

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICA E PLANEJAMENTO URBANO

TULI-D'MAURI OLIVEIRA PENNA

JUSTIÇA SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO:
uma análise sobre políticas públicas integradas no novo Plano Diretor do Rio
de Janeiro

RIO DE JANEIRO

2024

TULI-D'MAURI OLIVEIRA PENNA

**Justiça Social no Planejamento Urbano:
uma análise sobre políticas públicas integradas no novo Plano
Diretor do Rio de Janeiro**

Trabalho de Conclusão apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Walkíria Cabral

RIO DE JANEIRO

2024

CIP - Catalogação na Publicação

0917j Oliveira Penna, Tuli-D'mauri
Justiça social no planejamento urbano: uma
análise sobre políticas públicas integradas no novo
Plano Diretor do Rio de Janeiro / Tuli-D'mauri
Oliveira Penna. -- Rio de Janeiro, 2024.
23 f.

Orientador: Maria Walkiria Cabral.
Trabalho de conclusão de curso (especialização) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Política
e Planejamento Urbano, 2024.

1. Políticas Públicas Integradas. 2. Justiça
Social. 3. Plano Diretor. 4. Planejamento Urbano.
5. Produção do Espaço Urbano. I. Cabral, Maria
Walkiria, orient. II. Título.

TULI-D'MAURI OLIVEIRA PENNA

**JUSTIÇA SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO:
uma análise sobre políticas públicas integradas no
novo Plano Diretor do Rio de Janeiro**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista.

Aprovado por:



Documento assinado digitalmente

MARIA WALKIRIA DE FARO COELHO GUEDES CA

Data: 10/07/2024 09:53:20-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa Dra Maria Walkiria Cabral - Orientadora
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Documento assinado digitalmente

ERICK SILVA OMENA DE MELO

Data: 10/06/2024 10:01:36-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof Dr Erick Omena - Avaliador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Documento assinado digitalmente

RENATO EMERSON NASCIMENTO DOS SANTOS

Data: 13/06/2024 15:47:13-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof Dr Renato Emerson Nascimento Dos Santos
Coordenador do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é caracterizar a potencialidade de políticas públicas urbanas quando vinculadas a uma lógica de justiça social, utilizando como fator empírico a análise do Plano Diretor carioca mais recente. Essa investigação parte do pressuposto que uma das melhores formas possíveis de se realizar justiça social é através de políticas públicas integradas. Para tanto, buscou-se analisar de que forma o tema políticas públicas integradas aparece no PD/RJ, e, nesse sentido, a investigação se dará em duas etapas. Na primeira buscaremos delimitar quais são as formas capitalistas de produção do espaço urbano, prevaletentes nos modelos de cidade brasileiros, bem como definir o que entendemos por justiça social e políticas públicas integradas, considerando como essas duas questões se relacionam; a segunda questão será analisar o papel instrumental do Plano Diretor como forma de atingir justiça social, analisando quando e como aparecem as PPI no PD do Rio de Janeiro. Metodologicamente, essa pesquisa será realizada por análise documental, inicialmente com uma revisão bibliográfica na plataforma Periódicos/CAPES, e posteriormente, uma análise do Plano Diretor do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: políticas públicas integradas; justiça social; plano diretor; planejamento urbano; produção do espaço urbano.

ABSTRACT

The objective of this research is to characterize the potential of urban public policies when linked to a logic of social justice, using the analysis of the most recent Rio's Master Plan of urbanism as an empirical factor. This investigation is based on the assumption that one of the best possible ways to achieve social justice is through integrated public policies. To this purpose, we sought to analyze how the theme of integrated public policies appears in Master Plan, and, in this sense, the investigation will take place in two stages. In the first, we will seek to define the capitalist forms of production of urban space, prevalent in Brazilian city models, as well as define what we understand by social justice and integrated public policies, considering how these two issues are related; The second stage will be in need to analyze the instrumental role of the Master Plan as a way of achieving social justice, analyzing when and how IPPs appear in Rio de Janeiro's MP. Methodologically, this research will be carried out through documentary analysis, initially with a bibliographical review on the Periódicos/CAPES platform, and subsequently, an analysis of the Rio de Janeiro's Master Plan.

Keywords: integrated public policies; social justice; master plan; urban planning; production of urban space.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 4 |
| 2 | METODOLOGIA | 5 |
| 3 | PORQUÊ PRECISAMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS | 6 |
| | 3.1 A cidade seus problemas | 6 |
| | 3.1.1 Ocupação urbana capitalista no Brasil | 6 |
| | 3.1.2 A ocupação neoliberal urbana no Brasil | 9 |
| | 3.1.3 Ao direito à cidade | 10 |
| | 3.2 Justiça social e políticas públicas | 12 |
| 4 | O NOVO PD/RJ | 15 |
| | 4.1 Significado do Plano Diretor | 15 |
| | 4.2 Enfoques do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro | 17 |
| | 4.3 Cidades compactas, justiça social e políticas públicas integradas | 18 |
| 5 | CONCLUSÃO | 20 |
| | REFERÊNCIAS | 22 |

1 INTRODUÇÃO

A constituição capitalista do espaço é fundamentalmente enviesada para valorização do interesse privado e, em meio urbano, essa condição é responsável pela capitalização dos espaços da cidade que se tornam parte do mercado imobiliário.

A produção de mercadorias é o mecanismo fundamental no processo de acumulação de capital, e com o mercado imobiliário não poderia ser diferente. Entretanto, a singularidade da terra como mercadoria acaba afetando o processo padrão de lucratividade em relação à indústria de produção de bens.

