstâncias perigosas podem ser observados nas situações destacadas. Todos são fatores que, além de prejudicar a realização de lazer comunitariamente, refletem também prejuízos ao acesso de tal porção populacional a um direito tão essencial para

se compreender a qualidade de vida e o bem-estar social, ambos previstos constitucional e infraconstitucionalmente.

Por fim, identifica-se que, na capital maranhense, os espaços públicos de lazer são mais presentes nas áreas onde reside a população de maior renda – conforme os mapas ora expostos e a sobreposição feita a partir da próxima seção deste capítulo –, a qual, em contrapartida, prefere realizar suas atividades de lazer em âmbito privado, como clubes e *shopping centers*. Além de ser dificultado o acesso às populações mais carentes nos bairros de suas moradias, residentes nas periferias de São Luís, tanto pela inexistência de espaços apropriados quanto pela precariedade daqueles que já existem, também é dificultado o acesso às áreas estabelecidas na zona Centro-Norte ludovicense pela longa distância entre tais locais e as residências e pelo quadro de obstáculos também presente na mobilidade urbana da capital, enfrentando-se constante engarrafamento e longos períodos de tempo para se percorrer os pontos da cidade.

#### **4.3 A problemática do lazer nos bairros adjacentes ao *campus* refletida de acordo com a ótica de segregação e desigualdades *sócio-espaciais* de São Luís: uma questão de uso, ocupação e produção do espaço**

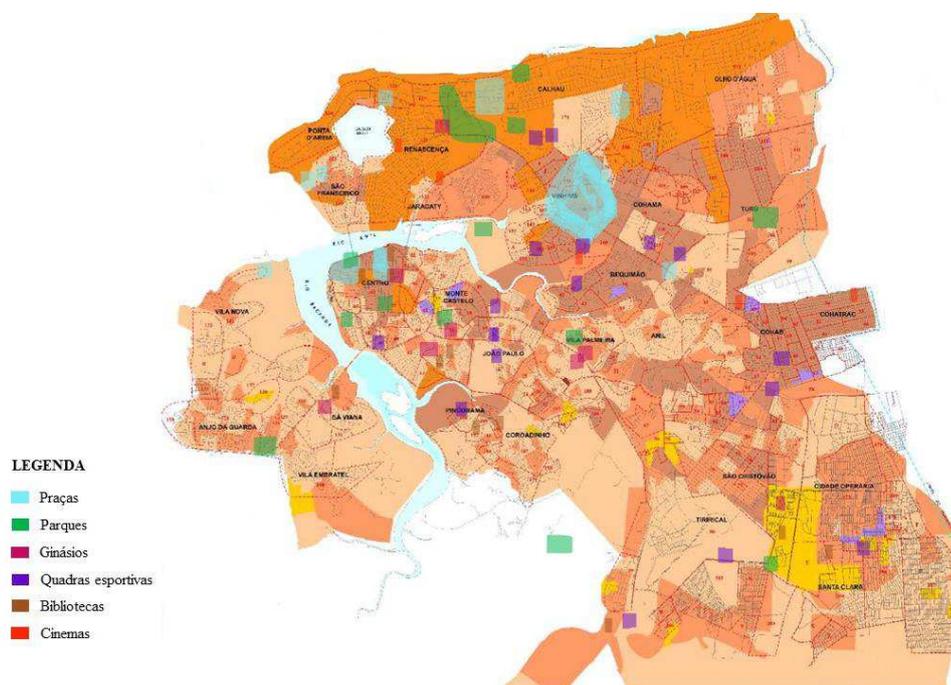
O desenvolvimento das cidades e dos centros urbanos ocorre, além de atrelado à cultura, aos movimentos histórico-sociais e aos caracteres físicos do local, em conformidade a diversos fatores políticos, sociais e econômicos que, em cada caso, podem conferir mais relevância a determinados tipos de espaços. Isto é, ainda que atrelado aos aspectos materiais e corpóreos de construção, tal processo também deve ser compreendido, sobretudo, pela lógica funcional da sociedade nele inserida. Trata-se, pois, do que Henri Lefebvre (2000) analisou como “produção do espaço”, apontando a influência dos anseios de determinadas classes sociais na estruturação da urbe.

Compreender a dinâmica da sociedade de um local e os problemas, dificuldades e anseios que seus atores sociais enfrentam torna necessária a análise quanto a não apenas *o que* está se observando, mas *quem* influi em tal dinâmica e *com que objetivo* isso é feito. Convergentemente ao que expõe Lefebvre (2000), o espaço é produzido à luz das forças produtivas que nele funcionam e dele se apropriam, proporcionando um alinhamento entre estrutura e público usuário. Não é à toa que as condições mais precárias de fornecimento e atendimento ao público encontram-se nos bairros ocupados pela população de mais baixa renda e de menor poder político e econômico da cidade.

Retomando-se o Mapa Urbano de São Luís conforme o Rendimento Nominal Mensal (Figura 5) e, conjuntamente, os mapas sobre a distribuição de estruturas voltadas ao lazer na cidade (Figuras 7 a 12), nota-se a presença gradativa dos espaços públicos para o lazer comunitário nas áreas de maior rendimento do município. Em sentido oposto, é possível evidenciar que, nos bairros periféricos – incluindo-se as áreas adjacentes ao *Campus* Paulo VI (periferia sudeste) – a aparelhagem de lazer é escassa. Há, então, flagrante dicotomia entre a disponibilização e universalização do acesso a tais espaços e equipamentos na cidade, não obstante o Novo Plano Diretor (São Luís, 2023a), assim como seu antecessor (São Luís, 2006), possuir princípios norteadores relativos à democratização e ampliação de acesso às condições de recreação, bem como relacionados à superação das desigualdades urbanas – não possuindo, entretanto, normas de aspecto diretivo e específico quanto a tal função urbana.

