

PLANO DIRETOR, POLÍTICA PÚBLICA E CAOS URBANO

ENTREVISTA COM GUILHERME ZAGALLO¹

Entrevistadores

André Rodrigues de Freitas²

Júlia Kátia Borgneth Petrus³

Resumo: Entrevista realizada com o advogado Guilherme Zagallo, sobre a aprovação do Plano Diretor Municipal de São Luís, capital do Estado do Maranhão, e as influências entorno desta. O contato e aceite da entrevista ocorreram de forma remota, através do grupo de *WhatsApp*, intitulado Movimento em Defesa da Ilha. Sua realização seguiu questionário semiestruturado com nove perguntas, encaminhadas via e-mail, entre as partes, e assinatura digital para arquivamento e concessão de direito e uso. O intuito desta entrevista se dá no embasamento crítico de pesquisa de dissertação, acerca do Plano Diretor de São Luís e o contemporâneo da cidade Patrimônio da

¹ Advogado - Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), participante do MDI – Movimento em Defesa da Ilha.

E-mail: guilhermezagallo@gmail.com

² *Entrevistador.* Bacharel em Arquitetura e Urbanismo (UniCEUMA, 2015), Especialista em Gestão de Cidades e Planejamento Urbano (UCAM, 2018), Mestrando em Geografia pela UFMA (2023) e UEMA, Ex-Professor Auxiliar do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA.

E-MAIL: arquiteto.arfreitas@gmail.com

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/8099954197585690>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6050-6893>

³ *Orientadora/Revisora.* Doutora em Geografia (Universidade de Barcelona, 2013), Professora Adjunta no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia da Universidade Federal do Maranhão – PPGeo/UFMA.

E-mail: julia.petrus@ufma.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5241503713525124>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7593-7995>

Humanidade, traçando reflexos sobre política, capital e segregação, dentre outros.

Palavras-chave: Entrevista. Movimento social. Plano diretor. São Luís.

MASTER PLAN, PUBLIC POLICY AND URBAN CHAOS INTERVIEW WITH JOSÉ GUILHERME CARVALHO ZAGALLO

Abstract: Interview carried out with the lawyer Guilherme Zagallo, about the approval of the Municipal Master Plan of São Luís, capital of the State of Maranhão, and the influences surrounding it. Contact and acceptance of the interview took place remotely, through the WhatsApp group, entitled Movement in Defense of the Island. Its implementation followed a semi-structured questionnaire with nine questions, sent via email, between the parties, and digital signature for archiving and conception of rights and use. The purpose of this interview is based on the critical basis of dissertation research, about the São Luís Master Plan and the contemporary city World Heritage Site, outlining reflections on politics, capital and segregation, among others.

Keywords: Interview; social movement; master plan; Saint Louis.

Introdução: breve aspectos sobre a pesquisa e o entrevistado

São Luís, capital do estado do Maranhão, fundada em 8 de setembro de 1612, desde o ano de 1615 apresenta planos urbanos para a cidade. Os Planos Diretores são diretrizes da política urbana para o desenvolvimento sustentável das cidades, partindo de uma ideia reformista de uso específico do solo para diminuição de problemas comuns do urbano, mas que também se sobrepõem às zonas rurais.

Sobre a perspectiva da pesquisa de dissertação em geografia, tendo o Plano Diretor de São Luís como fonte de análise do urbano

e da política pública, entrevistamos Guilherme Zagallo, advogado especialista em questões ambientais que durante os últimos anos tem debatido os problemas sobre o projeto de lei, a votação e, agora, aprovação da Lei n.º 7.122/2023, de 24 de abril.

O projeto de lei, em 2019, foi devolvido à prefeitura, sob gestão de Edivaldo Holanda Júnior⁴ (PSD), por diversas condutas impróprias sugeridas pelo Ministério Público Estadual. Retorna à Câmara de Vereadores em 2022 e a partir desse ano entra no cronograma de publicidade do projeto, em debates e consultas públicas, tal qual exige o Estatuto da Cidade, naquilo que o chama de Plano Diretor Participativa.

Em fevereiro de 2023, em período de recesso da Câmara, os vereadores de São Luís iniciam de forma árdua a apresentação para, no dia 1º de março, em sessão única aprovar com apenas dois votos contrários e uma abstenção, o Projeto de Lei n.º 174/2019 (CÂMARA MUNICIPAL, 2023b). Após o intertício de dez dias, em 13 de março, os anexos da lei foram também aprovados, desta vez de forma unânime (CÂMARA MUNICIPAL, 2023a). No dia 12 de abril, o prefeito Eduardo Salim Braide (PSC) sanciona a Lei n.º 7.122/2023 e encaminha à Câmara 18 vetos, negados pelos parlamentares e publicada na lei no Diário Oficial (LÉDA, 2023).