A terra, enquanto mercadoria fixa e não renovável, adquire valor mercadológico com base em sua localização, e, por esse motivo, cada incorporação imobiliária gera um bem único, em razão da produção ser restrita ao local e limitada às unidades do empreendimento. Seguindo a fundamentação do valor de troca da mercadoria habitação, a definição sobre a troca é influenciada diretamente a partir da lógica de preço de monopólio. Isso acontece porque a terra confere ao empreendimento uma singularidade diferente de qualquer característica de outros bens duráveis, que podem ser produzidos em larga escala, em razão da sua fixação espacial e sua rigidez construtiva.

Nesse sentido, é a terra e sua localização que garantem a diferenciação entre preços no mercado imobiliário, sendo este, por esse motivo, regulado pela renda de monopólio. Isso acaba por criar interesse pela especulação de certas áreas da cidade em função de inflar o preço final da mercadoria, o que reflete o cenário atual das cidades brasileiras, onde existe expansão periférica, em favor de promover a valorização de terras entre o centro e periferia, e uma bolha especulativa, localizada no centro urbano, onde o preço da terra cria uma natural expulsão das classes mais baixas e concentra os empreendimentos mais caros.

Em um contexto globalizado e globalizante, o sistema é capaz de garantir uma ótica acumuladora que atravessa qualquer barreira socioeconômica. Em função do nível de desenvolvimento tecnológico, a reprodução do capital se concentra a partir de centralidades, sejam elas maiores empresas, fundos de investimentos, economias nacionais, o que garante que o dinheiro, mesmo que extrapole divisas nas formas, como exemplos, de empresas transnacionais ou investimentos internacionais, retorne para os pontos centralizados e centralizantes

da acumulação de capital.

Mesmo que não se operacionalizem de forma cooperada, as empresas e economias nacionais, a forma cíclica que se constrói o funcionamento econômico global é inegável. Com o capital concentrado, como é praxe em um sistema centralizador, o dispêndio de valores financeiros em escala macro se torna responsabilidades de poucos agentes econômicos; tendo como fim o próprio lucro, os agentes financeiros organizam uma trajetória de investimento sempre em busca de centralizar ainda mais o capital; entretanto, para a reprodução do capital, é preciso dispendir de capital, que, em função da globalização econômica, pode circular por qualquer lugar do mundo; as migalhas de desenvolvimentos socioeconômico são visíveis a partir dessa etapa, entretanto, o investimento privado *offshore* vai sempre optar por aplicações que garantem baixo risco, criando um impulso natural para a desregulamentação econômica, a desvalorização da mão de obra e a deslegitimação de direitos trabalhistas em todo o mundo. Esse cenário está muito relacionado com o atual estágio da economia mundial, que se convencionou pela denominação de neoliberalismo. Muito relacionado à financeirização econômica, o sistema neoliberal foi responsável por extrapolar as barreiras internacionais e garantir provimentos lucrativos em setores e serviços antes considerados básicos, tais quais saúde, educação, previdência social etc.

Partindo desse contexto, que se relaciona profundamente com os aspectos propulsores da construção das cidades, este trabalho tem o objetivo de iniciar uma reflexão sobre o que é justiça social em meio urbano e quais as melhores formas de atingi-la. Em nossa concepção, o ponto mais drástico para a cooptação dos espaços das cidades pelos interesses privados se dá por uma ausência de planejamento integrado das políticas públicas, o que levantamos como principal necessidade na construção do espaço urbano embasado pela justiça urbana.

O texto se divide em cinco partes: além desta introdução, uma seção de metodologia, outra dedicada ao debate sobre as formas capitalistas de produção do espaço e como elas são orientadas para a produção da desigualdade, a seguinte tratando especificamente do debate sobre planos diretores e o novo PD/RJ de 2023, e, por fim, a conclusão.

2 METODOLOGIA

Teoreticamente, este trabalho buscou se embasar em debates atuais sobre os temas aqui tratados. Os textos que orientaram o argumento principal da discussão são oriundos da lista disponibilizada pelo IPPUR para a prova de conteúdo da seleção dos ingressantes ao mestrado em 2024 no instituto. Como participei de seleção, como candidate, foram textos que li de maneira árdua e empenhada, e, por esse motivo, pude trazer de forma embasada as ideias tratadas nesses trabalhos para este trabalho.

Além desses, foram feitas duas revisões em busca de bibliografia no portal Periódicos da CAPES. Na primeira, utilizei os termos “políticas públicas” no título E “justiça social” em qualquer campo. Dentre a centena de trabalhos encontrados, foram selecionados 36 para uma leitura sistemática, e, entre esses, 4 foram utilizados como embasamento teórico para o debate sobre a relação entre políticas públicas e justiça social.

A segunda revisão foi mais abrangente, usando o termo “plano diretor” no título. Dentre todos os resultados, novamente fizemos uma seleção e apartamos 26 para a leitura sistemática. Desses todos, também selecionamos 4 para referenciar como embasamento teórico neste trabalho.

3 PORQUÊ PRECISAMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS

3.1 A cidade e seus problemas

Mesmo tendo enfoque claro em debater quais as disposições estruturantes de construção de políticas públicas mais eficientes e, principalmente, mais justas, o objetivo deste tópico seria vazio sem a contextualização da forma urbana atual, essa oriunda da morfologia e conjuntura capitalista. O propósito deste tópico se orienta a partir desse fim.

3.1.1 A ocupação urbana capitalista no Brasil

A cidade surge como necessidade antes de tudo. Sua constituição se tornou primordial para a organização do próprio sistema e sua construção assumiu um caráter de mecanismo de controle (Monte-Mor, 2007). Se a aglomeração

populacional tinha o objetivo claro de concentrar contingentes de trabalhadores em um mesmo espaço integrado e criar a cultura urbana de trabalho e consumo, muito envolvida com o desenvolvimento industrial, podemos dizer também que a própria construção material do arcabouço urbano se encaixa nas pretensões capitalistas, vinculada a lógica de controle populacional.