Em 2023, durante a realização do Ciclo 2022-2023 do Programa de Bolsas de Iniciação Científica da UEMA, foi realizada a sobreposição dos referidos mapas, resultando na ilustração mais elaborada acerca de tal cenário (Andrade, 2023). Com a produção do presente trabalho, nota-se o seguinte esquema, atualizado à época da corrente pesquisa:

Figura 21 – Sobreposição dos mapas conforme a distribuição de renda e a presença de espaços e equipamentos públicos de lazer em São Luís



Fonte: A autora, 2024; Espírito Santo, 2006.

Essa construção e fixação da cidade sob tal perspectiva não se mostra de forma aleatória ao quadro socialmente presente. Como se tem aludido, desde o processo de proposição

à publicação e implementação das ações dos planos diretores anteriores ao vigente, identifica-se um viés da legislação urbanística municipal que privilegia e dá mais entonação às necessidades e aos desejos mercadológicos e comerciais, visivelmente desvinculados às diretrizes voltadas a uma sociedade mais justa e na qual se faz cada vez mais presente a dignidade da pessoa humana. Na realidade, consegue-se observar que, por vezes, tais interesses mostram-se frontalmente opostos à possibilidade de criação e efetivação de políticas que busquem diminuir os índices de desigualdades e segregação na cidade.

Além disso, a própria erradicação das desigualdades *sócio-espaciais* é um dos pontos de evitação dos anseios capitalistas sobre o espaço; a noção hoje assente na urbanidade percebe um lado da cidade querida – colocado como “área nobre” – e um outro lado não afeto às áreas mais desejáveis da cidade. Tal diferenciação é resultado de um cenário de especulação imobiliária que dirige o modo de operação do mercado de imóveis, sendo perceptível tal contexto na São Luís contemporânea<sup>35</sup>.

As “áreas nobres” são, então, destinadas àqueles com mais recursos econômicos para acessar tais espaços, fazendo com que estes sejam alvos de grande atenção na municipalidade, seja no que tange às ações políticas, seja naquilo constante ao interesse da iniciativa privada. A partir disso, vai se conjecturando um painel urbano em que, de um lado, existem mais serviços, espaços e condições gerais de promoção da qualidade urbana ao cidadão, enquanto, de outro lado, reside um panorama de deficiências, obstáculos e segregação, ensejando uma ruptura quanto às previsões normativas empregadas pela Constituição da República e pelo Estatuto da Cidade, e, nessa medida, proporcionando vários tipos de cidade em um único município (Burnett, 2007), em uma ambientação congruente ao que Bourdieu (1989) compreende acerca do poder no espaço social.

Este último autor postula que o espaço social implica no pensamento do meio físico de acordo com relações desenvolvidas por indivíduos que, diante de aspectos econômicos e culturais, possuem similaridade entre si<sup>36</sup>, denotando a presença e a influência das classes sobre o espaço, sua construção, seu uso e sua reprodução, a qual implica na lógica de poder e na subserviência de uma classe a outra (Bourdieu, 1989). Tal lógica de poder se torna ainda mais tangível ao se perceber que – retomando-se a argumentação realizada no capítulo anterior – a

---

<sup>35</sup> “Se consideramos a cidade como *obra* de certos ‘agentes’ históricos e sociais, isto leva a distinguir a ação e o resultado, o grupo (ou os grupos) e seu ‘produto’. [...] O *urbano* assim designado parece poder passar sem o solo e sem a morfologia material, desenhar-se segundo o modo de existência especulativo das entidades, dos espíritos e das almas, libertando-se de ligações e de inscrições numa espécie de transcendência imaginária” (Lefebvre, 2001, p. 54-55).

<sup>36</sup> “Falar de um espaço social, é dizer que se não pode juntar uma pessoa qualquer com outra pessoa qualquer, descurando as diferenças fundamentais, sobretudo econômicas e culturais” (Bourdieu, 1989, p. 138).

função urbana do lazer é essencialmente dependente de como as demais funções, como o trabalho e a mobilidade, são geridas no contexto urbano.

Em um cenário em que a maior parte do tempo de um cidadão é tomada pelas atividades laborais e pelo tempo para se percorrer a distância entre casa e trabalho, menor é o tempo livre do qual tal indivíduo pode gozar para a prática de atividades de descanso, divertimento e desenvolvimento. Assim, não se trata apenas da superação de um problema concernente a um único eixo da urbanidade, mas, na verdade, vislumbra-se a necessidade de superação de um tipo de sistema e cotidiano urbano que apenas enxerga os cidadãos enquanto mão de obra para a produção capitalista e que frequentemente nega direitos humanos afetos à qualidade de vida e ao bem-estar humanos.

As desigualdades no espaço ora aduzidas abrangem um cenário de mercantilização da cidade há muito debatido por Lefebvre na temática relativa ao direito à cidade (Lefebvre, 2001). Em tal realidade, há uma constante subversão do sentido do viver e pensar urbano no qual os fatores da cotidianidade humana são percebidos conforme seus “valores de troca”, em contraponto ao “valor de uso”, que ora se esperava ser o principal aspecto de cada caractere analisado<sup>37</sup>. O viver para o comercializar e consumir passa, então, a gerenciar a cidade não como espaço de habitação, convívio e encantamento, mas a patenteá-la como espaço de troca e transações.