Sobre tais desventuras, a leitura da cidade de São Luís e da política urbana, Frederico Burnett afirma ter, os planos diretores, uma configuração de fetiche como resolução dos problemas contemporâneos da cidade fazendo um estudo amplo da formação e do marco regulatório das diretrizes urbanísticas no Brasil, com

⁴ Era líder do PTD ao qual governou a cidade de São Luís entre os anos de 2013 e 2021.

foco em São Luís (BURNETT, 2009). A parcialidade de análise vista nas apresentações das Sessões Ordinárias dos dias 1º e 13 de março de 2023 trazem a tona aspectos urgentes de melhores visitas, como é o caso da poluição urbana ludovicense, apresentada também por Guilherme Zagallo (TAMBOR, 2022). Originalmente esta pesquisa fez monitoramento das 6 estações que medem a poluição em São Luís, comprovando as palavras de Zagallo, proferidas em maio de 2022, com a presença de altos níveis de SO₂ (dióxido de enxofre), CO₂ (dióxido de carbono), NO₂ (dióxido de nitrogênio) e PM₂₅ (partícula inalável de diâmetro inferior a 2,5 µm), em alcançando níveis alarmantes em abril de 2023. Entre 16 e 30 de abril a Estação 17, localizada na região de Pedrinhas, marcou quase que exclusivamente o nível 5 de poluição urbana por SO₂. A área seria utilizada para a construção de uma termoeletrica e teve o projeto embargado por ação do Ministério Público (TAMBOR, 2022).

Este nível de qualidade do ar adverte que toda a população pode apresentar sérios riscos de manifestação de doenças respiratórias e cardiovasculares e o aumento de mortes em pessoas de grupos sensíveis. As estações 25 (Vila Sarney) e 35 (Santa Barbara), no mesmo período analisado, apresentaram predominantemente o nível 5. A Estação 1 (Coqueiro) esteve inativa entre os dias 18 e 30, nos dias 16 e 17, apresentou níveis entre os índices 1 e 4. As estações 5 (Anjo da Guarda) e 7 (Vila Maranhão) apresentaram variação pior em período noturno, indicando nível 5 predominantemente. Demonstrando assim a necessidade de aprofundamento nas questões que propõe o avanço do urbano em um desenvolvimento sustentável fictício que prever o consumo do natural como base política.

Por motivos pessoais, a entrevista ocorreu inteiramente de forma remota, com convite formal encaminhado por correio eletrônico institucional, aceito pelo Dr. Guilherme, enviado então o questionário com nove perguntas acerca do plano diretor da cidade. O envio das respostas foram efetivados após registro no Portal Gov.Br através de assinatura digital no dia 8 de maio de 2023.

Assim como Guilherme Zagallo, Frederico Burnett e Luiz Eduardo Santos, faz parte do Movimento em Defesa da Ilha (MDI), grupo social que tem trabalhado na divulgação de dados e aspectos relacionados à aprovação do Plano Diretor e as entrelinhas silenciadas durante sua veiculação. O grupo já coletou mais 180 assinaturas para impedir a sanção do projeto de lei e, em sua Carta Vigília, ecoa o pedido:

O projeto compromete profundamente a vida em nossa cidade e em nossa ilha. É um projeto de morte! Sua aprovação seria um escândalo! [...] O projeto é violento, ilegal, estruturado em *fake news*; desconsidera a ciência, as instituições democráticas, a participação social e exclui os vulneráveis. Não tem nenhum compromisso social, destruindo ainda mais com o nosso já maltratado meio ambiente, o que resta de natureza. (MDI, 2023)

1 - Em 1º de março de 2023, a Câmara aprovou o Projeto de Lei nº 174/2019 acerca da atualização do Plano Diretor Municipal de São Luís. Após quase 17 anos desde a última aprovação, em 2006, utilizado então como ‘necessidade urgente’ para o ‘desenvolvimento sustentável da cidade’ pergunta-se: o que deveria ser

o Plano Diretor de São Luís e como ele se apresenta na proposta sancionada em abril de 2023?

Segundo a Constituição Federal o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana (art. 182). Regulamentando esse dispositivo constitucional a Lei n. 10.257/2001 determina que o plano diretor “é parte integrante do processo de planejamento municipal”, deve ser revista pelo menos a cada 10(dez) anos, mediante processo que garante a participação da população, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidas.