Inicialmente, a ambição organizativa da urbanidade incluía indiretamente a segregação entre as classes, pela exigência de conformação entre os distintos grupos donos dos meios de produção e despossuídos. Essa necessidade nasceu intrínseca ao modo de produção, que opera a partir da desigualdade. A fórmula organizativa se espelhava também na garantia da propriedade privada como direito, porém, mais usado como ferramenta de exclusão. A partir do momento que o direito à propriedade privada é definido como tal, exclui deste a maioria inábil de arcar com seus custos (Alfonsin. 2021). Além disso, a construção civil permitia a disseminação de empregos baratos, de baixa complexidade, capazes de organizar massivamente o exército de reserva de trabalhadores, que permitiam a rentabilidade urbana.

A indústria da construção civil é reconhecida por sua capacidade de controle dos conflitos sociais, justamente por ter esse aspecto massivo de produção de empregos formais. Como narra Monte-Mor (2007, p. 82), “a expansão da construção civil viria a gerar emprego exatamente nas áreas onde o desemprego ou subemprego apresentam um quadro social mais grave: as cidades maiores, onde a concentração de migrantes não qualificados crescia”.

Entretanto, uma das suas consequências mais básicas é o agravamento da marginalização e segregação espacial, caso reproduza a lógica da ocupação capitalista. No Brasil, o ordenamento urbano foi predatório desde o princípio, sendo um instrumento para a produção da desigualdade. O panorama de questões sobre urbanidades se expressa, até mesmo em razão de pesquisas sobre o tema, a partir de um certo padrão muito comum em contextos urbanos brasileiros: o extremo adensamento das áreas centrais, junto com o extenso esgarçamento das áreas periféricas.

A urbanização capitalista realizada no Brasil cuidou de afastar as classes desfavorecidas dos principais equipamentos de lazer e infraestrutura, condicionada a partir do princípio de propriedade privada e culturalmente direcionada pelo ideal capitalista de modo de vida. As principais consequências são o ordenamento

espacial baseado nos interesses especulativos dos agentes imobiliários e a formação de uma binaridade constante entre centros de riqueza e focos de pobreza nas cidades (Monte-Mor. 2007).

Esse repetitivo cenário urbano centrado no contraste imobiliário e segregação naturalizada, além de ser complementar, e não contraditório, ao sistema, foi lentamente construído em função de uma política local entrelaçada aos interesses da iniciativa privada. O fomento para o contexto atual veio do próprio Estado na maioria dos casos, já que o enfoque nas questões de habitação sem a proposição de uma política urbana considerando elementos socioeconômicos se mostrou como uma das principais causas dessa dualidade.

O pensamento urbano racionalista sempre relevou os valores de justiça social ao se pensar política urbana. A dominância desse ideal de cidade durante o século XX fez prevalecer valores funcionalistas dividindo o tecido urbano em zonas para fim único, além de incentivar a delimitação de áreas voltadas para moradia popular e moradia da elite. Muitas vezes, o enfoque racionalista levado a cabo pelos governos era da construção periférica de conjuntos habitacionais, ou a própria urbanização de favelas, sem que se considerasse a necessidade de, também, expandir a infraestrutura dos ou para os novos locais ou pensar programas para impedir que a especulação imobiliária criasse uma bolha expulsora das classes mais baixas em caso da construção de novos equipamentos urbanos para a comunidade.

Sem políticas públicas integradas, a tarefa de produção da cidade correlaciona-se entusiasticamente com os interesses privados, que utilizam de influência para direcionar os gastos públicos para projetos e empreendimentos que lhes interessem. Pelo cenário urbano atual, percebe-se que a formulação racionalista de cidade se metamorfoseou para se vincular aos projetos dos incorporadores, que passaram a direcionar o crescimento das cidades e incentivar o enfoque na questão da moradia como principal política social, em razão de, financeiramente, ser extremamente lucrativa, e ignorando seu valor apenas paliativo na resolução da pobreza urbana.

É visível a importância que a construção civil assume, a partir desse cenário, como a união entre o valor estatal de política pública e os interesses especulativos da iniciativa privada. Além disso, a ausência de um plano integrado de planejamento de políticas urbanas promove também a cooptação de serviços

essenciais para a vida do citadine. Um exemplo claro disso é a mobilidade urbana que, em razão de sua característica expansiva da malha urbana, acaba por rentabilizar “o surgimento de espaços periféricos urbanizados, viabilizando a especulação imobiliária e ancorando a segregação espacial da sociedade.” (Orrico; Santos. 1999, p. 411).

O questionamento sobre esse contexto de produção da cidade perpassa sempre o entendimento que o enfoque na questão da moradia, sem se preocupar com as diversas outras facetas socioeconômicas que se intercalam e se interconectam ao contexto de implantação de qualquer política pública, se mostra insuficiente e pode até mesmo agravar o cenário de penúria urbana que estamos inseridos, acentuando o inchaço e o esgarçamento urbano, e criando bolhas de especulação imobiliária.

O debate sobre a função social da moradia, que atingiu um nível alto de maturação após a elaboração da Constituição Federal de 1988, parece também cada vez mais vazio, sendo uma ferramenta quase nunca estruturada e utilizada pelos governos municipais, em razão de se chocar diretamente com os interesses dos, novamente eles, incorporadores imobiliários (Alfonsin. 2021).

3.1.2 A ocupação neoliberal urbana no Brasil

O cenário que já era, de certa forma, aterrador, sofreu uma grande transformação ao final do século XX. Neoliberalismo foi a forma encontrada para denominar a nova ordem econômica que se formava e que, em contraste com a anterior, se baseava na desregulamentação econômica, na fragmentação dos vínculos empregatícios e na deslegitimação dos direitos trabalhistas.