A sobreposição do poder comercial sobre o espaço correlaciona-se, então, a uma dinâmica que faz da terra não apenas mais um tipo de produto a se inserir no grande capital, mas também a transforma em item de poder e *status* perante o corpo social. Lefebvre (2001, p. 52) aponta que a cidade é “obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas [...], que simultaneamente permitem e limitam as possibilidades, não são suficientes para explicar aquilo que nasce delas”. Nessa passagem, é reiterado o sentido de que, além de ser compreendida por sua história fincada na cultura local, a cidade também se relaciona à construção - e conseqüente produção do espaço - conforme as regras implicitamente fixadas por uma classe de indivíduos mais “bem determinados”, de forma a se propiciar um ambiente que deturpa o padrão de vida.

---

<sup>37</sup> “O uso (o valor de uso) dos lugares, dos monumentos, das diferenças, escapa às exigências da troca, do valor de troca. É um grande jogo que se está realizando sob nossos olhos, com episódios diversos cujo sentido nem sempre aparece. A satisfação de necessidades elementares não consegue matar a insatisfação dos desejos fundamentais (ou do desejo fundamental). Ao mesmo tempo que lugar de encontros, convergência das comunicações e das informações, o urbano se torna aquilo que ele sempre foi: lugar de desejo, desequilíbrio permanente, sede da dissolução das normalidades e coações, momento do lúdico e do imprevisível” (Lefebvre, 2001, p. 84-85).

Em São Luís (MA), o que se presencia é um cenário de constante desproporcionalidade às diretrizes que garantem o direito à qualidade de vida e ao bem-estar social na comunidade, negando-se elementos básicos das funções urbanas como a dimensão do lazer. Entretanto, tal perspectiva parece ser ainda mais evidente ao considerar os bairros da periferia da cidade, historicamente marcados por um cotidiano de desigualdades e segregação que até hoje se perdura. Não por coincidência, referidos bairros são ocupados pela população de mais baixa renda e menor poder aquisitivo e político da cidade, verificando-se o quadro social totalmente diferente aos habitantes da área Centro-Norte da Ilha.

David Harvey (2012, p. 87), ao considerar os postulados de Lefebvre, destaca que, atualmente, o direito à cidade encontra-se “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”. Trata-se, pois, de um fenômeno global, desenvolvido conforme a história da industrialização e urbanização de múltiplos e diversificados lugares, sendo também percebido de forma notória na capital maranhense. Maricato (2000, p. 124) já alertava para o fato de que, em determinados casos, como o então estudado, “O aparato técnico corporativo, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um subproduto, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micropoder”. Assim, seria de se vislumbrar um cenário de “abundante aparato regulatório” convivendo, porém, com a “radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter de institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato, 2000, p. 124; Maricato, 1996).

Na medida em que se constata tal panorama, torna-se evidente que, independentemente dos princípios e diretrizes norteadores inseridos nos instrumentos urbanísticos – destacadamente considerando-se o Plano Diretor –, a realidade urbana é abrangida por um painel de ligações, lutas e demarcações políticas atreladas aos interesses classistas superpostos na cidade. Manifesta-se, com isso, o que Burnett (2009) atenta para a “fetichização” dos planos diretores, situação na qual, embora exista a lei e o conjunto doutrinário sobre a aplicação da lei e os princípios da regulação urbana, enfrenta-se um cenário de conciliação entre interesses gerais e particulares. Mencionado autor compreende tais circunstâncias em consonância ao que Giorgio Piccinato (1993) postulava como a organização da cidade conforme ao funcionamento de uma empresa, na qual são operacionalizadas as ações conforme os anseios do mercado, com forças políticas que disputam “frações de poder da gestão urbana” (Burnett, 2009, p. 205-206).

Os bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI da UEMA enfrentam, nesse sentido, não somente a dificuldade de acesso aos espaços e equipamentos públicos de lazer e de

disponibilização de políticas públicas efetivas direcionadas e específicas a tal dimensão social. Evidencia-se, ainda, um contexto de obstacularização dos direitos e do acesso quanto à própria cidade como um todo, à vista das desigualdades entendidas para além do sentido espacial, abarcando os vieses sociais, políticos e econômicos da comunidade dali residente. Há, portanto, uma segregação que sobrepuja a conotação física, atravessando também a esfera de acessibilidade e afirmação dos cidadãos enquanto sujeitos de direitos humanos.

Assim sendo, cabe apresentar um cenário social não apenas para efeitos de análise e produção científica, mas também de modo a se acautelar com a realidade presente e o plano futuro da vida em sociedade na cidade ludovicense. Dentre as amarras do passado e o emprego das estratégias de uma realidade que se assemelha a um *apartheid* urbano, os institutos normativos, embora vislumbrem orientações gerais de uma cidade para todos, não deixam de factualmente ser subjugados às relações e à dinâmica socioeconômica do lugar observado. Traça-se, assim, não só a tentativa de suplantar tais problemáticas e de enfrentar as desigualdades e a segregação no espaço ludovicense, como também de fazer notar um quadro cada vez mais evidenciado na realidade urbana contemporânea e um ponto crítico à construção e funcionamento de um quadro urbano futuro de afirmação de direitos.

