

ENTREVISTA COM FREDERICO BURNETT: O NOVO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO

André Rodrigues de Freitas¹
Carlos Frederico Lago Burnett²
Júlia Kátia Borgneth Petrus³

INTRODUÇÃO

São Luís, capital do Estado do Maranhão, aprovou em 1º de março, o Projeto de Lei n.º 174/2019, que atualiza o Plano Diretor Municipal anterior, datado de 2006; tendo suas emendas aprovadas em 13 de março, pela Câmara de Vereadores; e a sanção, pela Prefeitura Municipal, no dia 12 de abril de 2023, abrindo espaço para as novas questões acerca da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, datada de 1992, que deve ser votada em até 12 meses, sendo complementar à lei do plano diretor (Câmara Municipal, 2023).

Esta entrevista, em formato de questionário, debate a temática dos planos diretores municipais, especificamente o último projeto aprovado pela Câmara e sancionado pelo atual prefeito de São Luís, Eduardo Salim Braide (PSD). A lei foi publicada no Diário Oficial do Município (DOM) dois dias após sua sanção, tendo tido 18 vetos da prefeitura que foram analisados e, a maioria, derrubados no dia 24 de abril pela Câmara. Os questionamentos se baseiam em pesquisa acadêmica, tendo o Plano Diretor da cidade de São Luís como objeto de estudo. A veiculação desta entrevista parte de diagnóstico junto à pesquisa de dissertação intitulada **Segregação, espaço e territorialidade: relações de influências do plano diretor municipal na São Luís contemporânea**, e debate sobre a legalidade, o urbanismo e a política urbana da capital maranhense sob visão do Plano Diretor aprovado no ano 2023, quase 17 anos da última lei, que toma novamente assuntos que a reprovaram, em 2019, segundo relatórios do Ministério Público Estadual, além de diversas pesquisas acadêmicas e a marcante atuação de especialistas da área sobre, principalmente, as muitas questões não tratadas pelo projeto, pelo relatório apresentado, quer seja pela Câmara ou pela Prefeitura (São Luís, 2006; 2019; 2022).

O entrevistado, possuidor de vasta experiência acerca do urbanismo e dos planos diretores, foi escolhido por seu rico acervo, pela função docente e o engajamento político junto ao tema do planejamento urbano ludovicense, além de participação no Movimento de Defesa da Ilha – MDI, movimento social de amparo político que tem manifestado-se contrário à proposta original de lei e provocado debates sobre as apresentações em audiências públicas esvaziadas, principalmente, pela falta de publicidade e clareza sobre o tema.

¹ Bacharel em arquitetura e urbanismo (UniCEUMA, 2015), Especialista em Gestão de Cidades e Planejamento Urbano (UCAM, 2018), Mestre em Geografia (UFMA, 2023), Ex-Professor do curso de arquitetura e Professor Voluntário no curso de Geografia do Núcleo de Tecnologias para Educação da Universidade Estadual do Maranhão. arquiteto.arfreitas@gmail.com

² Doutor em Políticas Públicas (UFMA, 2009), Professor aposentado do curso de Arquitetura e Urbanismo (UEMA). Como a entrevista se deu por correspondência e, o entrevistado, é o primeiro responsável por suas palavras e embasamentos, os pesquisadores entendem que o mesmo é também co-autor. fredlburnett@gmail.com

³ Doutora em Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental (UB, 2013), Professora Adjunta no Programa de Mestrado em Geografia da Universidade Federal do Maranhão. julia.petrus@ufma.br

A composição geral dos resultados da pesquisa, partem de entrevista com quatro influentes pesquisadores residentes no Estado do Maranhão, em um conjunto de nove questões que envolvem o histórico recente acerca do planejamento urbano de São Luís e possíveis destravamentos, segundo parlamentares, de um desenvolvimento sustentável para o sucesso econômico da cidade, do estado e de sua população. Pela amplitude do debate, este texto se propõe a apresentar de forma objetiva as centralidades e as questões urbanas acerca do planejamento e de ferramentas da gestão e das políticas públicas, como o plano diretor.

