

---

## Plano diretor e o social: entrevista com Horácio Antunes Sant'Ana Júnior

---

André Rodrigues Freitas <sup>1</sup>

Júlia Kátia Borgneth Petrus <sup>2</sup>

Horácio Antunes Sant'Ana Júnior <sup>3</sup>

Horácio Antunes Sant'Ana Júnior é professor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão. Coordenador do grupo de estudos: desenvolvimento, modernidade e meio ambiente. É bacharel em ciências sociais, mestre em educação, ambos pela Universidade Federal do Goiás, doutor em ciências humanas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e bolsista de produtividade do CNPq Nível 2. Participa do Movimento de Defesa da Ilha – MDI, grupo social que, dentre outras ações, promove o amplo debate sobre políticas públicas e foi sobre esta temática que concedeu entrevista sobre o Plano Diretor de São Luís, aprovado em 1º de março e sancionado em 12 de abril de 2023.

A entrevista se dá de forma remota, com envio de questionário com nove perguntas relacionando a aprovação do Plano Diretor de São Luís e as influências acerca da política de desenvolvimento sustentável propagada durante as Sessões Ordinárias dos dias 1º e 13 de março que, respectivamente, aprova o Projeto de Lei nº 174/2019 e os Anexos I, II e III da, sancionada em 12 de abril, Lei nº 7.122/2023.

**A. R. F.** - 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

---

<sup>1</sup> Arquiteto e urbanista, Mestre em Geografia (UFMA) e Especialista em Planejamento Urbano (UCAM). Professor Assistente no curso de Engenharia Civil (UEMA) e Orientador de Geografia (UEMANET). Reside na Cidade Patrimônio da Humanidade, São Luís (MA).

<sup>2</sup> Graduada em Geografia (UNIP), Mestre e Doutora em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental (UB/UFRN). É Professora Adjunta do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Maranhão.

<sup>3</sup> Graduado em Ciências Sociais (UFGO), Mestre em Educação Escolar Brasileira (UFGO) e Doutor em Ciências Humanas (Sociologia) (UFRJ). É professor titular no Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Maranhão.

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?

**H. A. S. J.** - Uma primeira condição para que um Plano Diretor seja eficiente, democrático e atenda a todo o município é que seu processo de elaboração e sua votação na Câmara Municipal sejam acompanhados de ampla divulgação, informação qualificada para o conjunto da municipalidade e instrumentos efetivos de participação popular. Isso não aconteceu em todo do processo de formulação e aprovação que vem desde 2015. Devido à pouca divulgação e escassa discussão pública, um dos principais resultados de todo processo foi a drástica redução da Zona Rural de São Luís, que ocorreu apesar da contestação explícita de lideranças comunitárias rurais nas poucas e mal divulgadas audiências públicas e do não cumprimento de ritos e orientações previstos na legislação ambiental brasileira. O apelo de lideranças das comunidades rurais não foi ouvido pelo Executivo e pelo Legislativo Municipal. Juntamente com essa redução da zona rural, abriu-se espaço para ampliação da degradação ambiental do município, que já é bastante significativa; para a ampliação da especulação imobiliária e para a expansão de atividades industriais e de infraestrutura poluidoras. Esses desdobramentos do Plano Diretor poderão ser, como já anunciado pelo empresariado e por autoridades públicas, garantidos com maior precisão na futura Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

**A. R. F.** - Como você define função social da cidade? Existe equivalências/contrastos entre essa ideia e o contemporâneo da cidade?

**H. A. S. J.** - Para a cidade cumprir sua função social, o seu planejamento deveria ser voltado para superar as históricas injustiças espaciais resultantes das desigualdades econômicas e sociais. O planejamento municipal deveria atender a demandas de comunidades colocadas em situação de periféricas e a comunidades rurais que tradicionalmente ocupam parcelas significativas do município. Atualmente, vivemos numa cidade que segrega, cria zonas de conforto para parcelas mais ricas da população, desconsidera os processos de crescimento acelerado resultantes do êxodo do campo e mantém ou cria novos espaços degradados para parcelas da população como menor poder aquisitivo. O Plano Diretor, na forma em que foi aprovado, não cria instrumentos para superação desses graves problemas e não se constitui um instrumento de viabilização da função social da cidade