## 5 CONCLUSÃO

O *Campus* Paulo VI da Universidade Estadual do Maranhão situa-se em uma parte da periferia urbana de São Luís com perceptíveis diferenças sobre direitos e acesso às funções urbanísticas e essenciais da cidade. No contexto municipal, o sistema inicialmente regulador de tais funções e da infraestrutura da cidade tem como referência o Plano Diretor, previsto pela Constituição da República de 1988, o qual deve apresentar tratamento sobre os aspectos essenciais da cidade e diretrizes que busquem alcançar objetivos para enfrentar os problemas e incorporar os anseios presentes caso a caso. O conteúdo normativo consubstanciado no Plano Diretor constitui, assim, orientações principiológicas e diretivas para se trabalhar os parâmetros do regramento urbano e as delimitações relacionadas às particularidades da situação observada.

A partir da promulgação e publicação do novo ordenamento constitucional brasileiro (Brasil, 1988), o Direito Urbanístico passa por um redimensionamento com o qual é projetado em atenção não mais apenas aos caracteres físicos e essencialmente administrativistas influentes sobre o tema, mas considerando também o desenvolvimento da cidade segundo funções sociais que abrangem um conjunto de direitos fundamentais aos cidadãos, percebidos, por exemplo, como habitação, lazer, trabalho, mobilidade, educação, saúde, segurança e saneamento básico. Além disso, a nova ordem jurídica também traz à tona a formulação dos instrumentos urbanísticos em conjunto com a sociedade local, como forma de garantir um espaço democrático e a participação popular consoante os ideais da cidadania, buscando-se a construção das cidades de modo convergente aos interesses de todas as esferas sociais, o que visa os critérios do direito à cidade.

Com isso, o âmbito urbano tem em vista, originariamente, a promoção dos direitos humanos e da qualidade de vida em conformidade às referências do extrato principiológico da Declaração das Nações Unidas no pós-guerra (ONU, 1948). No cenário atual, os preceitos constantes na DUDH e na CRFB/1988 se atrelam à perspectiva do Poder Público municipal como considerável força atuante no planejamento local e na execução de políticas públicas na cidade. Assim, a política urbana contemporânea é guiada concordantemente à atuação estatal positiva (à vista dos direitos sociais enquanto eixo de prestação positiva do Estado) e à participação popular no processo de reflexão, decisão e concretização das normas e ideais a serem dispostos na legislação urbanística local.

Diante de tal cenário, em São Luís do Maranhão, foi publicada a Lei nº 7.122/2023, a qual se propôs a revisar e alterar o Plano Diretor do município, sem modificações marcantes há aproximadamente 17 (dezessete) anos (São Luís, 2006). Embora tal legislação tenha sido

redimensionada em atenção ao mandamento do art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), foi possível observar um contexto de diminuta oportunização da participação popular na criação do novo plano, bem como foi perceptível, a partir do momento em que instaurado o procedimento de revisão, a dedicação da nova lei a interesses e anseios movidos pelo comércio e pelo mercado imobiliário presentes na capital maranhense. Isto é, os interesses sociais – entendidos como integrantes do conjunto das classes da comunidade em que analisado, e não somente de parcela destas – foram tratados consoante a normativa fixada nos instrumentos anteriormente vigentes em São Luís, supressores da gestão democrática e da promoção de um ambiente urbano voltado às problemáticas evidenciadas nos bairros da cidade.

Compreendeu-se, de fato, que o Novo Plano Diretor (São Luís, 2023a) apresentou normas voltadas às funções sociais da cidade tão somente por um caráter principiológico, sem qualquer especificação sobre o aparato necessário para a construção de uma cidade mais justa e para a precariedade dos serviços públicos ora evidente. Todavia, em seu inteiro teor, é manifesta a atenção que o novo plano direciona à expansão urbana da cidade, com vistas à ampliação do mercado de imóveis – e a especulação dele advinda –, assim como considerando a parcela de geração de lucro proveniente da exploração capitalista sobre o espaço urbano. Em termos estruturais, pouco se apresentou uma nova política que efetivamente considerasse contrapor-se aos problemas de acessibilidade e garantia de direitos na capital.

No que diz respeito à função urbanística do lazer, objeto do presente trabalho, tal contexto também foi notado em um quadro de ausência de previsão efetiva. Embora colocado enquanto objeto da promoção de políticas públicas relativas às diretrizes gerais do referido instrumento (São Luís, 2023a), o lazer é apresentado enquanto objetivo geral através da promoção do bem-estar coletivo e através das ações concernentes ao Macrozoneamento Ambiental e Urbano. No aludido painel, percebe-se uma regulamentação geral sobre o lazer e atividades a ele afetas – entendidas de acordo com as três funções pontuadas por Dumazedier (2014) como descanso, divertimento e desenvolvimento –, reiterando o sentido comum aos planos diretores antecessores, sem qualquer especialidade quanto à problemática das situações intrabairro e a diversificação das atividades recreativas, culturais e contemplativas nos diversos polos da cidade.