O professor Carlos Frederico Lago Burnett, graduado em arquitetura pela Universidade de Buenos Aires, em 1980, mestre em desenvolvimento urbano pela Universidade Federal de Pernambuco, em 2002, e doutor em políticas públicas pela Universidade Federal do Maranhão, em 2009, com a tese intitulada “Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos”, trabalho este que traça grandes referências aos estudos de planejamento urbano, em especial o da capital maranhense, que teve como co-orientadora a Dra. Erminia Maricato, outra grande pesquisadora do meio urbano no Brasil.

O aceite ocorreu formalmente por meio de correio eletrônico institucional deste pesquisador, e a entrevista se deu de forma remota, com encaminhamento das questões em arquivo editável e devolvida em documento não editável, assinado digitalmente através do portal do Governo Federal – gov.br, para arquivamento final. Devido à agenda do entrevistado e de recuperação médica do pesquisador-entrevistador, a metodologia utilizada foi esta: estruturação do questionário pelo pesquisador com modificações e aprovação da orientadora, convite, partindo de contato digital, por meio do grupo de WhatsApp do MDI, apresentação da pesquisa (título e resumo) e envio do questionário com as nove perguntas, devolução de termo assinado acompanhado das respostas para arquivamento do documento original junto à versão final da pesquisa de dissertação defendida em dezembro de 2023.

O objetivo desta entrevista foi o de dar maior ênfase aos questionamentos teóricos e práticos da legislação urbana e às influências que se concentram nas políticas públicas que aprovaram o projeto de lei e deve embasa seu complemento, a lei de zoneamento, nos próximos meses. Debate este que tem o professor Fred Burnett, como é conhecido, sobre temática tão pertinente no contexto da sociedade brasileira, caracterizando a ludovicense, sobre as resultantes do processo político urbano local.

Nesse sentido, segue a entrevista, realizada entre os dias 29 de abril e 14 de maio de 2023, por meio de correspondência via e-mail.

A.R.F. – Em 1º de março de 2023, a Câmara aprovou o Projeto de Lei n.º 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?

C.F.L.B. – O Plano Diretor 2023 se apresenta como resultado de um longo processo de construção de uma aliança interescolar entre capitais locais, regionais e

mundiais, que definiu um projeto político e econômico para São Luís e vastas regiões do Maranhão, vinculado à produção, circulação e escoamento do agronegócio do próprio estado e do Centro-Oeste brasileiro pelo denominado Complexo Portuário do Itaqui. Para este projeto, o Plano Diretor aprovado resolveu o impasse de décadas do Distrito Industrial de São Luís, oferecendo terras “com segurança jurídica” para implantação de uma versão brasileira das “maquiladoras mexicanas”, manufaturas de empacotamento de produtos importados ou exportados, sem agregação local de valor ou desenvolvimento tecnológico. A permanência do termo “desenvolvimento sustentável da cidade” mostra bem o “rigor ou compromisso” com a conceituação original de Sachs e atitude mistificadora das possibilidades do futuro para a humanidade sob o capitalismo: o macrozoneamento do Plano Diretor 2023 determina a redução significativa de áreas de preservação ambiental do município, sem qualquer base geográfica sobre recursos naturais a preservar nas decisões do Plano, mostram mais do que cinismo (Santos, 2022): dão ideia clara da assimetria do poder político e econômico que se constituiu em torno do projeto de apropriação privada de terras comuns de São Luís em nome da “necessidade urgente” do “desenvolvimento...”. O Plano Diretor 2023 deveria ter sido tudo que lhe foi negado: melhores condições de vida e trabalho para a grande maioria da população, reconhecendo sua identidade socioespacial que a faz dependente de certas condições concretas do espaço e do trabalho, potenciadoras de sua cultura, em tudo e por tudo em contradição com as mesmas condições exigidas pelo “desenvolvimento urgente” imposto ao Plano Diretor e aos ludovicenses: espaço privatizado e trabalho subordinado.

