

Plano Diretor Estratégico: ferramenta de governança pública sustentável

Strategic Master Plan: sustainable public governance tool

Leila Marques da Silva
Centro Universitário Augusto Motta,
(UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil

Bruno Farias
Centro Universitário Augusto Motta,
(UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil

André Luis Azevedo Guedes
Centro Universitário Augusto Motta,
(UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil

Kátia Eliane Santos Avelar
Centro Universitário Augusto Motta,
(UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil

Patricia Maria Dusek
Centro Universitário Augusto Motta,
(UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil



RESUMO

Objetivo da Investigação: Este estudo teve por objetivo avaliar o “Plano Diretor” da cidade do Rio de Janeiro, RJ, Brasil, sob a perspectiva do Urbanismo, cujas boas práticas, quando aplicadas, delineiam a qualidade de vida da população e o desenvolvimento de uma cidade.

Metodologia: Foi realizada uma revisão literária e análise documental – pesquisa descritiva e histórica, em bases de dados acadêmicos, dados *on-line* da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e de outros órgãos públicos. Foram consultados os Planos Diretores (PD) da cidade a partir de 1992, ano da criação do primeiro PD do Rio de Janeiro. Foram analisados somente os PD que contemplavam políticas sociais e de proteção ao meio ambiente, sustentáveis, que proporcionem melhoria de qualidade de vida, com a utilização dos seguintes descritores “Plano Diretor”, “Plano Diretor Estratégico”, “Planejamento Estratégico”, e eliminação dos artigos que versavam sobre questões distantes do Urbanismo.

Resultados: A pesquisa demonstrou que embora o PD da cidade do Rio de Janeiro possa estar atrasado ou mal gerido, ainda se apresenta como a forma justa, democrática e sustentável para a condução das boas práticas da Governança Pública Municipal, servindo como ferramenta para o planejamento de metas de médio e a longo prazos. Vale destacar que tal governança, desde o século XIX, vem acumulando planos, projetos e legislações urbanísticas que se sobrepõem, mas não resolvem as mazelas de uma cidade que assistiu a um crescimento rápido e desordenado.

Originalidade/Valor: Para que haja uma Governança Pública Sustentável da cidade do Rio de Janeiro, torna-se imprescindível a utilização de um Plano Diretor, elaborado com os princípios amplamente apresentados e compilados neste estudo.

Palavras-chave: Plano diretor; governança pública; plano estratégico; urbanismo.

ABSTRACT

Research Purpose: This study aimed to evaluate the “Master Plan” of the city of Rio de Janeiro, RJ, Brazil, from the perspective of Urbanism, whose good practices, when applied, outline the quality of life of the population and the development of a city.

Methodology: A literary review and documentary, descriptive and historical analysis were carried out in academic databases, online data from the City of Rio de Janeiro and other public bodies. The Master Plans (PD) of the city were consulted from 1992, the year of creation of the first PD of Rio de Janeiro. Only the PD that contemplated social and sustainable policies that provide an improvement in the quality of life were analyzed, using the following descriptors “Master Plan”, “Strategic Master Plan”, “Strategic Planning”, and elimination of articles that dealt with issues away from Urbanism.

Findings: The research showed that although the PD of the city of Rio de Janeiro may be late or poorly managed, it still presents itself as a fair, democratic and sustainable way to conduct good practices of Municipal Public Governance, serving as a tool for planning medium and long-term goals. It is worth noting that such governance, since the 19th century, has been accumulating plans, projects and urban legislation that overlap, but do not resolve the ills of a city that has witnessed rapid and disorderly growth.

Originality/Value. In order to have a Sustainable Public Governance in the city of Rio de Janeiro, it is essential to use a Master Plan, elaborated with the principles widely presented and compiled in this study.

Keywords: Master plan; public governance; strategic plan; urbanism.

1. Introdução

O enfrentamento da recente pandemia de Covid-19, ao colocar a nu as deficiências urbanas já conhecidas e revelar outras menos evidentes, reacendeu discussões urbanísticas, algumas com décadas de atraso, em metrópoles como o Rio de Janeiro. Questões como a perversa desigualdade social, refletida não apenas no poder aquisitivo das famílias, mas nas suas condições de habitabilidade, nas suas dificuldades de mobilidade casa-trabalho, na falta de acesso a serviços essenciais, entre outras, que aumentaram, em muitos casos, o risco de morte para grande parte dessa população vulnerável, são temas centrais de “novos” antigos debates.

Constata-se que, cidades-metrópoles, como o Rio de Janeiro, seguem com alguns dos mesmos problemas urbanísticos do início do século passado, fruto de uma série de questões históricas significativas, mas também fruto de uma governança historicamente negligente (Barandier, 2008).

A urbanista Ermínia Maricato (2015) há algum tempo aponta que o Brasil possui um avançado e sofisticado arcabouço jurídico, suficiente para regular o processo de ocupação do solo urbano, mas que acaba sendo aplicado apenas para uma parte da cidade. Maricato lembra também que o dispositivo legal da função social da propriedade, para o caso de desapropriação de imóveis nas áreas urbanas que deveriam ser destinados a políticas de habitação, não vem sendo implementado como deveria, atribuindo à má gestão pública à situação deficiente na qual se encontram as principais metrópoles brasileiras.

O Art. 39 do Estatuto da Cidade (Presidência da República do Brasil, 2001a) estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade, expressas no Plano Diretor (PD), que deve assegurar o atendimento aos cidadãos no que diz respeito à sua qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de atividades econômicas (Castro Neto & Castro, 2020). Com essas premissas, é objetivo do Plano Diretor (PD) planejar o futuro da cidade junto à sua população. Entretanto, vários municípios brasileiros sequer iniciaram o desenvolvimento de seus PD, muitos estão com o prazo de revisão vencidos e, em outros, as metas não foram implementadas no prazo estipulado. Assim, a princípio, sobra autoridade e falta responsabilidade na governança municipal brasileira, no uso desse instrumento.

O atual Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro completou 10 anos de existência em 2021 e encontra-se em fase final de reavaliação. Entretanto, os fatos denunciam a sua não aplicação na cidade, como no caso do bairro do Recreio dos Bandeirantes, Zona Oeste da cidade, próximo ao litoral. Aqui, verifica-se a expansão da cidade, muito devido ao capital imobiliário estar investindo na construção de condomínios em terrenos baratos, justamente por conta de disporem de pouca infraestrutura urbana. Por outro lado, bairros como Bonsucesso, na zona Norte da cidade, vêm perdendo valor imobiliário pela falta de investimento público e privado no local, pela falta de segurança perante o aglomerado de favelas, como, no caso do Complexo do Alemão, dominado por milícias e pelo tráfico. Como consequência disso, o bairro de Bonsucesso vem

também perdendo população, embora seja um bairro consolidado, equipado com os principais serviços públicos e bem mais próximo ao centro da cidade do que o bairro luxuoso do Leblon, por exemplo. Nesta década de existência do PD, portanto, observa-se que não se concretizaram os planos de uma Zona Sul com crescimento controlado, de uma Zona Norte e Centro com aplicações pujantes de investimentos imobiliários, e, tampouco, de uma infraestrutura crescente na Zona Oeste, na mesma velocidade que ocorrem empreendimentos privados na região. Motivos como esse, têm levado vários estudiosos, como veremos adiante, a questionarem a real utilidade ou a importância de um PD para a governança de uma cidade.