À luz de tal cenário, após a consulta bibliográfica realizada sobre a temática relacionada ao presente trabalho e a pesquisa documental empreendida sobre as normas e estudos municipais a respeito do viés urbanístico ludovicense, utilizou-se da pesquisa de campo como forma de compreender de modo incisivo a realidade vivenciada nos bairros da periferia urbana sudeste, região que comporta áreas adjacentes à cidade universitária. Em um primeiro

momento, após a realização de entrevistas em campo, no âmbito do Ciclo 2022-2023 do PIBIC/UEMA, junto aos praticantes de lazer na área do *campus* que também se apresentaram como moradores das referidas regiões, foi possível traçar um quadro sobre a percepção de tais indivíduos sobre a oferta de espaços e equipamentos públicos de lazer nos bairros do Jardim São Cristóvão, Cidade Operária, Jardim América e Vila Janaína. Em um segundo momento, foi empreendida a pesquisa *in loco*, na qual foi realizada visita a tais comunidades e averiguação dos principais pontos recreativos encontrados.

Dessa maneira, foi possível identificar, inicialmente, que os residentes dos bairros adjacentes à UEMA consideram ausente e precário o fornecimento de espaços e equipamentos públicos voltados ao lazer comunitário nas referidas localidades. A influência de fatores como segurança, higienização e fluxo de pessoas e veículos mostraram-se como razão central para a busca por tais indivíduos pelas áreas livres da Universidade como forma alternativa a tal cenário de carência de acesso ao lazer. Ainda quando presentes nos bairros aludidos, os espaços públicos de lazer encontravam-se sob condições precárias, sem devido cuidado e manutenção de forma a favorecer o direito de tais comunidades às atividades de lazer de modo efetivo, assim como as próprias políticas urbanas previstas para tal função da cidade são carentes e esporádicas, além de que, quando efetuadas, concentram atividades apenas voltadas ao ânimo físico e focalizadas em poucos bairros da capital.

O panorama observado, na verdade, tanto ao se analisar a cidade como um todo, quanto após verificar a situação dos bairros adjacentes à UEMA, retrata um contexto de desigualdades no espaço urbano que culmina em uma realidade de segregação *sócio-espacial* (Souza, 2008) na cidade de São Luís. Conforme a análise ora tecida, percebe-se que a oferta da aparelhagem relativa ao lazer encontra-se de maneira mais difundida na Zona Centro-Norte do município, área com concentração de estrato socioeconômico de maior renda da cidade, os quais, por seu turno, preferem as atividades de lazer em espaços privados, como clubes e *shopping centers*. Nesse sentido, o acesso aos locais de lazer pelas comunidades periféricas é duplamente dificultado: além de ser carente nos próprios bairros em que residem, também é apresentada a obstacularização física e de mobilidade de tais indivíduos nas regiões em que é mais diversificada a presença dos equipamentos mencionados.

À vista disso, o que se percebe atualmente é uma situação de carência e negação de direitos humanos em São Luís que afeta as comunidades periféricas não apenas no que tange à disponibilização de espaços de lazer, mas também quanto às questões sobre habitação, mobilidade, trabalho, segurança e saneamento, que se mostram vitais para a prática de atividades recreativas, conforme o binômio entre espaço e tempo observado como necessário

para à sua realização. Os institutos normativos locais então vigentes apenas apresentam orientações gerais quanto ao painel exposto, concentrando esforços em medidas que valorizem a exploração comercial e mercadológica da cidade. Com isso, a dinâmica socioeconômica e os interesses perpetrados com as relações sociais e de poder no espaço não apenas depreciam a gestão urbana, como também permeiam e reproduzem contemporaneamente um contexto de negação à plenitude do exercício de direitos e inconsistência a seu acesso na capital maranhense.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Laís Maria Costa. **USOS E APROPRIAÇÕES SOCIAIS DAS ÁREAS LIVRES DA UEMA PARA O LAZER COMUNITÁRIO**: estudo das sociabilidades comunitárias no Campus Paulo VI. 1. ed. São Luís: Relatório Final do PIBIC/UEMA, 2023. 30 p.

ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Algumas considerações sobre o Plano Diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11581/10277>. Acesso em: 2 jul. 2023.

ARAÚJO, Silvana Martins de; MAGALHÃES, Ywry Crystiano da Silva. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM SÃO LUÍS - MA: a gestão, participação popular e o controle social em discussão. In: ARAÚJO, Silvana Martins de; VIANA, Raimundo Nonato Assunção (org.). **ESPORTE E LAZER NA CIDADE DE SÃO LUÍS - MA**: Elementos para a construção de uma política pública. São Luís: EDUFMA, 2008. p. 33-56. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/127922/livro%20ESPORTE%20E%20LAZER%20NA%20CIDADE%20DE%20SAO%20LUIS-MA%2C%20UFMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 11. ed. atual. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 808 p. ISBN 978-65-5362-526-6.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. ISBN 972-29-0014-5.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: [s. n.], 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [S. l.], 10 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 02 jul. 2023.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **DA TRAGÉDIA URBANA À FARSA DO URBANISMO REFORMISTA**: A Fetichização dos Planos Diretores Participativos. Orientador: Profa. Dra. Josefa Batista Lopes. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009. Disponível em: <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2018/04/L.-BURNETT-%E2%80%93-Da-trag%C3%A9dia-urbana-%C3%A0-farsa-do-urbanismo-reformista-a-fetichiza%C3%A7%C3%A3o-dos-planos-diretores-participativos.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago; SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **PLANEJAMENTO URBANO E ALIANÇA CAPITAL - ESTADO**: A revisão do Plano Diretor 2006 de São Luís

e a mercantilização do espaço municipal?. **CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE: o futuro da humanidade**, São Luís, ago. 2019. Anais da IX Jornada Internacional de Políticas Públicas da UFMA.