O contexto neoliberal atinge os países emergentes em cheio, que se tornam muito visados em um mundo globalizado, caracterizado por divisas para entrada e saída de capital de cada vez mais opacas nos territórios nacionais, direcionado para a possibilidade de se lucrar com a pobreza através da prestação de serviços de péssima qualidade para uma demanda urbana gigantesca ou através da exploração da mão de obra com baixíssimos salários. A cultura neoliberal prega o abandono da prestação de serviços básicos pelo Estado em favor da iniciativa privada, que agiria de forma a financeirizar políticas públicas, antes,

de caráter universal (Arantes. 2006).

O grande trunfo dessa nova ordem econômica foi perceber que a pobreza urbana era extremamente lucrativa e que sua reprodução garantiria gigantescas cifras para os investidores privados internacionais. A partir disso, o foco se torna o lucro através de serviços básicos, tais quais educação, saúde e transporte, influenciando diretamente nos processos de produção das cidades.

As necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização, e sim as possibilidades financeiras dos pobres urbanos. (...) Os municípios passam a apostar em obras e investimentos que apresentam taxas de retorno, no mínimo, equivalentes aos custos, em uma concepção da ação pública cada vez mais financeirizada. (Arantes. 2006, p. 65-67);

Atualmente o alcance neoliberal influencia muito mais do que apenas fatores produtivos, assumindo viés não apenas de projeto econômico, mas também político; que envolve não o desmantelamento do Estado, mas sua reengenharia (Wacquant. 2012). Em função dessa reorganização socioeconômica, o cenário urbano se faz refém da ampliação das relações sociais sobre a ótica da comoditização e do lucro máximo (Brenner; Peck; Theodore. 2012).

A prevalência dos empregos precários e temporários extrapola, como forma de sobrevivência, a linha tênue e cada vez mais turva entre atividades legais, clandestinas e delituosas, tornando obsoletas binaridades como formal/informal, oficial/paralelo e moral/amoral (Telles; Hirata. 2007).

Se a cidade representa um espaço de reprodução da vida, da construção da sociabilidade e da possibilidade de desenvolvimento humano, por um lado, por outro, representa uma mercadoria altamente lucrativa e que, por isso, encontra no capital e no Estado agentes de manutenção da propriedade. (Lima. 2021, p. 23)

3.1.3 Ao direito à cidade

“Bazar metropolitano” é o termo utilizado por Telles e Hirata (2007) para descrever as “mobilidades laterais” que circunscrevem as grandes cidades, servindo para o entendimento de que a nova forma financeirizada de se pensar a

produção do urbano é a principal causadora de mercados paralelos, empregos e novas formas informais de garantir a sobrevivência, que são características das cidades brasileiras. O que se constrói no cenário urbano atual é a mercadorização da vida e das relações sociais, envolvendo todas as pessoas em um cotidiano de resistência às adversidades do meio urbano.

Partindo de uma lógica capitalista, a cidade se tornou mecanismo complementar ao sistema e ao processo de acumulação. Por várias razões, tratadas anteriormente, a produção do espaço urbano sempre seguiu um caminho entrelaçado aos interesses do mercado. As consequências disso são perceptíveis no tecido urbanizado, onde se criam espaços naturais de segregação e impedimento do pertencimento de certas classes, e territórios periféricos cada vez mais distantes desses centros adensados.

Pensar uma forma, ou formas, de se superar essa lógica perversa é a intenção deste trabalho, como uma análise inicial para embasar as soluções para esses problemas. A nossa proposta inicial é bem simples, e, ao mesmo tempo, imprescindível para a desmobilização da produção da cidade através do viés financeirizado, que é a afirmação da necessidade de vincular as políticas públicas a um planejamento conjunto baseado na justiça social. Se esse intento pode parecer óbvio, o é, também, a partir de sua ausência, a principal razão do planejamento da cidade ser ditado pelos interesses privados, que assumem esse papel em função da ausência estatal.

A principal tese é que formas de controle sobre a cidade vão existir sempre, entretanto, caso elas não sejam assumidas pelo interesse público, serão pelo privado.

O conceito de “cidades compactas” tem assumido um papel vinculado à justiça social nesses últimos anos, valorizando um adensamento maior do território como solução para o esgarçamento periférico das grandes cidades (Lima. 2021). A valorização do termo como um “direito” é muito importante para instituir a necessidade de pensar a produção de periferias urbanas como propulsoras de desigualdades e segregação, servindo aos interesses de incorporadores monopolistas. Entretanto, de nada adianta uma política de adensamento das cidades, sem pensar a moradia popular, formas de mobilidade, entre tantos outros requisitos de planejamento baseados na justiça social, como traduziu Lima (2021, p. 292) “a tese de que os problemas de hoje enfrentados em nossas metrópoles

poderiam ser resolvidos por meio de cidades compactas, sem questionar e superar a própria lógica capitalista de produção do espaço”.

É por esse viés que entendemos a necessidade de vincular irrestritamente a lógica de políticas públicas a um planejamento integrado e guiado pelos preceitos de justiça social urbana.

3.2 Justiça social e políticas públicas

O que nos interessa neste tópico é entender o que se conceitua como justiça social e a relação desse valor com o papel de políticas públicas no meio urbano. Para isso, usaremos os resultados obtidos na revisão bibliográfica prévia, feita para o desenvolvimento deste texto.

A valorização de um plano integrado para políticas públicas pensadas para a cidade, entendido como fundamental por esse trabalho, se baseia na virtude de enxergamos, através dele, o melhor caminho para atingir a justiça social. Esse ideal se condensa à medida que entendemos ser papel do Estado garantir justiça, como forma de gerar expectativa de vida para seus cidadãos (de Mário. 2016).