Mesmo com as adversidades apresentadas, este artigo objetiva avaliar o instrumento “Plano Diretor”, sob as perspectivas do Urbanismo, ciência cujas boas práticas, quando aplicadas, acaba delineando a qualidade de vida da população e o próprio desenvolvimento de uma cidade. Definindo sua utilidade, importância, revelando suas principais propostas implementadas ou aproveitadas, avaliando seu papel no desenvolvimento da cidade, e verificando o papel da Governança Pública Municipal na condução dessa ferramenta de planejamento urbano, será confirmado ou não o título deste artigo.

1.1 Contextualização sobre o tema de estudo

1.1.1 Breve histórico urbanístico do Rio de Janeiro

A história urbana de uma colônia de exploração de bens e de pessoas como o Brasil, começa a configurar-se com episódios marcantes do século XIX, desde a chegada da Corte, passando pela sua Independência política, pela Abolição da Escravatura e pela Proclamação da República; todos os eventos em bases econômicas e sociais muito insuficientes e cujas consequências ainda estamos vivenciando. Esse processo inicial de urbanização do Rio de Janeiro, capital do Império português, não foi planejado e sim pautado pela transformação da população rural em população urbana, decorrente da migração em busca de oportunidades e em possíveis melhores condições de vida na cidade; pela imigração de pessoas fugidas das crises e guerras europeias, além do próprio crescimento vegetativo da cidade (Sampaio et al., 2011).

Fato é que, entre 1808 e 1821, a população urbana do Rio de Janeiro dobrou, passou de cerca de 55 mil habitantes para algo em torno de 100 a 120 mil (Vainfas & Neves, 2008), e no final do século XIX, já chegava a 556 mil habitantes (Benchimol, 1990), com investimentos insignificantes em infraestrutura, capazes de atender, efetivamente, às necessidades dessa nova população. Até final do século XIX, a governança pública, ainda não sedimentada em alicerces demandados pela população, restringiu a modernização urbana às cidades litorâneas e portuárias, como a do Rio de Janeiro, que, mesmo assim, tinham portos e infraestruturas obsoletas, não tendo sequer capacidade para atender o volume de mercadorias e o número pessoas que ali transitavam (Faria, 2015).

Com a chegada do século XX, a revolução industrial do Brasil tornou-se um dos principais fatores de crescimento e de transformação do espaço geográfico. A primeira proposta de intervenção urbanística, na cidade do Rio de Janeiro, com preocupações genuinamente modernas, foi o Plano Agache do arquiteto francês homônimo, concluído em 1930. Este foi o mais próximo a um Plano Diretor que o Rio de Janeiro chegara. Esse plano introduziu, no cenário nacional, algumas questões típicas da cidade industrial, tais como o planejamento do transporte de massas e do abastecimento de águas, a habitação operária e o crescimento das favelas, além de dar o mote a discussões cruciais sobre a necessidade de um zoneamento para a cidade até à delimitação de áreas verdes, sendo considerado um grande avanço urbanístico (PCRJ, s. d.).

No final dos anos 40, o entendimento da governança era o de que, com a inauguração de novos trechos da Estrada de Ferro Dom Pedro II, ligando o centro da cidade ao subúrbio, se aceleraria o eixo norte de expansão da cidade e, com isso, grande parte da população menos abastada seguiria nessa direção, aliviando o centro da cidade. Entretanto, a falta de um planejamento adequado deixou de prever duas situações fundamentais: a primeira, enquanto a população menos favorecida financeiramente se deslocava para áreas periféricas num eixo de expansão em direção às áreas rurais; e, a segunda, a ausência do poder público no tocante à oferta dos serviços essenciais, transporte, luz, etc., repelia esse deslocamento. Além disto, para a maior parte dos trabalhadores, essencialmente vendedores ambulantes e prestadores de serviços, o trabalho informal só existia em decorrência das demandas advindas da aglomeração de pessoas e de atividades econômicas, o que ocorria quase que exclusivamente no núcleo da cidade (Abreu, 1987). Logo, esse distanciamento de seus locais de residência não era favorável, devido ao tempo perdido na viagem, e a opção passou a ser a ocupação de vazios urbanos, ainda que danosos para o meio-ambiente e/ou perigosos para a segurança dos moradores. O capital estrangeiro, responsável pelas ferrovias urbanas, e o capital nacional se articularam na criação de um mercado hostil de terras urbanizáveis e na valorização de áreas já construídas (Machado, 2011).

Além de questões preponderantemente de ordem econômica, o Rio de Janeiro ainda sofreu com as várias transformações sociopolíticas, ao deixar de ser Distrito Federal nos anos 60, transformando-se no Estado da Guanabara, voltando a ser uma cidade, capital do Estado do Rio de Janeiro, menos de 15 anos depois, o que determinou um período conturbado em termos de governança pública.

Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, marco da mudança de rumos para a governança pública no tocante ao tratamento do território urbano nacional, foi dada maior autonomia aos poderes políticos municipais da gestão e governança urbana (Costa & Favarão, 2018). A partir dessa data, vários foram os fenômenos políticos e sociais que se sucederam em todo território nacional, com grande mobilização gerada na sociedade que passou a exigir mais democratização nas Agendas Públicas, e passou a participar mais das discussões de políticas públicas, incluindo a obrigatoriedade de construção de seus Planos Diretores, exigindo novos valores para uma nova Governança Pública.

1.1.2. O papel da governança pública no estado democrático de direito

Governança é o processo de direção e controle que ocorre quando o governo atua na direção política do Estado (Vieira & Barreto, 2019). Para isso, governança não se restringe à ação dos gestores públicos, reconhecendo a necessidade de um processo de direção interativo com membros da sociedade civil. A ação da governança pública corresponde aos processos de coordenação social, com a criação de regulamentos, normas, leis, redes e padrões, quando os atores sociais interagem em conjunto com os agentes públicos, buscando resolver problemas públicos em favor de objetivos coletivos comuns (Vieira & Barreto, 2019). Esse raciocínio estende-se para as três esferas do governo: federal, estadual ou municipal.