BURNETT, F. L. Da Cidade Unitária à Metrópole Fragmentada: Crítica à Constituição da São Luís Moderna, *In*: LIMA, Antonia Jesuíta (org.) **Cidades Brasileiras, Atores, Processos e Gestão Pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325/169>. Acesso em: 1 jul. 2023.

CORREA, Marcele de Jesus. **ANÁLISE GEOESPACIAL DA CIDADE OPERÁRIA: A DINÂMICA DE OCUPAÇÃO COMO UM DOS EIXOS DE EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS - MA**. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, PR, v. 2, n. 2, p. 69-79, jul./dez. 2013. DOI 10.3895/rbpd.v2n2.3077. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3077>. Acesso em: 11 fev. 2024.

DIAS, Luiz Jorge Bezerra da Silva; FERREIRA, Antônio José de Araújo. **Problemas ambientais na Cidade Operária e área de entorno imediato**. Ciências Humanas em Revista, São Luís, v. 2, n. 1, p. 193-208. jan./jun. 2004.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.

ESPÍRITO SANTO, José Marcelo (org.). **São Luís: uma leitura da cidade**. 1. ed. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade, 2006. 94 p. Disponível em: [https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1442\\_sao\\_luis\\_uma\\_leitura\\_da\\_cidade\\_parte0\\_pag2a15.pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1442_sao_luis_uma_leitura_da_cidade_parte0_pag2a15.pdf). Acesso em: 11 fev. 2024.

FERREIRA, Valéria Corrêa Silva. Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania. **Âmbito Jurídico**, [s. l.], 1 ago. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-103/cidade-e-democracia-o-espaco-urbano-os-direitos-fundamentais-e-um-novo-conceito-de-cidadania/>. Acesso em: 2 jul. 2023.

FRÚGOLI JÚNIOR, Heitor. **Sociabilidade urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. ISBN 8522431698.

GOFFMAN, Erving. **Comportamento em espaços públicos**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOOGLE. **Google Earth**. 9.183.0.1. [Software], 2024. Disponível em: <https://earth.google.com/web/>.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 296 p. ISBN 978-85-8063-161-6.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em: 2 mar. 2024.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. **A observação direta e a pesquisa qualitativa**. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. ISBN 8522433976.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira, Sérgio Martins. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 146 p. ISBN 978-85-88208-97-1.

LIMA, Marcos Aurélio Mendes. **A CIDADE NO TEMPO: Uma Breve História dos Logradouros de São Luís**. São Luís: 2011.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996. ISBN 9788527103510.

MICROSOFT 365. **Microsoft Office Suite**. [Software], 2024. Disponível em: <https://www.microsoft.com/pt-br/education/products/office>.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito da Cidade. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 3, p. 527–542, set. 2017.

OLIVEIRA, Celso Maranhão de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, PR, v. 10, n. 2, p. 322-334, maio/ago. 2018. DOI <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/zNzKs38RRBnRJnspmWmd3VQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Publicada em 10 dez. 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf). Acesso em: 02 jul. 2023.

ONU. **The New Urban Agenda: Habitat III**. 1. ed. Quito, Equador: [s. n.], 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy: Promise and Performance**. 2. ed. [S. l.]: Chatham House Publishers, 1986. 344 p. ISBN 978-0934540537.

PICCINATO, Giorgio. **La construcción de la urbanística: (Alemania 1871-1914)**. [S. l.]: Oikos-Tau, S.A. Ediciones, 1993. 200 p. ISBN 978-8428108010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. 5. ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016. 525 p. ISBN 9788570618160.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **Cinismo, espetáculo e o "novo" Plano Diretor de São Luís**. Esquerda Online, São Luís, 6 abr. 2022. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2022/04/06/cinismo-espetaculo-e-o-novo-plano-diretor-de-sao-luis/>. Acesso em: 26 jan. 2024.

SÃO LUÍS. **Lei nº 3.252, de 29 de dezembro de 1992**. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís, 1992. Disponível em: [https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/3454\\_plano\\_diretor\\_de\\_sao\\_luis\\_1992.pdf](https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/3454_plano_diretor_de_sao_luis_1992.pdf). Acesso em: 25 jan. 2024.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**: Secretaria Municipal de Governo, São Luís: D. O. São Luís, ano XXVI, n. 195, 2006.

SÃO LUÍS. Lei nº 7.122, de 12 de abril de 2023. Altera a Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**: Secretaria Municipal de Governo - SEMGOV, São Luís: D. O. São Luís, ano XLIII, n. 337, p. 2-38, 2023a. Disponível em: [https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/4023\\_plano\\_diretor\\_de\\_sao\\_luis\\_2023\\_-\\_publicacao\\_d.o.m..pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/4023_plano_diretor_de_sao_luis_2023_-_publicacao_d.o.m..pdf). Acesso em: 2 jul. 2023.

SÃO LUÍS. P8 – AVALIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA URBANA, VIÁRIA E DA MOBILIDADE. In: SÃO LUÍS. **ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO PARA A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS**. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís, 2016. Disponível em: [https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2217\\_etapa\\_8\\_plano\\_de\\_mobilidade.pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2217_etapa_8_plano_de_mobilidade.pdf). Acesso em: 7 fev. 2024.