A.R.F. – Como você define ‘função social da cidade’? Existe equivalências/contrastes entre essa ideia e o contemporâneo da cidade?

C.F.L.B. – O termo é suficientemente amplo e indefinido para permitir sua inclusão tanto na Constituição Federal de 1967, sob ditadura militar, quanto de 1988, na democratização nacional, mas também por ser usado pelo governo Pinochet (Crawford, 2017, p. 13-14) e aceito tanto por correntes políticas da social-democracia (PSDB, PT), quanto pela visão econômica do neoliberalismo, no qual o Capital deve ter como principal referência a produtividade, premissa que pelo ângulo do social de um futuro melhor que justifica as expropriações de hoje. Sendo uma construção social em torno de um consenso, sua apropriação pelo direito não o libera de subordinações próprias do “espaço social”, que vai se materializar no “espaço físico apropriado” (Bourdieu, 2013). Ainda que seja recurso contra arbitrariedades ou assimetrias exageradas, a aplicação da “função social da cidade” está condicionada pelo entendimento do direito burguês em geral e de seus juristas em particular, nenhum capaz de inverter o sentido da própria lógica e dinâmica capitalista. Sua cristalização jurídica e sua parca contribuição à igualdade entre os homens têm sentido inverso à mutabilidade sistêmica que exige “destruições criadoras” para fazer surgir novas oportunidades de “desenvolvimento”, das quais o espaço é a sua principal matriz (Harvey, 2005). Por isso, não se trata de um recurso jurídico e técnico, mas um campo de luta social que exige organização e pressão sobre o próprio direito burguês. Quanto ao “contemporâneo da cidade”, cabe atentar que a mundialização, comprimindo tempo e espaço, imprimiu ritmos diferenciados naquela equação do “espaço físico apropriado” (Bourdieu, 2013) e os esforços de homogeneização capitalista – transformando espaço concreto em abstrato e,

consequentemente, trabalho concreto em abstrato (Smith, 1988) – têm posto o acesso à “função social da cidade” dependente da geração de empregos através do ‘desenvolvimento’; isto é, com o fim do Estado do Bem-Estar Social, a aplicação do fundo público serve prioritariamente para subsidiar o Capital, tornando a “função social” ainda mais relativa e postergada.

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

C.F.L.B. – Iniciado em 2014/2015, concluído em 2023, o Plano Diretor teve tempo suficiente para construir, ao longo de uma conjuntura de avanço das forças conservadoras e fascistas no país e no mundo, um consenso político e empresarial que usou de todas as possibilidades oferecidas pelo Estatuto da Cidade para impedir qualquer possibilidade de conquistas sociais. Abusando da maioria conquistada no interior do Conselho da Cidade, condição agravada pelo calendário de reuniões que penalizou a frequência e o acompanhamento das discussões por parte das representações populares, pois favorável a funcionários públicos e assessores da iniciativa privada, as discussões e decisões no Conselho foram dominadas pela agenda do Estado e do Capital, como provam as poucas atas disponíveis e confirma amplamente tese recente que analisou o processo (Souza⁴, 2022).

A.R.F. – Existem preocupações acerca do planejamento para o futuro da cidade? Poluição, Meio Ambiente, Zona Urbana, Zona Rural...

C.F.L.B. – Preocupações do Plano Diretor? Dos órgãos públicos de meio ambiente? Ou de setores da sociedade organizada? Com relação ao Plano Diretor, já foi comentado, quanto aos órgãos públicos, basta constatar os recursos orçamentários no PPA⁵ estadual e municipal, mas também das injunções políticas que escolhem os titulares dos órgãos, para somar 2+2. Restam setores da sociedade civil e populações atingidas que, submetidos à luta pela reprodução física cada dia mais exigente, se esforçam para conseguir tempo e espaço e recorrem ao Ministério Público, entram na fila das providências legais e suas decisões percorrem os corredores kafkanianos⁶ da burocracia estatal... Enquanto isso, como disse Lulu Santos, “o tempo não para”, novos e maiores conflitos sócio-ambientais explodem e exigem novos e maiores esforços de organização da sociedade.