Embora utilizada em outros momentos da história, a expressão “governança pública” adquire este novo conceito, mais abrangente, a partir dos anos 70, quando o mundo assiste ao fenômeno conhecido como a “crise econômica e financeira mundial do Welfare State” (Estado de Bem-estar). No Brasil, a fim de buscar saída para a crise, as grandes empresas clamavam pela “desestatização”, exigindo do Estado uma reinvenção para melhorar o seu desempenho quanto ao cumprimento da sua função social (Matias-Pereira, 2010).

Apesar da falta de consenso entre os estudiosos sobre a verdadeira origem da crise do “Estado de Bem-estar”, há consenso sobre sua relação com a crise fiscal provocada pela dificuldade de harmonizar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista. A desunião entre "capital e trabalho", ou ainda, entre as grandes organizações/empresas capitalistas e as massas trabalhadoras, geraram conflitos na tentativa de assegurar os seus próprios interesses e não o bem-comum. Essa conjuntura, vem levando o Estado à adoção de ações inovadoras na gestão do setor público, deixando de desempenhar somente o papel de governo e adotando práticas para uma boa governança pública (Kissler & Heidemann, 2006). A boa governança, enquanto processo exercido por múltiplos atores, incluindo as partes interessadas nos resultados (*stakeholders*), precisa fazer as sinapses necessárias para regular tomadas de decisão e implementações que busquem alcançar seus objetivos na geração de valores.

De acordo com o Banco Mundial (World Bank, 2007), para que a governança pública seja efetiva, presume-se a presença de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa em relação aos assuntos públicos, de uma burocracia insuflada de ética profissional, de políticas planejadas de modo previsível, aberto e transparente e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações, sendo também esse o entendimento do Tribunal de Contas da União (2014).

A harmonização entre todos os setores da economia e os atores da sociedade nortearam o novo modelo de governança pública desejável nos dias atuais, menos burocrático, mais participativo, mais horizontal, com ênfase no desempenho, em conformidade com valores públicos e com transparência. Incorpora-se nesses princípios, o da sustentabilidade, como forma de continuidade dos benefícios conquistados pela população, diante da definição deste importante critério:

(...) sustentabilidade social é um conjunto de ações que tem como propósito melhorar a qualidade de vida da população como um todo, visando reduzir as desigualdades sociais e ampliar o acesso aos direitos e serviços básicos, como educação e saúde, por exemplo (Nascimento, 2012, p. 56)

Inicialmente, o termo *sustentabilidade* referia-se à capacidade de resiliência do meio ambiente face às sofridas agressões antrópicas ou naturais, diante da percepção crescente de que o padrão de produção e consumo em expansão no mundo não teria possibilidade de perdurar. Perante a constatação da finitude dos recursos naturais, amplia-se o conceito para um padrão de sociedade, onde todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna, onde ninguém desperdice bens e recursos naturais necessários a outros e a futuras gerações. Isso significaria erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, definindo limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais, ou seja, significaria implantar a justiça social (Nascimento, 2012). Se buscar a justiça social é papel de uma governança pública progressista, humanitária, democrática, comprometida com um desenvolvimento contínuo com qualidade de vida, então, essa prática, envolvendo a sociedade e governo, por analogia, definiria uma Governança Pública Sustentável.

Neste cenário de valorização da participação cidadã nos assuntos que envolvem o crescimento e desenvolvimento das cidades, indo ao encontro dos princípios fundamentais da Governança Pública no Estado Democrático de Direito, é aperfeiçoado através do Estatuto da Cidade (Presidência da República do Brasil 2001a), um instrumento já existente, até então opcional para os gestores municipais, denominado oficialmente de Plano Diretor.

2. Metodologia

Para este estudo, realizou-se uma revisão de literatura e análise documental – pesquisa descritiva e histórica, nas bases de dados acadêmicas, além de dados obtidos *on-line* da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) e de outros órgãos públicos.

Foi realizado um levantamento retrospectivo para identificação de Planos Diretores da cidade a partir de 1992, tendo em vista ser este o ano da criação do primeiro PD da PCRJ, que já considerou o conjunto das fases do planejamento urbano brasileiro, desde o ano de 1875. Buscou-se avaliar as propostas dos PD que incluíssem políticas sociais e de proteção do meio ambiente, sustentáveis, e que proporcionem melhoria de qualidade de vida. Foram utilizados os descritores “Plano Diretor”, “Plano Diretor Estratégico”, “Planejamento Estratégico”, dando destaque a artigos críticos aos Planos Diretores da cidade do Rio de Janeiro e eliminando-se artigos que se propunham a avaliar outras questões, mais distantes do Urbanismo.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, que envolve a definição das características do Plano Diretor e a análise da sua aplicabilidade a cada governo correspondente, de modo a atingir o objetivo primordial: a avaliação da funcionalidade do Plano Diretor, enquanto ferramenta do planejamento e de políticas públicas urbanas, de forma a contribuir para uma Governança Pública Sustentável.

3. Resultados e Discussão

3.1 Plano Diretor Estratégico e Planejamento Estratégico

A questão que é trazida a debate neste trabalho, sobre a importância do Plano Diretor para uma boa Governança Pública, muito se compara ao Planejamento Estratégico, o que não se deve confundir com Plano Diretor Estratégico.

Plano Diretor (PD) ou Plano Diretor Municipal (PDM) ou ainda Plano Diretor Estratégico (PDE) é um instrumento básico do planejamento urbano nacional, disposto no art. 182 da Constituição de 1988 com o seguinte texto:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, ... é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.... (Congresso Nacional do Brasil, 1988).

As diretrizes para a criação do Plano Diretor (PD) estão contidas no Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Presidência da República do Brasil, 2001b). Um desses princípios trata da sua obrigatoriedade para os seguintes casos: municípios com mais de 20 mil habitantes, ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) ou aglomerações urbanas (municípios sob o efeito da conurbação urbana, mas que não chegaram a se constituir como RM), ou para aqueles com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

O adjetivo “estratégico” somado ao nome do Plano Diretor, utilizado por muitos autores e administradores, corrobora apenas com o fato de que, é a partir dele que deverão se sustentar as metas e demais estratégias da governança municipal, incluindo o Planejamento Estratégico municipal, outra ferramenta que tem como premissa basilar estar alinhado com os compromissos do governo municipal eleito. “Ancorado na Lei Orgânica do Município (LOM), [...] com temporalidade de quatro anos, o Plano Estratégico é a bússola que orientará a gestão municipal por conter as metas e os projetos a serem entregues até 2024”, fim do atual mandato, “e deve ser apresentado em até 180 dias de gestão” (PCRJ, 2021a, p. 58).