No caso do processo de revisão do Plano Diretor de São Luís não foram realizados, ou pelo menos não foram tornados públicos, estudos técnicos para subsidiar a elaboração da proposta apresentada pelo Poder Executivo, elaborado a partir de imagens aéreas relativas ao ano de 2009, e, portanto, defasadas no momento da aprovação, e sem considerar a participação social, uma vez que mesmo tendo sido realizadas 9(nove) audiências públicas pelo Poder Executivo, e 8(oito) audiências públicas pelo Poder Legislativo, durante o processo de revisão, nenhuma das propostas e questionamentos apresentados nessas audiências públicas foi considerada pelos Poderes Executivo e Legislativo.

2 - Como você define função social da cidade? Existe equivalências/contrastes entre essa ideia e o contemporâneo da cidade?

Constituição conceitua a função social da propriedade urbana, ao afirmar que corresponde ao atendimento das exigências fun-

damentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, mas remeteu à lei ordinária a definição da função social da cidade. Essa lei, denominada de Estatuto das Cidades, foi editada em 2001 e incluiu como diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento da função social da cidade: a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio da participação social, a cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades como forma de corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados; a ordenação e controle do uso do solo; a integração e complementaridade de atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços ambientalmente e socialmente sustentáveis; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda; o estímulo a mecanismos para redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais.

Esse conjunto de princípios, se bem articulados, constituem um caminho efetivo de construção da função social da cidade. No entanto, pouco tem sido considerados nos processos de elaboração e revisão de planos diretores, a exemplo do que ocorreu em São Luís com a aprovação e sanção da Lei municipal nº 7.122/2023.

3 - Segundo sua visão, quais as maiores influências na aprovação do Plano Diretor em 2023?

A revisão do Plano Diretor de São Luís buscou, tão somente, ampliar a área urbana, em detrimento da área rural. Essa afirmação decorre deste ser o único ponto comum entres as propostas apresentadas pelo Poder Executivo em 2015, quando a revisão seria simultânea com a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, e em 2019. Essa alteração atende, prioritariamente, aos interesses da indústria pesada e da construção civil, como se comprova da leitura do texto aprovado, e das efusivas manifestações dos representantes desses segmentos durante e após a aprovação da revisão do plano diretor.

4 - Existe preocupações acerca do planejamento para o futuro da cidade? Poluição, Meio ambiente, Zona Urbana, Zona Rural...

Por parte do Executivo Municipal e do Legislativo não há preocupação com o futuro da cidade, no diz respeito ao meio ambiente, e, em especial, em relação a poluição. Os dados mensais das 6 estações públicas de monitoramento da qualidade do ar no ano de 2022 indicaram pelo menos 10.891 ultrapassagens de padrões legais de qualidade do ar, sendo quem em 589 dessas ocorrências foi atingido o nível de emergência, que é o pior indicador de qualidade do ar existente em nosso país. Apenas para exemplificar, o padrão legal de qualidade do ar em vigor no Brasil para dióxido de enxofre é de 125 microgramas por metro cúbico a cada 24 horas. Pois tivemos 266 ultrapassagens do nível de emergência, que é de 2100 microgramas por metro cúbico, sendo que a maior média encontrada foi de inacre-

ditáveis 11.701 microgramas por metro cúbico desse poluente, o que equivale 93 vezes o padrão máximo permitido. Nossos vereadores tinham ciência dessa situação no momento da votação

5 - Como você definiria a participação da população no processo de aprovação do Plano Diretor Municipal?

A participação da população foi apenas para cumprir um requisito formal exigido em lei, uma vez que a divulgação das audiências públicas era precária –uma delas chegou a ocorrer com apenas 6 pessoas da comunidade que recebia a audiência, e uma vez que nenhuma alteração apresentada pela população foi incorporada pelo Poder Executivo. Quando o processo tramitou no Legislativo, sequer foram juntadas as atas das audiências públicas.

6 - Quais as maiores falhas deste Plano Diretor de São Luís? (responda apenas se teve acesso ao projeto aprovado)

Ausência de estudos técnicos; utilização de imagens aéreas defasadas; alteração de áreas protegidas pela Lei Orgânica do Município –dunas e sitio Santa Eulália; descumprimento de requisitos formais exigidos pela Lei n. 12257/2001, conforme ressaltado pelo Ministério Público Estadual; redução de áreas de recarga de aquíferos; descumprimento do art. 22 do Código Florestal; Ter ignorado a situação de calamidade ambiental que se encontra o município, com os piores índices de poluição do país, que já causa a contaminação por metais pesados das águas superficiais, subterrâneas e da Baía de São Marcos, além da contaminação de peixes.

7 - Quais os impactos urbanos e sociais que poderão ser vistos com o novo Plano Diretor?