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

C.F.L.B. – Por dentro do processo, no CONCID⁷, já exposto acima; por fora, de maneira distinta conforme o espaço fosse urbano ou rural, com este último demonstrando um elevado poder de mobilização, resultante da relação própria das

⁴ Em vez de SOUZA, leia SANTOS, em referência ao Dr. Luiz Eduardo Neves dos Santos, professor de geografia da Universidade Federal do Maranhão, que tratou do Plano Diretor de São Luís em sua tese na Universidade Federal do Ceará em 2022.

⁵ Plano Plurianual.

⁶ Referência ao escritor Franz Kafka.

⁷ Conselho da Cidade.

comunidades rurais com seu espaço comum de vida e trabalho, que construiu suas territorialidades, agora em risco. Mas também com seu controle maior do tempo, que lhe permite mais flexibilidade que os empregados ou biscateiros que vivem nos bairros periféricos, a maioria de seus moradores subsumidos na individualidade de “batalhadores” das classes D e E como mostrou Jessé de Souza. Cabe também considerar que, a estes, pouco ou nada lhes resta perder, enquanto os produtores rurais estão ameaçados em suas próprias existências pelo Plano Diretor 2023, que lhes expropria da própria natureza.

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

C.F.L.B. – Penso que as falhas foram comentadas nas perguntas anteriores...

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

C.F.L.B. – Para além das consequências sócio-espaciais para a grande maioria da população, o Plano Diretor 2023 terá um grande impacto na capacidade de gestão do solo por parte da falida prefeitura municipal, sem capacidade de investimento terá de responder pela obrigação constitucional de urbanização de toda a área rural agora zona urbana. As precariedades do atendimento dos bairros periféricos e as condições sócio-ambientais dos residenciais do PMCMV⁸ construídos nas ZEIS⁹ da zona rural podem ser consideradas o padrão urbano a ser materializado com a vigência do Plano Diretor.

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

C.F.L.B. – Mais uma terminologia inovadora que, por cima e desde cima, busca dar nome novo a velhos vícios, sem qualquer possibilidade de efetivação. A participação efetiva de determinados órgãos municipais no processo do Plano Diretor, como Planejamento e Orçamento, Obras e Serviços Públicos, Meio Ambiente, etc., demonstra o que sejam as limitações do discurso do “Plano Diretor Integrado”. O poder político administrativo municipal, assim como o estadual e o federal, é fragmentado para atender às exigências do pacto federativo nacional e sua “modernização conservadora” (Pires; Ramos, 2009) e contemplar os aliados estruturais e conjunturais. Sem qualquer pretensão de totalidade, não consideram elementos, mas partes da cidade, desconexas do todo, assim ficam assegurados tanto a dominação geral e o diálogo fracionado com a sociedade, moeda de troca dos políticos – vereadores, prefeitos, deputados, governadores - nas suas próprias e necessárias negociações com os representantes do Capital.

A.R.F. – Sobre ‘segregação, espaço e territorialidade’, como você aponta a São Luís contemporânea?

C.F.L.B. – A produção do espaço em São Luís vem assumindo uma nova dinâmica, entre a baixa acumulação dos capitais locais e as possibilidades abertas pelo

⁸ Referente ao Programa Minha Casa Minha Vida.

⁹ Referente às Zonas Especiais de Interesse Social, termo do Estatuto da Cidade.

vínculo com os capitais nacionais e internacionais, mas também pelas possibilidades de políticas urbanas da gestão federal, identificada com o desenvolvimentismo nacional e que poderá injetar volumosos recursos no mercado imobiliário. Do ponto de vista interclasse, e apesar dos canais de diálogo, negociação e parceria criados entre empresários locais e nacionais, há diferenças entre os espaços de interesse desses grupos em relação a diferentes fragmentos do município, sinalizando para atritos internos. De todos os modos, uma nova complexidade na produção do espaço que se anuncia, tanto por parte dos setores capitalistas, quanto pelos grupos urbanos e rurais, que terão seus espaços de vida e trabalho submetidos a novas expropriações. Neste contexto de radicalização da produção do espaço, resta observar a capacidade dos grupos políticos dominantes em constituírem uma aliança, capaz de dar conta das negociações com os capitais interescares e manter o controle político sobre expressivos setores da sociedade que sofrerão as consequências sócio-espaciais pelo avanço capitalista em São Luís.