O Plano Diretor (PD), portanto, propõe a política de desenvolvimento urbano e orienta o processo de planejamento do município a longo prazo (10 anos), e o Planejamento Estratégico (PE) norteia as ações da Prefeitura para um período de quatro anos, equivalente ao mandato do chefe do Poder Executivo e alinhado com as aspirações de longo prazo estabelecidas para a cidade.

Os instrumentos do Plano Diretor e do Planejamento Estratégico, um por força de lei, outro por opção metodológica de gestão, são mecanismos de planejamento em atividade na governança da cidade do Rio de Janeiro, constituindo-se as suas implementações, tendo em vista seus conceitos, o que se pode chamar de “utopias contemporâneas para a questão urbana brasileira” (Ultramari & Rezende, 2007; Ultramari & Silva, 2017).

Em se tratando de planejamento urbano, se a participação da comunidade na elaboração do PD era considerada importante antes da criação do Estatuto da Cidade, depois disso, passou a ser obrigatória. Já para o PE não há essa exigência legal, mas como este se fundamenta no consenso do maior número possível de parceiros (com forte participação do empresariado), presume-se que esta também seja considerada importante, embora não esteja claro como ocorrerá a sua participação. Sobre a importância do PD, nas palavras de Gomes (2006), vemos a sua associação com a fundamental questão do Direito Urbanístico:

O Plano Diretor tem que ser cada vez mais um plano formulador de ações e, a meu ver, sobretudo, um plano que organize os sistemas de planejamento e de gestão municipais, aprofundando a participação popular, para que, diante de cada fato, a população possa se sentir apta a responder ao novo desafio. Não será a peça única do planejamento urbano ou do Direito Urbanístico, mas será o elemento central do processo de construção de espaço mais justo. (p. 35)

Como visto anteriormente, os princípios das políticas públicas urbanas nas primeiras décadas do Brasil republicano não eram voltados para toda a sociedade existente, menos ainda para a que estava em formação. Alguns problemas urbanos das cidades permanecem os mesmos, com o agravante de terem se avolumado em termos de complexidade e de quantidade, portanto, mais difíceis de resolver. O atual PD da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), por exemplo, desenvolvido há pouco mais de uma década, demonstra similaridade em diagnósticos feitos no século passado, retratando problemas de saneamento, de habitação, ocupação danosa do meio-ambiente e deficiência de serviços de infraestrutura para regiões mais periféricas. Na verdade, um dos problemas mais evidentes na elaboração de um Plano Diretor está na sua temporalidade: é necessário que ele transcenda aos Planejamentos Estratégicos dos governos durante sua vigência, já que estabelece propostas para desenvolvimento a médio e longo prazos, necessitando de continuidade, por vezes aviltadas em certas gestões.

Por essas e outras razões, em seu livro, “As Ilusões do Plano Diretor”, Villaça (2005) discute a ideia se o PD seria realmente um instrumento “poderoso” para a solução dos problemas urbanos:

A sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem, é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor (p. 10).

O autor segue dizendo, num registro de há 16 anos atrás, quando o atual Plano Diretor do Rio de Janeiro ainda nem estava concluído, que achava impressionante como esse instrumento (PD), que praticamente nunca havia existido, poderia ter adquirido um prestígio tão grande por parte da elite do país e credita ao Planejamento Estratégico de governo, maior eficácia. Estariam esses instrumentos fadados a se contrapor, ou haveria espaço para a complementaridade? Essa questão e outras críticas à relevância do PD na administração municipal serão devidamente elucidadas na conclusão deste artigo.

3.2 Reconstruções dos PD da cidade do Rio de Janeiro

Contendo 339 artigos e respectivos anexos, o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro em vigência, criado pela Lei Complementar de nº 111 de 1º de fevereiro de 2011, estabeleceu as bases da Política Urbana e do Desenvolvimento Sustentável da Cidade até 2021, indicando princípios, objetivos, diretrizes, ações estruturantes, normas e procedimentos para a realização da Política Urbana. Após sua formulação, a implementação e operacionalização do PD incluiu em seu escopo, as etapas de acompanhamento, encaminhamento e monitoramento das ações, com previsão de sua avaliação a cada cinco anos, com vistas ao aprimoramento e identificação de vulnerabilidades e novas potencialidades; além de indicativos para futuras revisões e atualizações a cada dez anos, como um processo de aprofundamento da avaliação, com potencial para receber todas as alterações que se fizerem necessárias (PCRJ, 2018a).

Resumidamente, o PD 2011, ainda em vigor, é composto por cinco Títulos: o primeiro, traz os princípios sobre os quais a Política Urbana se apoia e as diretrizes gerais que devem guiar o planejamento da Cidade; o segundo, trata do ordenamento territorial e das diretrizes gerais para o uso e ocupação do território; o terceiro, apresenta os instrumentos para implementar a Política Urbana; o quarto, desdobra e detalha as determinações e recomendações da Política Urbana e estabelece os objetivos e diretrizes das Políticas Públicas Setoriais e; o quinto, define as estratégias de articulação intersetorial para implementação, acompanhamento e controle do PD.

Pela variedade de temas científicos, verifica-se que um PD é uma faceta da Política Urbana de um município, com alto nível de complexidade, que envolve muito além de simples aspectos do zoneamento (o que construir e como em cada região), como alguns entendem ser a sua principal função. Um PD apresenta vários aspectos ligados diretamente à Arquitetura e Urbanismo, tais como o estabelecimento de diretrizes ligadas às políticas de meio ambiente, patrimônio cultural, transporte, habitação, regularização urbanística e fundiária, saneamento ambiental e serviços públicos, bem como inclui capítulos de políticas econômicas,

sociais, culturais e de gestão de um modo geral. A Política Urbana, definida pelo Plano Diretor, visa, portanto, direcionar, equacionar ou até propor soluções para os vários problemas da cidade, com orientações para suprir as necessidades e demandas dos seus habitantes, além de planejar o desenvolvimento urbano pelos próximos 10 anos – o que significa que ele passará, pelo menos, por 3 gestões diferentes, e aí apresenta-se um dos seus desafios. Além disso, o seu conteúdo precisa ser viabilizado através de legislação complementar cabível.

Antes de entrar na revisão do atual Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, é preciso saber que este já é resultante da revisão de um PD, elaborado em 1992 (Lei Complementar nº 16 de 04 de junho de 1992). Também se faz necessário compreender o contexto em que este último foi concebido, já que se tratava de um momento político delicado no Brasil. Quatro anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Rio de Janeiro apresentou-se como uma das primeiras cidades no país a elaborar um PD, dentro, portanto, do período de redemocratização do país, após vinte anos de ditadura militar, num movimento conhecido como “Movimento Nacional de Reforma Urbana” (Ribeiro & Santos, 1994). Vale ressaltar que, grande parte dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, criado mais tarde, em 2001, já estava prevista no PDD (Plano Diretor Decenal - como era conhecido na época o PD de 92) do Rio de Janeiro, tais como parcelamento e edificação compulsórios, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir (ainda com o nome de “solo criado”), usucapião, zonas de especial interesse social, estudo de impacto de vizinhança, entre outros (Santos, 2013).