**A. R. F.** - Segundo sua visão, quais as maiores influências na aprovação do Plano *Diretor em 2023*?

**H. A. S. J.** - O empresariado da construção civil (em grande medida formado por empresas que não são maranhenses) e o empresariado vinculado às atividades de expansão portuária e industrial formaram as principais forças sociais de defesa do Plano Diretor tal como foi aprovado. Uma comprovação disso está em um seminário promovido pela Federação das Indústrias do Maranhão (FIEMA), em 2015, em que foi apresentado para a Prefeitura um projeto já elaborado de Plano Diretor e Lei de Zoneamento. O poder público executivo e legislativo, municipal e estadual associado ou submetido ao poder econômico do empresariado atuou em todo processo para garantir a aprovação dos interesses empresariais. Por outro lado, houve reação, principalmente, de liderança de comunidades rurais em conjunto com pesquisadores universitários, religiosos, sindicalistas, ativistas de movimentos sociais e profissionais liberais que atuaram por garantir alternativas à proposta empresarial que fossem mais justas socialmente e adequadas ambientalmente. Porém, apesar de uma longa resistência de 8 anos (desde 2015), as forças econômicas do empresariado se mostraram maiores.

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

**H. A. S. J.** - Sim. Como o Plano Diretor aprovado criou as bases para uma Lei de Zoneamento que permita aumentar o gabarito dos prédios a serem construídos no município, diminuir o perímetro de área de uso restrito como duna e o Sítio Santa Eulália, ampliar os usos industriais permitidos e a área de abrangência de indústrias, portos, retroportos e outros equipamentos de infraestrutura, a Natureza de São Luís que já se encontra tão devastada tende a ter sua devastação ampliada, as praias tendem a permanecer poluídas ou aumentar sua poluição; os peixes contaminados por metais pesados; o ar, as águas e os solos cada vez mais contaminados, aumentando as doenças e mortes.

**A. R. F.** - Com você definiria a participação da população no processo de aprovação do Plano Diretor Municipal?

**H. A. S. J.** - Não houve a criação de instrumentos efetivos de participação popular. As audiências públicas não foram ou foram parcamente divulgadas, não houve o uso de meios de comunicação de massa ou da internet para informar e incentivar a participação popular. Cabe uma ressalva à significativa e diferenciada mobilização e participação de parte das comunidades da Zona Rural (as audiências públicas com maior número de pessoas ocorreram na Zona Rural), que, em função da redução de seu tamanho, sentiram mais diretamente as ameaças sobre seus territórios. Apesar de ter sido o segmento da população que mais participou do processo de discussão do Plano Diretor, a Zona Rural não teve sua principal reivindicação (manutenção de seu território) atendida. Destacam-se também as tentativas permanentes de manipular e conduzir a participação popular por parte de agentes públicos.

**A. R. F.** - Quais as maiores falhas deste Plano Diretor de São Luís?

**H. A. S. J.** - A principal falha do Plano Diretor aprovado foi a redução da Zona Rural e, conseqüentemente, de algumas áreas de preservação. Além disso, a própria Prefeitura, ao vetar 16<sup>4</sup> emendas aprovadas pela Câmara Municipal (vetos esses derrubados posteriormente 3 pela própria Câmara), já apontava nelas desconformidades com legislações superiores, o que é um sinal das irregularidades que permeiam a lei aprovada.

**A. R. F.** - Quais os impactos urbanos e sociais que poderão ser vistos com o novo Plano Diretor?

**H. A. S. J.** - Manutenção e ampliação das desigualdades na ocupação espacial do município, abertura de áreas que perspectivas de conservação para atividades degradadoras. Porém, é necessário chamar atenção para que as principais conseqüências somente serão sentidas a partir da Lei de Zoneamento, na medida em que o Plano Diretor fornece as diretrizes gerais, mas quem detalha as formas de uso e ocupação do solo é a Lei de Zoneamento<sup>5</sup>.

**A. R. F.** - Você entende a terminologia Plano Diretor Integrado? O projeto aprovado possui tais características?

---

<sup>4</sup> O prefeito Eduardo Salim Braide (PSD) vetou 18 ementas dos parlamentares que, no dia 24 de abril, analisaram e derrubaram tais vetos

<sup>5</sup> A Câmara dos Vereadores tem o prazo de 180 dias da sanção da Lei nº 7.122/2023 para votar a Lei de 4 Zoneamento da cidade.

**H. A. S. J.** - Não conheço essa denominação e, por isso, não tenho instrumentos para avaliar se o projeto aprovado corresponde a tais características.