SÃO LUÍS. Prefeito Eduardo Braide assina convênio com a UEMA para elaboração do Plano Municipal de Arborização Urbana de São Luís. **SEMDEL**, São Luís, p. 1-2, 18 jan. 2024. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/semdel/noticia/40713/prefeito-eduardo-braide-assina-convenio-com-a-uema-para-elaboracao-do-plano-municipal-de-arborizacao-urbana-de-sao-luis>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SÃO LUÍS. SEMDEL - Edital de Chamamento Público nº 003/2020. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO POR MEIO DE TERMO DE FOMENTO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE DESPORTO E LAZER – SEMDEL E PESSOA JURÍDICA SEM FINS LUCRATIVOS, NO PROJETO DANÇANDO NO

BAIRROS, PLANEJADO E EXECUTADO POR PESSOAS JURÍDICAS SEM FINS LUCRATIVOS, ATRAVÉS DE PROJETO APRESENTADO À SECRETARIA MUNICIPAL DE DESPORTO E LAZER – SEMDEL, COM ESTEIO NA LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014, NO DECRETO Nº 8.726, DE 27 DE ABRIL DE 2016. **Portal da Prefeitura de São Luís**, São Luís, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/semDEL/edital/1549/edital-de-chamamento-publico-n-032020semDEL-projeto-dancando-nos-bairros>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SÃO LUÍS. SEMDEL - Edital de Chamamento Público nº 01/2022. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO POR MEIO DE TERMO DE COLABORAÇÃO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE DESPORTO E LAZER – SEMDEL E UMA PESSOA JURÍDICA SEM FINS LUCRATIVOS, PARA PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO PROJETO LAZER NAS COMUNIDADES, COM ESTEIO NA LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014, DECRETO MUNICIPAL Nº 49.304, DE 26 DE JULHO DE 2017 E SUAS ALTERAÇÕES. **Portal da Prefeitura de São Luís**, São Luís, 9 mar. 2022. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/semDEL/edital/2620/edital-de-chamamento-publico-n-012022semDEL-projeto-lazer-nas-comunidades>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SÃO LUÍS. SEMDEL - Edital de Chamamento Público nº 01/2023. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO POR MEIO DE TERMO DE COLABORAÇÃO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE DESPORTO E LAZER – SEMDEL E UMA PESSOA JURÍDICA SEM FINS LUCRATIVOS, PARA PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO PROJETO EVENTOS 2023, COM ESTEIO NA LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014, DECRETO MUNICIPAL Nº 49.304, DE 26 DE JULHO DE 2017 E SUAS ALTERAÇÕES. **Portal da Prefeitura de São Luís**, São Luís, 4 abr. 2023b. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/semDEL/edital/2735/edital-de-chamamento-publico-n-012023semDEL-projeto-eventos-2023>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SÃO LUÍS. SEMDEL - Edital de Chamamento Público nº 05/2019. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO POR MEIO DE TERMO DE FOMENTO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE DESPORTO E LAZER – SEMDEL E PESSOA JURÍDICA SEM FINS LUCRATIVOS, NO PROJETO ARTES E RITMOS, PLANEJADO E EXECUTADO POR PESSOAS JURÍDICAS SEM FINS LUCRATIVOS, ATRAVÉS DE PROJETO APRESENTADO À SECRETARIA MUNICIPAL DE DESPORTO E LAZER – SEMDEL, COM ESTEIO NA LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014, NO DECRETO Nº 8.726, DE 27 DE ABRIL DE 2016. **Portal da Prefeitura de São Luís**, São Luís, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/semDEL/edital/1461/edital-de-chamamento-publico-n-052019-secretaria-municipal-de-desporto-e-lazer-semDEL>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da dignidade da pessoa humana**: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. *Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC*, Rio de Janeiro, n. 09, p. 361-388, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137/131>. Acesso em: 2 jul. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2022. 592 p. ISBN 978-65-5362-182-4.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **IPEA boletim regional, urbano e ambiental**, 15, jul.-dez. 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU\\_n15\\_Direito.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2023.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2018. 496 p. ISBN 9788539204182.

SILVA, Patrícia Rachel Pinto. **UM OLHAR SOBRE CENTRALIDADE E URBANIDADE**: Bairro da Cidade Operária, São Luís, MA. Orientador: Jussara Martins Nogueira. 2016. 94 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2016. Disponível em: <https://www.arquitetura.uema.br/wp-content/uploads/2018/08/UEMA-AU-TCC-2016-SILVA-Um-olhar-sobre-centralidade-e-urbanidade-Bairro-da-Cidade-Operaria-S%C3%A3o-Luis-MA.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2024.

SILVA, Suzane Mickelly Coelho da. **A INVENÇÃO DA CIDADE OPERÁRIA**: história da construção e estrutura urbana da periferia da cidade de São Luís. 1. ed. São Luís: Relatório Final do PIBIC/UEMA, 2023. 41 p.

SIMMEL, Georg. A sociabilidade: Exemplo de sociologia pura ou formal. *In*: SIMMEL, Georg. **Questões fundamentais da sociologia: indivíduo e sociedade**. Tradução: Pedro Caldas. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 3 nov. 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”**: a “visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. *In*: Cidades, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 101-114, jan./dez., 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Em torno de um hífen**. *In*: Formação, Presidente Prudente, n. 15, v. 1, p. 159-161, jan./jul., 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Introdução: a “nova geração” de movimentos sociais urbanos – e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto**. *In*: Cidades, Presidente Prudente, v. 6, n. 9, p. 9-26, jan./jun., 2009.