De acordo com Villaça (2005), a ideia de Plano Diretor já existia no Brasil, de alguma forma, desde os anos 30, no próprio Plano Agache, onde já se lia em francês, não traduzido na época, “plan directeur”, imbuído, evidentemente, com o ideário da governança à época. Mas o primeiro uso da expressão Plano Diretor no Rio de Janeiro, mais próximo de como hoje é entendido, remonta ao ano de 1965, com o Plano Doxiadis, do arquiteto grego Constantino Doxiadis, contratado pelo governador do recente estado da Guanabara, criado logo após a perda da capitalidade para Brasília. Esse Plano, embora com previsões de implementações mais amplas, pode-se dizer que se confundiu com um Plano de Governo (não tão estratégico), pois as suas diretrizes e o órgão criado para coordenar a sua criação, o CEDUG (Comissão Executiva de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara), extinguíram-se juntamente com o fim do governo de Carlos Lacerda, antes mesmo de sua oficialização (Rezende, 2014).

Após a promulgação do Plano Diretor Decenal (PDD) do Rio de Janeiro em 1992, o Prefeito da cidade, à época César Maia, eleito para um mandato iniciado em 1993, apresenta uma gestão que viria a apoiar-se num novo princípio sobre o planejamento urbano: o modelo chamado “estratégico”, baseado no “empresariamento urbano” (Harvey, 1996) que foi o utilizado na reestruturação urbana da cidade de Barcelona, Espanha, nas Olimpíadas de 1992.

O insucesso que é atribuído ao PDD-92 deve-se à não regulamentação dos seus instrumentos, incluindo a retirada daqueles já encaminhados à Câmara Municipal, justificando-se em grande parte, por um atropelo de megaeventos (jogos Pan-Americanos, Jogos Olímpicos, Copa do Mundo), que se foram consolidando, sequencialmente, na cidade do Rio de Janeiro, e que demandavam investimentos específicos para o seu bom desempenho em padrão internacional exigido, e nunca haviam sido sequer cogitados na época de sua elaboração (Santos, 2013). Certamente, as suas demandas estavam ao lado dos problemas relacionados com o PDD, embora os gestores públicos que se sucederam nesse período pregassem promessas de legado até de habitação popular em alojamentos de atletas, como na Vila Olímpica da Barra da Tijuca.

Esse confronto entre o PDD-92 e o PE-93 de César Maia, não deve ser configurado propriamente como antagonismo de ideias, uma vez que a execução de um não inviabilizaria a implementação do outro. O que existe, além de um jogo de vaidades de se executar aquilo que, essencialmente, foi criado dentro do mandato do gestor capital do município, é a especificidade com que o PE-93 se viu na obrigação de apresentar a questão dos megaeventos, já que havia planos concretos em vias de acontecer, aprovado por todos os poderes, viabilizado de todas as formas, inclusive na mais importante instância: a econômica.

Em 2002, que seria o ano para a apresentação da revisão do PDD de 92, uma sequência de eventos e atropelos ligados aos tais megaeventos cariocas foram postergando a entrega do novo Plano Diretor e reduzindo sua importância para a população, e em 2009 o terceiro e último substitutivo é encaminhado à Câmara dos Vereadores, obtendo aprovação final em 2011. Foram, portanto, 9 anos de disputas numa arena pública envolvendo diversos interesses. O Plano Diretor revisado de 2011 portanto, diante desses fatos, já nasce de forma controversa, o que depõe contra a sua eficácia.

Fica claro, portanto, que a revisão do PDD de 92 arrastou-se por vários anos além do pré-estabelecido, por conta das gestões, que se sucederam no período, terem maior interesse nos seus Planos Estratégicos (de prazo mais exíguo, factível dentro de seu governo de 4 anos, compatível com seus planos políticos pessoais) do que o pensar maior na cidade e seu futuro de continuidade posterior às suas gestões, como objetiva um Plano Diretor Estratégico.

Mesmo com todas as adversidades, o PD de 2011 conseguiu elaborar, com melhor qualidade que o seu antecessor, questões relacionadas com o meio-ambiente e deu mais relevância às questões relacionadas com a habitação popular e regulamentação fundiária, temas que mais ganharam emendas, o que pode ser considerado um avanço. Ainda no PD de 2011, importa destacar novas questões urbanas que foram tratadas, como o Sistema de Defesa da Cidade (Título V, Capítulo V), a Gestão Democrática do Planejamento Urbano (Título V, capítulo II), A Política do Patrimônio Cultural (Título IV, Capítulo III), com dispositivos relevantes para a condução de uma boa governança pública.

A revisão do PD de 2011 inicia-se, na verdade, em 2018, ainda na gestão do Prefeito Marcelo Crivella, com a produção do documento “Diagnóstico Intersetorial Integrado da Cidade do Rio de Janeiro” (PCRJ, 2018b),

elaborado por uma grande equipe técnica coordenado pela CTPD (Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor) da PCRJ. O CTPD, criado em 2012, é uma das instâncias do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPLAN), também instituído pela Lei Complementar nº 111/2011, que tem a função principal de contribuir para a formulação, desenvolvimento e monitoramento da aplicação das políticas e ações setoriais previstas no Plano Diretor. O trabalho foi iniciado em agosto de 2018 com o I Ciclo de Oficinas Interativas para Territorialização da Política Urbana do Rio de Janeiro, com a presença de especialistas, representantes de universidades e de organizações não governamentais. O conteúdo deste diagnóstico, mediante compilação e análise de informações e dados disponíveis sobre a Cidade do Rio de Janeiro, objetivava servir de insumo e embasamento para as proposições técnicas e discussões com a sociedade que estavam previstas para ocorrer e serem concluídas até 2021.

Atendendo também à determinação da Lei Complementar nº 111/2011, em 2015, no primeiro mandato do atual Prefeito Eduardo Paes, foi realizado o “Diagnóstico Urbano Ambiental da Cidade”, como parte da avaliação quinquenal do PD, que serviu de base para o Diagnóstico de 2018 que preparou a metodologia a ser utilizada na revisão do Plano Diretor, abrangendo uma caracterização ambiental, social e econômica da cidade, destacando as suas vulnerabilidades e sistematizando os principais desafios e interseções com as demais políticas setoriais complementares para solucioná-los, num documento de quase 700 páginas, com grande presença de mapas, gráficos e figuras (PCRJ, 2018b).

