

Editorial

O presente número especial da Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense segue a tradição deste veículo, cultivada desde a sua criação, no sentido de basear-se numa linha editorial com foco na reflexão acadêmica sistemática sobre o contexto do estado do Rio de Janeiro, em suas múltiplas e variadas dimensões.

Ele se distingue pelo acento na dimensão jurídico-urbanística, que decorre de uma parceria estabelecida com o Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB), uma organização acadêmica promissora nascida recentemente vinculada à Universidade Federal do Rio de Janeiro e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ / IPPUR). Nesse sentido, foi lançada, em fins de 2017, uma chamada pública de artigos em conjunto com esse Laboratório de Estudos, buscando reunir artigos sobre as diversas questões e instituições que marcam esse campo do conhecimento e da prática não somente jurídica, mas da própria gestão e do planejamento urbano. Esse número especial vem, portanto, ao encontro da política adotada pelo Conselho Editorial, que busca reforçar parcerias com instituições acadêmicas e com organismos de governo, mantendo o compromisso com a autonomia crítica e com o rigor analítico dos trabalhos publicados.

No atual contexto de graves incertezas político-econômicas e de sucessivos eventos que põem em cheque o sistema democrático, com possíveis repercussões sobre o sistema jurídico e sobre a garantia do direito à cidade, os estudos de direito urbanístico se veem defrontados com desafios adicionais àqueles clássicos, no sentido de aprofundar a reflexão sobre mecanismos institucionais de reversão das graves inequidades e déficits de acesso aos benefícios da urbanização. No caso do estado do Rio de Janeiro, tal cenário é especialmente agravado tendo em vista as particularidades decorrentes de sua trajetória, que não favoreceu a emergência de estruturas adequadas de gestão urbana e de promoção do acesso a serviços urbanos essenciais à qualidade de vida nas cidades. No campo do direito urbanístico se reitera, talvez com mais razões, a percepção geral de carência de pesquisas de caráter empírico a respeito do contexto especificamente fluminense, de suas municipalidades, da governança metropolitana, chegando à esfera estadual.

Lamentavelmente, ainda são poucos os estudos disponíveis a respeito do funcionamento das instituições e instrumentos de direito urbanístico nesse estado, lacuna que a presente publicação pretende superar.

Os artigos trazem importantes reflexões sobre algumas das mais importantes cidades fluminenses, além de outros estudos em escala estadual. Abordam uma agenda de pesquisa orientada para a busca de soluções dos múltiplos aspectos da crise estrutural que vivenciamos no que tange à política urbana. Os artigos que compõem esse número foram elaborados a partir de uma perspectiva multidisciplinar, todos com possíveis desdobramentos no campo das políticas públicas. A sequência de apresentação dos artigos divide-se em três blocos, partindo da discussão de questões urbanas mais gerais para ações e políticas mais focalizadas.

O primeiro bloco reúne artigos caracterizados por uma abordagem em escala estadual. O artigo de abertura – “Planos Diretores dos municípios fluminenses: do ‘ter ou não ter’ à avaliação das experiências” – é oriundo do trabalho coletivo

do grupo interdisciplinar de pesquisa liderado pelo Professor Alex Ferreira Magalhães, da UFRJ/IPPUR. O texto oferece uma oportuna visão panorâmica a respeito do problema da efetiva aplicação dos Planos Diretores no estado do Rio de Janeiro, a partir de uma amostra de seus 15 municípios de maior porte. Esses Planos são uma exigência constitucional desde 1988, porém, em função das muitas contradições da gestão pública no estado e no país, somente ganharam maior expressividade na política urbana a partir da campanha liderada pelo Ministério das Cidades, no primeiro governo Lula, o que reafirma o importante papel indutor das políticas nacionais sobre as locais.

Assim, se no início do século XXI o país praticamente “virou a página” em relação ao cumprimento do preceito constitucional que determina a elaboração de Planos Diretores como instrumentos orientadores de última instância da política urbana, ainda encontram-se em aberto importantes questões como a consistência, a legitimidade e mesmo a legalidade dos seus processos de elaboração; o monitoramento e avaliação permanente de sua implantação; além da sua adequada e tempestiva revisão.

Nesse sentido, o referido artigo traz uma importante contribuição para o conhecimento do estado da arte dessas questões nos municípios fluminenses, fornecendo elementos que devem pautar as políticas territoriais do novo governo estadual, que tomará posse em janeiro de 2019. Apresenta um cenário onde há muito a avançar (para alguns, desalentador...), não somente no âmbito da própria gestão pública, como também no âmbito tecnológico, de desenvolvimento de propostas metodológicas consistentes de avaliação dos Planos Diretores.