**A. R. F.** - Sobre 'segregação, espaço e territorialidade', como você aponta a São Luís contemporânea?

**H. A. S. J.** - São Luís é uma cidade altamente segregadora. A distribuição espacial da população corresponde à alta concentração de renda que marca a cidade. Para atender a estratos médios de grandes empreendimentos que passaram a chegar na cidade a partir da década de 1980, estão sendo constituídos espaços de lazer e comércio (como Shoppings Centers) e lugares de moradia voltados para esse público que excluem os extratos mais pobres da população. Além disso, lugares como a Península da Ponta da Areia vão se especializando de forma a contemplar a parte ínfima da elite local que ainda permanece na cidade ou volta a ela esporadicamente (boa parte dos extratos superiores da elite maranhense mora, se diverte, estuda, faz tratamentos de saúde em outros centros urbanos do país ou do exterior). Para a grande maioria da população ludovicense sobram espaços degradados, com péssimo fornecimento de água, sem esgotamento sanitário, péssimas condições de mobilidade, insuficientes estruturas de lazer.

### **Breve conclusão**

Esta entrevista parte de metodologia de pesquisa para embasamento crítico de dissertação e teve anuência da orientadora, sendo também, indicação de banca de qualificação.

Os procedimentos ocorrem da seguinte forma: convite formal escrito e encaminhado via e-mail institucional entre o entrevistador e o entrevistado; apresentação da pesquisa e aceite pelo entrevistado; encaminhamento do questionário e devolução junto a termo de compromisso, responsabilidade, permissão de uso e divulgação da mesma, através de formulário assinado digitalmente pelo portal do Governo Federal. Por agenda de viagens do entrevistado e assuntos pessoais do entrevistador, a condução da entrevista seguiu os ritos formais e foram registrados de forma escrita pelas partes. A apresentação se dá inteiramente àquilo exposto pelo entrevistado, não foram alterados em nenhum sentido suas palavras e a ordem aqui demonstrada foi a mesma enviada pelo professor.

A escolha pelo professor Horácio se deu primeiramente por seu envolvimento no grupo Movimento de Defesa da Ilha, ao qual integrei em fevereiro de 2023. Sua postura acadêmica e influencia acerca de assuntos relevantes de antropologia, sociedade e política foram decisivos para tal. Ficam aqui os agradecimentos e o convite para leitura na íntegra da pesquisa que possibilitou esta entrevista.

### **Referências Bibliográficas**

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

BURNETT, Carlos Frederico Lago. 2009. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). São Luís: Universidade Federal do Maranhão. (<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/756/1/CARLOS%20FREDERICO%20LAGO%20BURNETT.pdf>; acesso em 13/08/23).

CÂMARA MUNICIPAL. Audiência Pública - Novo Plano Diretor (2 de fevereiro de 2023). YouTube, 2023a. ([https://www.youtube.com/watch?v=2-7wcJZ\\_yBM&t=334s](https://www.youtube.com/watch?v=2-7wcJZ_yBM&t=334s); acesso em 09/03/23).

CÂMARA MUNICIPAL. Sessão Ordinária (13 de Março de 2023). YouTube, 2023c. (<https://www.youtube.com/watch?v=JfKEo6c0Iiw>; acesso em 13/03/23).

CÂMARA MUNICIPAL. Sessão Ordinária (1º de Março de 2023). YouTube, 2023b. (<https://www.youtube.com/watch?v=d4aiXFxVU4&t=71s>; acesso em 08/03/23).

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal. Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006. Câmara Municipal de São Luís. 2006. (<https://www.camara.slz.br/download/dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-sao-luis-e-da-outras-providencias/>; acesso em 10/03/23).

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal. Ofício nº 49/2022 – GAB. Gabinete do prefeito. São Luís, 5 de abril de 2022. (<https://www.camara.slz.br/download/plano-diretor-pl-174-2019-alteracoes/>; acesso em 09/03/23).

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal. Projeto de Lei nº 174 de 25 de junho de 2019. Câmara Municipal de São Luís. 2019. ([https://www.camara.slz.br/wp-content/uploads/2022/05/PLANO\\_DIRETOR\\_SLZ\\_2022.pdf](https://www.camara.slz.br/wp-content/uploads/2022/05/PLANO_DIRETOR_SLZ_2022.pdf); acesso em 21/01/23). Fontes textuais/correspondência

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes. Maio de 2023. Entrevistador: Freitas, André. São Luís, Maranhão. 9 de maio de 2023. Arquivo pessoal. 2023.