De Mário (2016) argumenta em seu trabalho que justiça social está necessariamente embasada na geração de expectativas na vida de pessoas em relação ao tempo que elas terão para viver. O cenário de justiça aqui almejado perpassa a valorização da equalização de oportunidades, como princípio garantidor da igualdade de expectativas de vida. O papel da justiça social é olhar além da igualdade de renda e pensar em como a desigualdade de oportunidades afeta e diferencia a vida das pessoas.

Sendo a desigualdade de renda baseada na má distribuição de bens materiais, em uma sociedade capitalista, a equalização desse patrimônio se faz bastante dificultosa. O debate sobre justiça social surge justamente em razão dessa má distribuição de riqueza, onde a inserção de militância em favor da igualdade de oportunidades é muito mais capaz de pressionar o meio público em benefício dos interesses das classes economicamente mais baixas.

O entendimento que temos sobre justiça social, como forma de buscar a igualdade de oportunidades, é em sentido que se possa estabelecer uma pragmática ferramenta de luta contra a latente segregação e desigualdade entre

classes presente no sistema capitalista, produzindo uma maior capacidade de cobrança por direitos na luta pela cidadania. A chave da noção de justiça social é politizar o contexto, assim como traduziu De Mario (2016, p. 12), “é preciso saber identificar quais são os valores centrais de nossa sociedade e de suas instituições, para então confrontá-los com os ideais de uma sociedade justa para que possamos compreendê-los, reafirmá-los ou modificá-los”.

A justiça se solidifica a partir do momento que compreendemos nossa realidade e entendemos suas injustiças. É nesse momento que se faz tão importante o papel das políticas públicas que, ao serem usadas como instrumento para mitigar as inúmeras desigualdades do sistema, se tornam importantes instituições articuladoras do jogo político (De Mário 2016).

Uma barreira explícita à melhor equidade de oportunidades no Brasil foi dada pela própria burocracia do poder público. Araújo (2021) em seu trabalho estabelece o papel da burocracia para a construção de políticas públicas e denota, a partir disso, como a construção do aparato burocrático de um país pode ser injusto em si e reproduzidor de desigualdades.

No Brasil, pelo tipo de formação do Estado, uma burocracia racional e profissional nos moldes de Max Weber foi preterida por outra, patriarcal, patrimonial e carismática, comprometida com o personalismo e o clientelismo marcantes da administração pública brasileira até os dias não muito distantes dos atuais. (Araújo, 2021, p. 50)

Entretanto, é justamente a partir da burocracia que se tornam hábeis os programas e projetos voltados para a igualdade de oportunidades, sendo ela política e chave para a construção dos modos de ação do Estado e funcionamento dos seus projetos. “As políticas públicas dependem do corpo burocrático do Estado, visto que são os *policymakers* que detêm o poder de influenciar em todo o ciclo das políticas desde a formulação até o seu desenvolvimento e praticidade”. (Araújo. 2021, p. 50)

Partindo por essa ideia, fica visível que a competência burocrática é essencial para impedir que se desvirtuem políticas voltadas para igualdade de oportunidades, assim como o contrário é verdadeiro, onde bons projetos visando a justiça social podem ser brecados em função de burocratas.

Por esse motivo a discussão sobre justiça deve englobar todas as

instituições que construam o jogo político: assim como políticas públicas, a burocracia em favor da justiça deve ser integrada e planejada em conjunto.

A mobilidade urbana é um bom exemplo de política pública cooptável, caso mal planejada. Se o transporte tem papel essencial para garantir o direito à cidade, em razão de possibilitar que os cidadãos sejam livres para se locomover pela malha urbana, ele pode também assumir papel fundamental no processo de especulação imobiliária e segregação das cidades, como se explicou na sessão 3.1.1. Por esse prisma, o debate sobre mobilidade urbana se torna absolutamente central em qualquer plano que envolva a garantia do direito à cidade e justiça social, assim pensam Fernandes e Kanashiro (2020, p. 148):

Se considerado o papel do transporte como um dos definidores da ocupação do solo, poderia se direcionar políticas públicas para um processo efetivo de planejamento de mobilidade urbana e, não apenas de transporte. Assim, torna-se necessário definir ferramentas para coibir a produção desigual do espaço urbano e a institucionalização de um sistema viário de baixa produtividade e de elevado custo de manutenção.

Em razão de tudo o que foi dito, entende-se que o foco propositivo deste trabalho se aglomera em torno do ideal de planejamento conjunto funcional e políticas públicas integradas. A garantia do direito à cidade exige a valorização de diversas camadas de políticas que são essenciais para a igualdade de oportunidades, nesse sentido, o papel da justiça social é indicar as iniquidades oriundas do próprio sistema e que fazem reproduzir o endêmico estado de desigualdade e segregação que se mostra atualmente nas cidades brasileiras. O que se verifica é que políticas públicas integradas são o meio, em um caminho direcionado pela justiça social, com fim no direito à cidade.

Em relação à burocracia, se faz essencial o fortalecimento institucional das políticas de garantia das demandas vinculadas à igualdade de oportunidades. Um exemplo disso é a precariedade jurídica do acesso ao solo, leia-se a ausência de regulação fundiária, que sempre foi usada como justificativa, não somente para expulsões arbitrárias, como também para ausência de projetos de infraestrutura e serviços públicos adequados em áreas periféricas (Câmara. 2011). Assim como a mobilidade urbana e uma burocracia eficaz, a regularização fundiária se mostra

como elemento imprescindível em favor da garantia ao direito à cidade.