Chega-se ao ano de 2021, data prevista para a realização da revisão do PD de 2011, e não só a cidade, mas também o mundo se encontra aturdido com a pandemia global, que não recomenda o calor humano dos debates presenciais, como seria de esperar na condução da revisão de um PD. Coincidentemente, inicia-se o segundo mandato do Prefeito Eduardo Paes, logo, ano de apresentação de seu Plano Estratégico de governo, que se juntará à revisão final do Plano Diretor de 2011. Assim, PD e PE, no caso, encontram-se no melhor cenário, para que as suas metas, diretrizes e implementações sejam fundidas, o que em muito contribuirá para a qualidade da Governança Pública Municipal do Rio de Janeiro, que, apesar de não ser possível garantir o seu sucesso, pelo menos não será criticada por desvirtuar-se do seu PD.

No texto da revisão, que se consubstanciará no novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro 2022, o número de artigos cresceu para 467, destaca-se a introdução do Capítulo VI, do Título VI, “Do sistema municipal de inteligência e inovação” que tem por objetivo propor normas, mecanismos e incentivos ao empreendedorismo, às atividades científica, tecnológica, de inovações, da economia criativa e da economia solidária e; do Capítulo VII, “Do sistema integrado de enfrentamento às vulnerabilidades urbanas”, que tem por objetivos promover o monitoramento sistemático das situações de risco e vulnerabilidades socioterritoriais e promover a articulação dos diferentes órgãos da Prefeitura, possibilitando o planejamento e o atendimento mais eficaz e eficiente ao público-alvo de combate às vulnerabilidades urbanas (PCRJ, 2021b).

O documento ainda amplia a normatização da Gestão Democrática do Planejamento Urbano, reforça as estratégias de implementação, acompanhamento e gestão democrática do PD, reestabelece e cria os vários novos Conselhos (com membros da sociedade civil) que passam a vigorar na nova governança municipal, o que reforça o compromisso da participação da sociedade na administração pública e consagra um dos princípios básicos da Governança Pública.

Das propostas mais significativas para o futuro “Plano Diretor de 2022”, fruto deste estudo, conforme relatado anteriormente, algumas já se encontram, de fato, em prática, o que garante, em definitivo, que todos os esforços para a elaboração do PD não foram em vão. Tais como:

- I. Incentivo ao adensamento do Centro e da Zona Norte, que são dotadas de infraestrutura de transportes, saúde, educação, cultura e outros serviços públicos, mas sofrem com o esvaziamento, como exemplificado anteriormente.
- II. Restrição de parâmetros na região das Vargens e parte da Zona Oeste, que hoje registra um grande crescimento populacional, e que precisa de maior proteção pois possui grande fragilidade ambiental. Além disso, há necessidade de desaceleração da ocupação da Zona Oeste, tendo em vista a necessidade de novos investimentos públicos em infraestrutura.
- III. Nova ênfase em HIS (Habitação de Interesse Social), visando atender ao grande déficit habitacional da cidade no segmento da população da faixa de renda zero.
- IV. Atualização das Áreas de Especial Interesse – AEI, permanentes ou transitórias, submetidas a regime urbanístico específico, relativo à implementação de políticas públicas alinhadas ao desenvolvimento urbano.
- V. Implementação do IPTU Progressivo no tempo para reduzir os vazios urbanos e garantir o direito humano à habitação.
- VI. Nova redação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que é um instrumento de gestão do uso e ocupação do solo instituído pelo Estatuto das Cidades, que estabelece o pagamento de contrapartida para a construção de prédios que ultrapassem o Coeficiente de Aproveitamento Básico estabelecido para o local, com vistas à utilização desse recurso em projetos de interesse social.

4. Considerações finais

O intuito deste trabalho não é atribuir ao PD um valor único ou exclusivo para o desenvolvimento urbano de uma cidade, mas o de discutir que tipo de instrumento uma Governança Pública Sustentável teria para lançar mão ao início do seu governo, que precisa interseccionar com governos anteriores e posteriores, para obtenção de sustentabilidade (social, econômica e política).

Embora já existissem documentos com atribuições de PD antes do Estatuto da Cidade, este aprimorou as suas formas de elaboração, saindo de um formato burocrático e tecnocrático, para uma prática democrática, com ampla participação da sociedade civil organizada, incluindo movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana.

O princípio do planejamento urbano nas cidades brasileiras foi pautado por diversos instrumentos urbanísticos que objetivavam solucionar as sequelas sociais, que orientavam o ambiente construído. Ainda assim, como não combatiam as causas de diversas questões sociais, acabaram permitindo o avanço da deterioração urbana a que hoje se assiste. De entre esses instrumentos, como os PE acabam obtendo mais destaque pois, diferentemente do PD, não são dependentes de aprovação por Lei, podendo sofrer quaisquer alterações sem discussão na Câmara Municipal, tornando-se facilitadores para o governo, ao mesmo tempo, que se tornam objetos não democráticos para a população.

A partir da Constituição Federal de 1988, foram acrescentados, nesses instrumentos, elementos que vão além da simples organização do espaço construído ou da organização territorial da cidade, incorporando novos atores que construíram os princípios da eficiência da nova Governança Pública Municipal, princípios esses que foram condensados no documento denominado Plano Diretor. Na verdade, três importantes aspectos deram ao PD o *status* de um instrumento básico e essencial do planejamento urbano nacional. O primeiro, foi a atribuição, aos municípios, da autonomia e responsabilidade necessárias pela gestão urbana, como entes federativos, além da execução de políticas públicas nas áreas sociais e defesa do meio ambiente. O segundo, foi a responsabilidade de os municípios realizarem os seus próprios PD, num processo de genuína governança pública participativa. O terceiro, foi o repasse da incumbência de implementar a função social da propriedade para o PD, a partir de estudos técnicos e da adoção de uma descentralização político-administrativa. Estes princípios foram corroborados pelo Estatuto da Cidade que, igualmente, repassa ao PD a adequação de diretrizes específicas para cada cidade brasileira. Isso responderia, pelo menos em parte, ao questionamento de Villaça (2005) quanto ao motivo que levou as academias a valorizarem tanto esse instrumento.

Prossegue-se com as críticas de Villaça (2005) ao PD, ao afirmar que as cidades sequer o mencionam no rol de suas realizações, como forma de mostrar uma importância menor. Como o PD é um documento de orientação (meio) e não o resultado (fim) de trabalho atribuído a alguma governança, é normal que este não seja mencionado, embora tenha que estar presente em algum portal de transparência para a população ter acesso ao seu conteúdo.

Em uma outra crítica, o autor citado acima aponta que 90% do PD de São Paulo de 1971 nunca foi usado, considerando-o obsoleto. Entretanto, a estruturação do PD como é entendida até os dias atuais, foi publicizada por meio do Estatuto da Cidade de 2001, neste sentido, o documento de 1971, embora fosse denominado de PD, certamente era pautado de outras diretrizes, onde havia, inclusive, desobrigação da governança para com ele.