VERSIANI, Isabela Veloso Lopes; PEREIRA, Anete Marília; SILVA, Rodrigo Arlindo dos Santos; FERNANDES, Júlia Marques. DIREITO AO LAZER E POLÍTICAS URBANAS: análise a partir do estatuto da cidade e inserção do plano diretor. **Confluências**: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Niterói, RJ, v. 21, ed. 1, p. 79-101, 2019. DOI <https://doi.org/10.22409/conflu21i1.p563>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34582>. Acesso em: 3 nov. 2023.

## APÊNDICE A – RELATÓRIO UTILIZADO NA PESQUISA EM CAMPO DURANTE O CICLO 2022-2023 DO PIBIC/UEMA



**UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO**



**PIBIC/UEMA**

PROGRAMA INSTITUCIONAL DE  
BOLSAS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

### Relatório de Pesquisa de Campo

<b>UEMA/CCSA/DDEC/Curso de Direito</b>	PIBIC 2022-2023
<b>Linha de Pesquisa</b>	USOS E APROPRIAÇÕES SOCIAIS DAS ÁREAS LIVRES DA UEMA PARA O LAZER COMUNITÁRIO: estudo das sociabilidades comunitárias no Campus Paulo VI
<b>Orientador (a)</b>	Prof. Dr. Marco Antônio Martins da Cruz
<b>Pesquisador (a)</b>	Lais Maria Costa Andrade
<b>Objetivo</b>	
<b>Data</b>	_ / _ / _
<b>Turno</b>	( ) Matutino; ( ) Vespertino; ( ) Noturno
<b>Horário</b>	_ h _ min - _ h _ min
<b>Local</b> (dentro da UEMA – Campus Paulo VI)	



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



**PIBIC/UEMA**  
PROGRAMA INSTITUCIONAL DE  
BOLSAS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

<p><b>O que se passa?</b></p>	
<p><b>O que se repete?</b></p>	

---

**Lais Maria Costa Andrade**  
Pesquisadora Bolsista  
Matrícula: 20190087879

**APÊNDICE B – RELATÓRIO UTILIZADO NA ENTREVISTA EM CAMPO  
DURANTE O CICLO 2022-2023 DO PIBIC/UEMA**



**Entrevista em Campo**

<b>UEMA/CCSA/DDEC/Curso de Direito</b>	PIBIC 2022-2023
<b>Linha de Pesquisa</b>	USOS E APROPRIAÇÕES SOCIAIS DAS ÁREAS LIVRES DA UEMA PARA O LAZER COMUNITÁRIO: estudo das sociabilidades comunitárias no Campus Paulo VI
<b>Orientador (a)</b>	Prof. Dr. Marco Antônio Martins da Cruz
<b>Pesquisador (a)</b>	Laís Maria Costa Andrade
<b>Data</b>	___/___/___
<b>Horário</b>	___h___min - ___h___min

**QUESTIONÁRIO**

- 1) Você é morador(a) de bairros próximos à UEMA?
- 2) Ao utilizar o Campus para atividades de lazer, o que você mais pratica? Você acha o espaço adequado para o lazer que pratica?
- 3) Seu bairro propicia algum tipo de espaço para atividades de lazer? Você se sente atendido pela oferta de espaços na região onde mora?
- 4) O que faz você buscar a UEMA como espaço para a prática de lazer?
- 5) No geral, em uma escala de 0 a 10 (quanto mais próximo de 10, melhor), em que medida você avalia as políticas urbanas do Município de São Luís para o lazer comunitário em seu bairro?

---

**Laís Maria Costa Andrade**  
Pesquisadora Bolsista  
Matrícula: 20190087879

## APÊNDICE C – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO DE AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DOS ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE LAZER NOS BAIRROS ADJACENTES AO *CAMPUS* PAULO VI



### Relatório Fotográfico das condições dos espaços e equipamentos presentes nos bairros adjacentes ao *Campus* Paulo VI

<b>Discente</b>	Laís Maria Costa Andrade
<b>Orientador (a)</b>	Prof. Dr. Marco Antônio Martins da Cruz
<b>Data da visita <i>in loco</i></b>	23/02/2024
<b>Horário de início e término</b>	17h15min - 18h45min

#### I. Cidade Operária

- Local visitado: "Praça do Viva"
- Coordenadas (em graus decimais - DD): -2.579444, -44.199091
- Localização no mapa:



Fonte: Google Earth, 2024

- Fotografias:





Fonte: A autora, 2024

## II. Jardim São Cristóvão

- Local visitado: "Praça do Ipem"
- Coordenadas (em graus decimais DD): -2.569361, -44.219650
- Localização no mapa:



Fonte: Google Earth, 2024



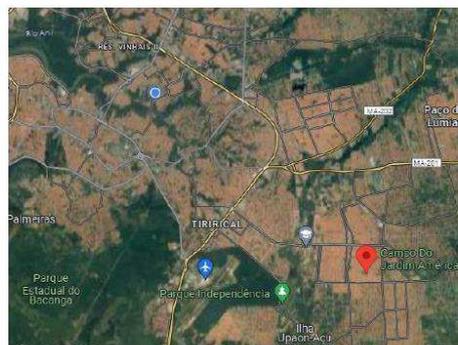
▪ **Fotografias:**



Fonte: A autora, 2024

**III. Jardim América**

- Local visitado: “Campo do Jardim América”
- Coordenadas (em graus decimais - DD): -2.581494, -44.193485
- Localização no mapa:



Fonte: Google Earth, 2024

▪ **Fotografias:**



Fonte: A autora, 2024