4 O NOVO PD/RJ

Esse tópico tem como objetivo entender o movimento de construção e embasamento dos planos diretores pelo Brasil nos últimos anos, assim como debater sobre os principais pontos do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, que tramitou na câmara municipal em 2023.

4.1 Significado de plano diretor

Em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988, surge o Estatuto da Cidade, em julho de 2001, como forma de regulamentação aos artigos 182 e 183, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social para regulamentação do uso do solo urbano. Esse ordenamento jurídico se valeu da necessidade de olhar de forma singular para o desordenado crescimento das cidades no país, que suscitava uma série de problemas característicos da urbanidade e com tendência ao agravamento, se caso não enfocados. O Estatuto da Cidade se instituiu como ferramenta responsável por garantir o direito à terra urbana, ao acesso à moradia, a serviços públicos, à infraestrutura, e ao planejamento urbano (Souza; Oliveira. 2022).

É a partir do Estatuto da Cidade que se coloca em voga a necessidade de construção de planos diretores nas cidades brasileiras. O Estatuto utiliza como instrumento para seu cumprimento a obrigatoriedade de cidades com mais de vinte mil habitantes possuírem tal plano e institui um arcabouço jurídico para que eles sejam válidos, o que inclui a necessidade de tramitação em forma de lei no poder legislativo municipal (Luft. 2010).

Foi decorrente dessa obrigatoriedade que houve a explosão da elaboração de novos planos pelo Brasil no início dos anos 2000. Segundo Luft (2010, p. 8),

[São essas] as características essenciais de qualquer Plano Diretor, derivadas do que estabelecem a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade: a) instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; b) deve conter um conteúdo obrigatório estabelecido pelo Estatuto da Cidade; c)

gestão de sua execução e posteriores alterações deverão se submeter sempre a processos democráticos.

Entretanto, esse artifício, que seria fundamental para garantia do direito à cidade, acabou por gerar uma enorme quantidade de documentos elaborados apenas com o intuito de tornar os municípios hábeis para receber verba federal e sem embasamento na realidade concreta das municipalidades. É o que denotam Silva (2016) e Magalhães *et al* (2018) em seus textos, que analisam as consequências dos planos diretores com enfoque em municípios do estado do Rio de Janeiro.

Utilizando esses dois trabalhos como exemplos de muitos outros que tratam da mesma temática, temos um texto onde Silva (2016) analisa o processo de fazimento do Plano Diretor de Volta Redonda e os resultados de sua aplicabilidade, evidenciando que o que houve neste município foi uma “distancia arrebatadora entre teoria e a prática no que se refere ao efetivo uso da legislação relativa do Plano Diretor” (p. 180); e outro onde Magalhães *et al* (2018), a partir da análise de conjuntura de quinze municípios fluminenses, concluem que na grande maioria dos casos os Planos apenas mencionam os instrumentos obrigatórios presentes no Estatuto da Cidade, sem detalhamento qualquer no documento ou em lei complementar, e, mesmo os poucos que tem o capricho de propor uma regulamentação das novas normas urbanísticas de organização da cidade, não contam com aplicabilidade das leis em nenhum grau no processo de planejamento.

Esses dois trabalhos têm em comum a constatação que a obrigatoriedade dos planos diretores serviu muito mais como um instrumento burocrático, derivado da necessidade de obtenção de recursos federais para a saúde financeira das cidades, do que como ferramenta para valorização do direito à cidade. Luft (2010, p. 16-17; grifos nosso) entende os resultados de forma similar e enumera as principais falhas constatadas nessa explosão de novos planos:

a) relação incongruente entre os diagnósticos e instrumentos previstos, o que demonstra que o Plano Diretor não assume adequadamente seu papel mediador do desenvolvimento das cidades; b) diferenciações na definição do cumprimento do princípio da função social da propriedade: princípio, objetivo ou diretriz? Omissões em demarcar suas características que dificultam a verificação concreta de respeito ao princípio constitucional; c) instrumentos colocados nos mesmos termos

da lei federal, sem a preocupação com a adequação das condições para a realidade local; d) inexistência de leis regulamentadoras de compromissos e instrumentos colocados no Plano, o que prejudica a exequibilidade do planejamento; [...] f) **baixo grau de interação entre as políticas sociais**; g) problema de integração entre planejamento e orçamento; h) incompatibilidade entre déficit habitacional e áreas destinadas para moradia social; i) deficiências quanto ao conteúdo obrigatório do Plano Diretor.

Esse relatório denota que a maior dificuldade para o fortalecimento da justiça social através dos planos diretores é a enorme dificuldade para criar uma aplicabilidade real para os parâmetros definidos em lei, o que transforma o projeto em apenas mais um artifício burocrático, sem valor concreto para as políticas públicas urbanas.

4.2 Enfoques do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro

Com relação a essa dificuldade de aplicabilidade real dos conceitos propostos nos planos diretores pelo Brasil, a nossa análise do novo Plano Diretor carioca deve ser feita com cautela. Entretanto, é inegável que o novo plano carioca é em teoria bastante inovador e sintonizado com os preceitos mais atuais das pesquisas em planejamento urbano.

Logo ao embasar a política urbana que será implementada na cidade, o PD/RJ clama para si a obrigatoriedade de colocar em prática o que chama de função social da cidade, “entendida como o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à justiça social e aos direitos sociais de parcelas comprovadamente marginalizadas da população carioca” (Rio de Janeiro. 2023, p. 2). Ou seja, logo de início o texto já destaca a relevância da justiça social para a construção da cidade.