Villaça (2005) questiona se os PD teriam poderes para alterar a situação de injustiças, desigualdades e exclusão das cidades, mas a resposta é também dada por ele na página 44, quando ele diz que “Plano é cardápio, não comida”, significando que no papel pode-se tudo e tudo o que é desejável se coloca ali, já a implementação dependerá de governanças proativas e de uma justiça atenta.

Falando em justiça, o mesmo autor atenta para um ponto básico do Direito: o Estatuto da Cidade, que fixa o prazo de 5 anos para as cidades elaborarem seus PD e que suas respectivas avaliações devem ser quinquenais. No entanto, não estabelece nenhum tipo de sanção para aqueles que não cumprirem essa diretriz. Como nos PD constam duas categorias de propostas: “as que cabem ao Estado executar e as que cabem ao setor privado obedecer”, lembra Villaça (2005, p.27), que no Brasil se utiliza muito do ditado popular que diz que temos “leis que não pegam”, referindo-se ao fato de que, até a data de publicação de seu livro, não sabia de nenhum proprietário que tivesse sido notificado por não estar fazendo uso de um imóvel em área urbana. Sobre esse aspecto, o Estatuto da Cidade contém orientações sobre sanções cabíveis, sendo o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (arts. 5º e 6º); o IPTU progressivo no tempo (art. 7º); e a desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º). Tratam-se de instrumentos jurídicos cujo amparo constitucional jaz no art. 182, § 4º, da Constituição, que os prevê como formas de sanção ao inadequado aproveitamento da propriedade do solo urbano, assim entendido o imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Se os governos não cumprem as punições previstas, não é culpa do PD, que afinal, e recuperando a ideia de Villaça (2005, p.44), “é cardápio, não comida” e nem veneno.

Villaça apela para a falta de democracia de um PD, posto que os seus termos foram aprovados indiretamente pela Câmara Municipal, enquanto a plataforma do candidato eleito está no Planejamento Estratégico (PE) e não necessariamente no PD. Ocorre que, o PD que a Câmara aprova, precisa, necessariamente, ter sido elaborado pela sociedade, a mesma que apoiou e votou no Prefeito eleito com seu novo PE. Portanto, é produtor e recomendável que as plataformas de governo (PE), embora possam divergir em alguns aspectos de prioridades e implementações, estejam em conformidade com o PD do município.

Uma crítica recorrente aos PD diz respeito à amplitude temporal dos seus objetivos, diante da realidade complexa e mutante das cidades modernas. A realidades e as necessidades das cidades mudam, por vezes, de forma repentina e abrupta, como foi o caso do contexto da pandemia mundial de Covid-19, levando à mudança de prioridades. Isso é exatamente o que se espera dos gestores públicos, sem necessariamente se renunciar a um plano que trará desenvolvimento sustentável à cidade, no momento que a prioridade for

debelada. Praticamente nenhum projeto de reestruturação significativa de uma cidade consegue ser executado em menos de uma década. O PD vem ao encontro dessa certeza de orientar quais serão essas diretrizes para o alcance dessa reestruturação. Ou ele é feito com antecedência, mesmo com o risco de ser cumprido apenas parte daquilo proposto, ou larga-se a direção do desenvolvimento da cidade ao sabor dos acontecimentos e do imprevisto (o que lamentavelmente parece que vemos muito acontecer). Nessa amplitude temporal de sua validade, o Planejamento Estratégico não seria uma alternativa e sim uma ação complementar ao PD.

Outra crítica atribuída à elaboração dos PD, não apenas por Villaça (2005), é uma aparente falha de preocupação financeira, posto que não apresenta no seu texto as fontes e recursos para cada diretriz, como é o caso do PD do Rio de Janeiro. Autores atribuem-lhe, por isso, o caráter de um mero discurso de ideias. Ora, se algumas “ideias” do PD, por conta da sua extensão temporal fadaram à obsolescência, o que se diria de fontes e de orçamento para as suas metas, que, dentre outros aspectos, ficam ao sabor da economia local, do país e, em alguns casos, até da economia mundial. Como dito no nome que lhe foi atribuído, “plano” é de fato um desejo, uma ideia, que, sendo elaborado por profissionais competentes e monitorado pela população interessada, se perspectiva exequível, embora, por força de prioridades políticas e administrativas, muitas vezes deixe de ser executado.

O Plano Diretor, como visto pelas intercessões de estudos e de governos apresentados neste trabalho, não é um fim em si mesmo. Aspectos como orçamento, cronograma e metodologias precisam ser estipulados em legislações complementares, como em qualquer outro tipo de projeto. Além disso, as dificuldades enfrentadas pela grande maioria dos municípios brasileiros para promover o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, não se resumem à questão financeira, mas são também de natureza técnica e de qualificação dos recursos humanos que trabalham nas administrações públicas locais, o que, muitas vezes, inviabiliza a criação de um PD ou instrumento similar de boa qualidade.

Para analisar a importância do PD de uma cidade, é necessário avaliar, além do seu conteúdo técnico, a sua viabilidade econômica ligada à conjuntura sociopolítica, mas, principalmente, dependerá do modelo de governança pública a ele associada, sem a qual nada se concretiza. Certamente, os gestores eleitos terão mais empenho em aplicar as diretrizes de seus Planejamentos Estratégicos, mais próximos dos seus interesses, do que consultar as políticas urbanas previstas em governos antecessores, que, em verdade, deveriam ser um facilitador para a elaboração dos PE. Ainda assim, afirmar que os PE não contemplam as diretrizes do PD, tendo em vista o caso aqui apresentado do Rio de Janeiro, seria o mesmo que dizer que eles divergem, que não se aproximam e que não dialogam e isso é, definitivamente, inverídico.

Como visto na descrição do capítulo anterior, o PD da PCRJ contempla todas as principais questões da administração pública, desde: o ordenamento da volumetria da cidade, passando pelas ações de sustentabilidade e preservação ambiental; planos para a segurança, mobilidade, saúde, educação, emprego

e trabalho, baseados em dados dos Institutos de pesquisas; censos; fundamentação em processos históricos até; a aproximação aos objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU. Para que o PD pudesse atender às necessidades da população de forma democrática e participativa, e atingir os seus objetivos, foi necessária a utilização dos instrumentos definidos no PD, mas que ainda dependem, por sua vez, para garantia de êxito, de processos inovadores escolhidos pelos gestores que se seguirão.