Veremos a ampliação da mortalidade e piora da qualidade de vida da população residente no entorno do Distrito Industrial, e aumento de doenças da população em geral pela contaminação das águas e dos peixes.

8 - Você entende a terminologia Plano Diretor Integrado? O projeto aprovado possui tais características?

O plano diretor de São Luís, além de ignorar a questão da poluição das águas, dos peixes e do ar, não manteve qualquer diálogo com a questão do saneamento. Assim, pode-se dizer que não é um plano diretor integrado.

9 - Sobre ‘segregação, espaço e territorialidade’, como você aponta a São Luís contemporânea?

A revisão do plano diretor ampliou a parcela do território submetida a condição de zona de sacrifício, mas criou as condições para ampliação da degradação ambiental em todo o território do município.

Breve conclusão

A política tem efeito agravante do caos urbano proposto sob a imagem de um desenvolvimento sustentável fictício sem medir em

especificidades os problemas existentes e os que são prováveis diante de um debate esvaziado sobre os porquês da aprovação do ‘novo’ Plano Diretor de São Luís.

O avanço proposto pela lei será medido pela destruição do natural e a sobrecarga urbana provenientes da especulação urbano-industrial dita em sessão na Câmara Municipal. Outros aspectos já foram noticiados pelos telejornais locais: falta de água; poluição de nascentes, rios e do mar; falta de tratamento do esgotamento sanitário; barreiras em linha costeira com o alto do gabarito para a construção civil; não fiscalização de áreas de preservação ambiental; etc.

O risco do caos está lançado e a nós, sociedade ludovicense, cabe o embate acerca de propagandas descabidas sobre uma temática ampla e técnica que possui índices e características que depõem contrárias à aprovação da Lei n.º 7.122/2023.

Referências

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata.** 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002, 80p.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista:** a fetichização dos planos diretores participativos. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) Universidade Federal do Maranhão, 2009.

BURNETT, Carlos Frederico Lago; ZAGALLO, José Guilherme; SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. Planejamento e caos urbano no Brasil periférico: participação truncada, espaço privatizado, crise fiscal em São Luís, Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 24,

p. 556–576, 2020. Disponível em: <http://periodicosletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/15163>. Acesso em: 12 set. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL. **Audiência Pública - Novo Plano Diretor** (2 de fevereiro de 2023). YouTube, 2023a. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2-7wcJZ_yBM&t=334s. Acesso em: 9 de mar. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL. **Sessão Ordinária** (13 de Março de 2023). YouTube, 2023a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JfKEo6c0liw>. Acesso em: 13 mar. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL. **Sessão Ordinária** (1º de Março de 2023). YouTube, 2023b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d4aiXFuXVU4&t=71s>. Acesso em: 8 mar. 2023.

LÉDA, Gilberto. Câmara derruba vetos de Braide ao Plano Diretor de SL: vereadores apreciaram 18 vetos do prefeito de São Luís ao projeto aprovado no mês passado. **Ipolitica**, Portal IMirante, São Luís, 24 de março de 2023. Disponível em: <https://imirante.com/noticias/sao-luis/2023/04/24/ipolitica-camara-derruba-vetos-de-braide-ao-plano-diretor-de-sl>. Acesso em: 26 abr. 2023.

MOVIMENTO EM DEFESA DA ILHA. **Carta vigília**. 2023. Disponível em: <http://www.cressma.org.br/wp-content/uploads/2023/02/CARTA-VIG%C3%8DLIA.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 4.669** de 11 de outubro de 2006. Câmara Municipal de São Luís. 2006. Disponível em: <https://www.camara.slz.br/download/disposic-sobre-o-plano-diretor-do-municpio-de-sao-luis-e-da-outras-providencias/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal. **Ofício nº 49/2022** – GAB. Gabinete do prefeito. São Luís, 5 de abril de 2022. Disponível em:

<https://www.camara.slz.br/download/plano-diretor-pl-174-2019-alteracoes/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal. **Projeto de Lei nº 174** de 25 de junho de 2019. Câmara Municipal de São Luís. 2019. Disponível em: https://www.camara.slz.br/wp-content/uploads/2022/05/PLANO_DIRETOR_SLZ_2022.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

TAMBOR, Agência. **Poluição!** Guilherme Zagallo diz que São Luís vive situação trágica. Dedo de proza - Entrevista. Web Jornal, em 25 de maio de 2022. Disponível em: <https://agenciatambor.net.br/geral/poluicao-guilherme-zagallo-diz-que-sao-luis-vive-situacao-tragica/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

FONTES ORAIS

ZAGALLO, José Guilherme Carvalho. Maio de 2023. Entrevistador: Autor. São Luís, Maranhão. 8 de maio de 2023. Arquivo pessoal.