Em sequência, a lei cita como objetivos o adensamento populacional das centralidades já existentes com a “contenção do espraiamento da malha urbana, priorizando a ocupação de áreas vazias, ociosas e subutilizadas” (Rio de Janeiro. 2023, p. 4), indicando ter ciência do problema da periferização da cidade para a busca de justiça social, estimulando o uso misto dos espaços como atrativo ao capital imobiliário; além de garantir a necessidade de maior investimento em infraestrutura urbana em áreas marginalizadas da urbanidade.

O texto também trata da regulamentação fundiária como prioridade citando, por exemplo, que “execução de obras decorrentes do projeto aprovado pelo Município precederá, sempre que possível, a regularização fundiária e urbanística” (Rio de Janeiro. 2023, p. 37), algo que ressoa demais, como já descrito anteriormente, com os valores de usufruto do direito à cidade.

A regularização fundiária deve ser entendida como pacto territorial com potencial transformador, inseparável da urbanização e da regularização urbanística, que aplicará instrumentos que permitam alcançar administrativamente seus objetivos e promover a segurança da posse, considerando as especificidades da situação fundiária local e o protagonismo dos moradores (Rio de Janeiro. 2023, p. 12)

Outro ponto bastante contemporâneo que é tratado no plano é o desenvolvimento orientado pelo transporte sustentável (DOT ou DOTs), entendendo a diferença que existe entre planejar a mobilidade urbana e apenas criar infraestrutura de transporte. Esse ponto, também já citado anteriormente neste trabalho, é fundamental para garantir a igualdade de oportunidades dentro da cidade, como cita o plano, “visa orientar o desenvolvimento urbano para o entorno dos eixos de transporte de média e alta capacidade, de forma qualificada, com densidades adequadas, diversidade de usos, estímulo aos modos ativos de deslocamento e desestímulo ao uso do automóvel” (Rio de Janeiro. 2023, p. 16).

Por fim, outro ponto relevante frisado no plano é habitação social, que é entendido como instrumento básico para a política habitacional municipal (Rio de Janeiro. 2023, p. 7). A nova lei institui a criação de um fundo voltado exclusivamente para esse fim, entretanto, nesse ponto há um problema de aplicabilidade que não é solucionado no Plano. Durante o corpo do texto, o verbete “interesse social” é citado 115 vezes, em diversas seções do Plano, mas em nenhum momento há a definição clara e concreta do que se entende como interesse social ou como agirão os mecanismos estabelecidos para atingir esse fim. Nesse ponto, o que se cria é a sensação de que o termo apenas está no texto e no planejamento por formalidade e obrigatoriedade, e não participa, efetivamente, do planejamento urbano proposto no Plano.

4.3 Cidades compactas, justiça social e políticas públicas integradas

Todos esses pontos ressaltados neste trabalho indicam que o novo Plano Diretor carioca se posiciona diante de problemas latentes da urbanidade que são causadas pela ocupação sobre preceitos e regulações ditadas pela iniciativa privada, em especial pelo setor imobiliário, que envolve principalmente a indústria da construção civil, que ganha dinheiro com a efetiva produção da cidade, os estocadores de terras urbanas, que ganham dinheiro especulando sobre o meio urbano, e os incorporadores, que ditam o ritmo da expansão da malha populada.

O PD/RJ faz isso incorporando os aspectos como valorização de cidades compactas, substituindo a ótica privada de produção do espaço, e justiça social como uma das prioridades de gestão. O plano também pontua a relevância de uma questão frisada por esse trabalho, que é a integração entre projetos e políticas. Logo no art. 3º, relativo às bases de implementação da política urbana na cidade, o texto cita a articulação intersetorial como fundamental (Rio de Janeiro. 2023). O art. 10º trata da integração entre a governança e a gestão técnica da cidade e entende a necessidade “da implementação de planos e projetos intersetoriais e estruturadores e de uma carteira integrada de projetos” (Rio de Janeiro. 2023, p. 7).

O PD/RJ valoriza essa questão em vários outros momentos da redação. Discorrendo sobre vulnerabilidades urbanas, o texto cita como forma de enfrentamento:

promover a articulação dos diferentes órgãos da Prefeitura, possibilitando o planejamento e o atendimento mais eficaz e eficiente ao público-alvo das políticas e contribuindo para a diminuição das vulnerabilidades urbanas no Município do Rio de Janeiro, a partir de uma visão integrada. (Rio de Janeiro. 2023, p. 90)

Ou seja, existe uma preocupação com a integração entre as políticas da cidade e um entendimento de que políticas públicas integradas são fundamentais para o enfrentamento dos problemas crônicos do município carioca, que incluem a segregação de classes, a desigualdade de oportunidades e a periferização da população pobre.

É inegável que o Plano Diretor do Rio de Janeiro foi redigido por profissionais qualificados do planejamento urbano e que entre suas preocupações

estavam os problemas sociais da cidade. Além disso, o texto é bastante inovador ao propor ideais de cidade compacta, justiça social e políticas públicas integradas, além de muitos outros, considerados por esse trabalho como fundamentais para o desenvolvimento do espaço urbano além da lógica privatista do espaço e para produção da igualdade de oportunidades.

Entretanto, infelizmente, apenas um plano coerente e bem escrito nada muda se não colocado em prática, e, pelo que vimos no tópico 4.1., o histórico de aplicabilidade dos planos diretores no Brasil é bastante desanimador. O mais provável é que o novo PD/RJ seja gradativamente esquecido e levado mais como uma sugestão do que como lei com chancela legislativa. Porém, se caso aplicado, o novo Plano Diretor carioca tem tudo para dar bons frutos no caminho do direito à cidade e igualdade de oportunidades.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como intuito contribuir para o debate sobre o novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, aprovado na câmara dos vereadores em 2023, em razão de entender que esse tema necessitará ainda de extensos debates por se vincular a valores tão importantes para a construção da cidade que são as diretrizes da política urbana municipal. Além disso, nosso objetivo foi construir um caminho teórico em função de afirmar a importância de políticas públicas integradas para alcançar certos valores de justiça em meio urbano.