Avaliar a importância dos diversos processos de planejamento que envolvam diferentes atores do município não pode ser resumida apenas no resultado daquilo para o qual foi proposto, mas também na forma de elaboração do seu conteúdo. A importância de um PD ou um PE pode estar simplesmente na realização em si, no aprendizado da participação popular, na compreensão técnica do que está sendo proposto, ou na interação e consenso entre os vários agentes da sociedade, com interesses específicos, mesmo sem se considerarem os seus resultados aplicados. Importa recordar que o “processo” de realização de um PD ou PE não termina na sua elaboração, e sim na criação de uma metodologia de acompanhamento e controle que deve passar pelas competências de cada instância envolvida, exigindo avaliações e revisões.

Por fim, o fato de os PD anteriores do Rio de Janeiro não terem sido implementados na sua grande maioria, e a cidade continuar apresentando uma gama cada vez maior dos “mesmos” problemas, demonstra que o contrário disso, ou seja, a sua aplicação plena, tem grande chance de reverter os efeitos deletérios de um desenvolvimento desigual e de um crescimento com base em ordenamentos e planos efêmeros e quadrienais, como são os PE. Assim, conclui-se que, para uma Governança Pública Sustentável da cidade do Rio de Janeiro, que não perca de vista que o seu processo de desenvolvimento guarda uma enorme complexidade relacionada com a sua construção histórica, é imprescindível a utilização de um Plano Diretor, elaborado com os princípios amplamente apresentados neste estudo.

Informação Suplementar

Autores

Leila Marques da Silva – Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local. Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil.
arquitetaleila@gmail.com

Bruno Farias – Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil.
bmfarias@gmail.com

André Luis Azevedo Guedes – Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil.
andre.guedes@unisiam.edu.br

Kátia Eliane Santos Avelar – Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil.
katia.avelar@gmail.com

Patricia Maria Dusek – Centro Universitário Augusto Motta, (UNISUAM), Rio de Janeiro, Brasil.
patricia.dusek@unisiam.edu.br

Data de submissão: 2022-08-28

Data de aceitação: 2023-06-16

Data de publicação: 2023-07-31

Referências

- Abreu, M. de A. (1987). A periferia de ontem: o processo de construção do espaço suburbano do Rio de Janeiro (1870-1930). *Revista Espaço e Debates*, 21, 12-38.
- Barandier, H. G. (2015). *Negligência Urbanística E Projeto Urbano Na Cidade Do Rio De Janeiro*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Benchimol, J. L. (1990). *Pereira Passos: um Haussmann tropical: A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento de Documentação e Informação Cultural.
- Congresso Nacional do Brasil (1988). *Constituição Federal de 1988*.
- Castro Neto, F. A. & Castro, A. E. P. C. de. (2020). Planejamento Urbano para o Planejamento da Governança das Cidades. A situação dos Planos Diretores dos municípios cearenses. *Revista do Serviço Público*, 71(especial),84-118. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4670>
- Costa, M. A. & Favarão, C. B. (2018). Governança E Políticas Nacionais Urbanas: Capacidade E Desenvolvimento Institucional. Em M. A. Costa, M. T. Q. Magalhães, C. B. Favarão (org.), *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação* (pp. 45-58). Ipea.
- Faria, T. de J. P. (2015). Os projetos e obras do engenheiro Saturnino de Brito e mudança na paisagem urbana. *Geografia Ensino & Pesquisa*, 19(especial), 115-122.
- Gomes, M. P. C. (2006). *O Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano - Após o Estatuto da Cidade*. MPOG.
- Harvey, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, 1(39), 48-63.
- Kissler, L. & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>.
- Machado, G. C. de A. (2011). *A difusão do pensamento higienista na cidade do Rio de Janeiro e suas consequências espaciais*. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo.
- Nascimento, E. P. do. (2012). Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, 26(74), 51-64.
- Maricato, E. (2015, 14 de setembro). *Faltam juízes que reconheçam a função social da propriedade*. Observatório das Metrópoles. <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/erminia-maricato-faltam-juizes-que-reconhecem-funcao-social-da-propriedade/>.
- Vainfas, R. & Neves, L. B. P. das (2008). *Dicionário do Brasil Joanino: 1808-1821*. Objetiva.
- PCRJ (s. data).. *Planos urbanos do Rio de Janeiro: Plano Agache*. Acedido a 02 de fevereiro, 2022, em <https://planourbano.rio.rj.gov.br/>.
- PCRJ (2021a). *Plano estratégico 2021/2024*. Acedido a 02 de fevereiro, 2022, em <https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>.
- PCRJ (2022). *Plano Diretor Atual*. Acedido a 02 de fevereiro, 2022, em <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/plano-diretor-atual>.
- PCRJ (2018a). *Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro*. CTPD. Acedido a 02 de fevereiro, 2022, em <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/ctpd>.

- PCRJ (2018b). *Diagnóstico Intersetorial Integrado da Cidade do Rio de Janeiro - Relatório CTPD*. Secretaria Municipal de Urbanismo do Município do Rio de Janeiro. Acedido a 28 de dezembro, 2021, em http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10402268/4259609/Relatorio_CTPD_2018_Diagnostico_Intersetorial_Integrado_Completo.pdf.
- PCRJ (2021b). *PLC 44/2021*. Acedido a 02 de fevereiro, 2022, em <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/documents/projeto-de-lei-complementar-n%C2%BA-44-2021-revis%C3%A3o-do-plano-diretor/explore>.
- Presidência da República do Brasil (2001a). Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Acedido a 11 de janeiro, 2022, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.
- Presidência da República do Brasil. (2001b). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Acedido a 11 de janeiro, 2022, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.
- Rezende, V. L. F. M. (2014). *O planejamento de cidades nos anos 60: uma reflexão a partir do Plano Doxiadis para o Estado da Guanabara*. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, São Paulo.
- Ribeiro, L. C. de Q. & Santos Jr., O. A. dos (Orgs). (1994). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Civilização Brasileira.
- Sampaio, G. P., Wanderley, M. R., Casseb, G. B. & Negreiros, M. A. M. P. de. (2011). Descrição epidemiológica dos casos de leptospirose em hospital terciário de Rio Branco. *Revista Brasileira de Clínica Médica*, 9(5), 338-342.
- Tribunal de Contas da União (2014). *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Acedido a 11 de janeiro, 2022, em https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF.
- Ultramari, C. & Rezende, D. A. (2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *RAP Rio de Janeiro*, 41(2), 255-271.
- Ultramari, C. & Silva, R. C. E. de O. da. (2017). *Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960- 2015*. Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os Caminhos do Planejamento Urbano e Regional? XVII ENAMPUR, São Paulo.
- Vieira, J. B. & Barreto, R. T. de S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Enap.
- Villaça, F. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. Edição do autor.
- World Bank (2007). Governance and management. Em *Independent Evaluation Group, Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards* (pp. 71-82).