BREVE CONCLUSÃO

O Plano Diretor ou sua 'fetichização', como diz o professor Frederico Burnett, acerca de uma política salvadora, não advêm da gestão pública ou dos parlamentares unicamente, ou pleno menos, não se deve esperar passivamente por tal movimento. A estrutura massiva da cidade, causa medo aos seguimentos mais diversos do social ludovicense e, parecem, destinar-se aos de menor poder econômico, ampliado ainda pela pouca divulgação e envolvimento da população, por mecanismos, como a utilização de linguagem técnica demasiada para ocultar os reais tratamentos da lei, como denuncia Burnett. Repete-se a história, não no sentido isolado do planejamento de São Luís, já que ele é visto como propulsor de um desenvolvimento possível, mas no contemporâneo ele é pouco real, fictício, talvez, engendrado por um poder dado ao capital pelo capital.

A urbanização ludovicense necessita de melhores visibilidades sobre a dominação ou territorialização do espaço citadino. Fadado ao caos, o consumo desregrado do solo pelo uso e ocupação promovidos pelo desenvolvimentismo trazem um alerta sobre o futuro da cidade, negando a escassez do debate, o aumento da poluição urbana e a falta de uma política de adensamento integrado.

O intuito deste trabalho não é somente apresentar opinião, mas demonstrar o sistema que deve vigorar em São Luís em, talvez dez anos, que se faz útil à política do plano diretor agora vigente, ou perdurar ao finito, sobre os recursos e construções do social apresentadas por Frederico Burnett. Esta entrevista não se isola da pesquisa de dissertação à qual se vincula, mas parece ter propriedade particular no entendimento do planejamento urbano da cidade e da gestão do espaço local.

Desta forma, reproduz vozes maiores, implicadas com uma porção da população que tem sido silenciada pela política de gestão do urbano e do rural, que se apropria de regalias do capital e despreza os riscos e ritos dos planos diretores como ferramenta participativa. As possibilidades do Plano Diretor não são somente sobre o ganhar, mas sobre precisamente o que se tem perdido com políticas de consumo espacial e segregação que estruturam a proposta, a lei e a política urbana de São Luís do Maranhão.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. **Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado**. Estud. av., São Paulo, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ea/v27n79/v27n79a10.pdf>.

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, C. F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) Universidade Federal do Maranhão, 2009. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/756/1/CARLOS%20FREDERICO%20LAGO%20BURNETT.pdf>. Acesso em: 13 ago. 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, 2023c. 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=d4aiXFaXVU4&t=71s>. Acesso em: 8 mar. 2023.

CRAWFORD, C. **A Função social da propriedade e o direito à cidade: Teoria e prática atual**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

HARVEY, D. A geopolítica do capitalismo. In: **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 127-162.

PIRES, M. J. S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Vol. 40, n. 3, 2009, p. 411-424. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4207148/mod_resource/content/1/516_05_semin%C3%A1rio_PIRES_o%20termo%20moderniza%C3%A7%C3%A3o%20conservadora.pdf#:~:text=Os%20pensadores%20nacionais%2C%20utilizam%20o,tipicamente%20capitalistas%20na%20agropecu%C3%A1ria%20nacional. Acesso em: 13 ago. 2023.

SANTOS, L. E. N. **Urbanização e planejamento urbano na periferia do Brasil: A Revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís, Maranhão (2014-2021)**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/67821/3/2022_tese_lensantos.pdf. Acesso em: 13 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/disposoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-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.