Como consequência desse caminho teórico proposto, pudemos embasar a discussão sobre aspectos importantes do PD/RJ, relacionados às formas com que são propostos os enfrentamentos a desigualdades dentro do meio urbano, e os meios que servirão para valorização da justiça social frente aos projetos municipais.

Com a finalidade de entender a relevância de falar sobre plano diretor, desenvolvemos o trabalho inicialmente a partir da contextualização do cenário urbano brasileiro. A discussão perpassou o processo de produção do espaço urbano, tentando entender como o capitalismo se desenvolve a partir das cidades, transformando-as em algo inerente ao sistema.

Uma consequência visível da produção capitalista do espaço no Brasil é o esgarçamento da malha urbana, criando um espaço de expansão periférica, uma

bolha de especulação imobiliária nos centros e um espaço ocioso entre os dois. Esse tipo de ocupação do espaço é muito comum e está intimamente ligado à produção da cidade em favor dos interesses privados, em contraponto ao planejamento urbano, à função social da cidade e da propriedade, e ao próprio direito à cidade.

A partir desse debate, este trabalho propõe como chave para uma cidade mais justa a construção de políticas públicas de forma integrada, sabendo que a ausência de controle do poder público sobre o espaço tem como consequência a prevalência de interesses monopolistas privados sobre a produção das cidades.

Para lidar com maior embasamento sobre esse tema, este texto busca, como último tópico antes de tratar do novo Plano Diretor carioca em si, debater sobre justiça urbana, mais especificamente, sobre justiça social. O nosso entendimento é que a justiça social deve ser o caminho pelo qual as políticas públicas devem seguir com destino ao direito à cidade. Nesse sentido, justiça social se define como igualdade de oportunidades em um contexto politizado; ou seja, a partir da análise política do contexto, a definição do que propõe e do que diminui a equalização de oportunidades entre as pessoas são, respectivamente, o que se tem que promover e o que se tem que combater dentro da construção de políticas públicas urbanas.

No debate sobre o PD/RJ começou-se com uma breve recapitulação das experiências de planejamento e aplicação de planos diretores pelo país, tentando entender o que deu certo e errado nessas circunstâncias. Entretanto, o que se percebe é que a maioria dos planos propostos após o Estatuto da Cidade, que os tornou obrigatórios, são pouco voltados para as realidades municipais onde se estabelecem e, principalmente, obtiverem uma taxa baixíssima de aplicabilidade na esmagadora maioria dos casos.

A análise do Plano carioca conseqüentemente se envia por essa dificuldade generalizada de aplicação das políticas propostas nos planos diretores. Entretanto, em relação à fundamentação conceitual da lei do PD/RJ, percebemos que o Plano foi muito bem construído e embasado nos modernos preceitos de planejamento urbano e nos ideais de função social da cidade e justiça social. O que nos leva a criar expectativa para que dessa vez se alcance um alto grau de aplicabilidade e quem sabe possa se valorizar as políticas públicas através da ótica de funcionamento e planejamento integrado.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, J. **A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções**. In R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU | Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 219-244, jul./dez. 2021.
- ARAÚJO, A. **Políticas públicas: do conceito aos caminhos e descaminhos do racismo e antirracismo no Brasil**. Campos Neutrais. Vol 3.1. 2021.
- BRENNER, N.; PECK, B.; THEODORE, N. **Após a neoliberalização?**. Cadernos Metrópole, São Paulo, 2012.
- CÂMARA, A. **Políticas públicas de habitação e o programa de aceleração do crescimento: análise das intervenções no estado do Rio de Janeiro**. Rev. Bras. de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 3 – número especial, p. 145-178, dez. 2011.
- DE MARIO, C. **Concepções de justiça e a análise de políticas públicas**. Administração Pública e Gestão Social. Vol. 1.1. 2016.
- FERNANDES, D.; KANASHIRO, M. **Transportes urbanos e o paradigma assegurado por políticas públicas**. Serviço Social em Revista, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 143–159, 2020.
- LIMA, B. **Para além da forma urbana**. Conflitos e contradições socioambientais da cidade compacta proposta para os eixos de adensamento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. Tese de Doutorado. USP, 2021
- LUFT, R. **Questões pontuais na elaboração do plano diretor: planejamento urbano e factibilidade ética**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ. 2010.
- MAGALHÃES, A. et al. **Planos diretores dos municípios fluminenses: do “ter ou não ter” à avaliação de experiências**. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense. 2018.
- MONTE-MOR, R. **Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação**. In Etc..., espaço, tempo e crítica. Nº 1(4), VOL. 1, 15 de junho de 2007.
- ORRICO, R.; SANTOS, E. **Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Rio de Janeiro**. In: BRASILEIRO, A.; HENRY, E. (Organ). Viação ilimitada: ônibus das cidades brasileiras. Cultura editores associados, 1999.
- RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei Complementar Nº 44-A/2021**. Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. RJ, 19 de dezembro de 2023.
- SILVA, P. **O impacto do plano diretor do município de Volta Redonda na busca de uma sociedade cidadã**. Revista do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Vol 2.2. 2016.
- SOUZA, C; OLIVEIRA, J. **Segregação socioespacial em conjuntos habitacionais: as consequências da aplicação inadequada do plano diretor**. Revista eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros. 2023.

TELLES, V; HIRATA, D. **Cidade e práticas urbanas**: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos Avançados* 21 (61), 2007.

WACQUANT, L. **Três etapas para uma Antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente**. *Caderno n. 25*. Salvador, v. 25, n. 66, P. 505-518, Set-dez 2012.