Ainda trabalhando numa escala estadual, temos o artigo da socióloga Ana Paula Vasconcelos Gonçalves – “Aspectos que influenciam a criação das Zonas de Especial Interesse Social nos municípios do estado do Rio de Janeiro” – que problematiza o uso de um importantíssimo instrumento urbanístico (as chamadas ZEIS), cuja vocação é a de enfrentar a questão do acesso e da permanência em terra urbanizada por parte da população de baixa renda, especialmente aquela utilizada para fins de moradia. Valendo-se de dados oficiais e de ferramentas estatísticas, a autora buscou analisar a aplicação desse instrumento na experiência dos municípios fluminenses, identificando as variáveis que parecem estar sendo determinantes das decisões de aplicá-lo naqueles municípios que já o fizeram.

Como o artigo demonstra, hoje em dia, um expressivo número de municípios fluminenses adota a prática de classificar ZEIS em seu território, o que sugere certo nível de aposta institucional depositada nesse instrumento. No entanto, paradoxalmente, a maior parte daqueles que não o fazem encontram-se nas regiões com os piores índices de pobreza do estado, o que justifica o debate a respeito das variáveis determinantes das decisões de aplicá-lo ou não. Muito embora aqui não se entre no debate a respeito da efetividade das ZEIS, o artigo traz contribuição importante no sentido do amadurecimento das tecnologias necessárias para a definição dessas áreas, em conformidade com as especificidades de cada município.

Passando ao segundo bloco de artigos, cuja característica seria a de oferecer uma análise de escala intraurbana, este número traz, inicialmente, o trabalho da geógrafa Priscilla Rodrigues da Fonseca – “Elementos da formação de uma centralidade periférica na cidade do Rio de Janeiro: meio ambiente, elites fundiárias e políticas, dinâmica imobiliária e legislação urbanística”. O texto revisita o debate a respeito de alguns conceitos clássicos da teoria do desenvolvimento urbano em bases capitalistas, tendo como referência o estudo da região de Campo Grande, no município do Rio de Janeiro.

Seu objetivo é oferecer uma compreensão sobre as dinâmicas próprias dessa região, especialmente no tocante à apropriação dos benefícios dos investimentos públicos e privados, bem como sobre a própria inserção dessa região na metrópole fluminense, a partir da percepção das novas complexidades que a relação centro-periferia aí apresenta. Tal reflexão é articulada ao possível papel ratificador dessas dinâmicas por parte dos instrumentos de direito urbanístico, especialmente a figura do Plano de Estruturação Urbana (PEU).

Embora esteja presente há muito tempo na legislação urbanística carioca, assumindo fundamental relevância para a atualização das normas básicas de uso e ocupação do solo em determinadas regiões do município, o PEU ainda carece de avaliações sistemáticas a respeito dos efeitos produzidos em cada uma dessas regiões e, logo, do papel que ele estaria cumprindo no que tange às funções sociais da cidade.

Na sequência, o artigo da professora de Direito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Tatiana Cotta Gonçalves Pereira, intitulado “Leis também produzem o espaço definitivo: contando a história de Jardim Laranjeiras (Nova Iguaçu)”, recorre, também, ao conceito de periferia, bem como a outras importantes noções do repertório Lefebvriano. Ademais, reflete a respeito da eficácia social da norma jurídico-urbanística na produção dessa espacialidade. A partir de uma referência empírica, o caso de uma localidade classificada como loteamento irregular e de baixa renda na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, a autora propõe uma reflexão sobre a incidência das leis e o seu papel, por vezes determinante, na configuração do espaço. Desse modo, não somente realça a importância do estudo do direito urbanístico, especialmente no que concerne àquele de caráter empírico, como ressalta a necessidade de rever hipóteses que veem na suposta ‘baixa efetividade’ de suas instituições o problema – teórico e prático – crucial dessa disciplina.

De outro lado, o trabalho “Quando a Praça Vira: estudos de caso sobre a ocupação das praças na Cidade do Rio de Janeiro”, assinado pela professora Vera Tângari, da Faculdade de Arquitetura da UFRJ, bem como por Ana Paula Menezes e Bruno Mendonça, traz à tona um tema em evidência para os estudos urbanos: o da distribuição e destinação dos espaços livres, públicos e privados. O foco são as regiões menos favorecidas da cidade do Rio de Janeiro, ou seja, as regiões definidas comumente como subúrbio e Zona Oeste (equivalentes, respectivamente, às APs 3 e 5). O artigo apresenta o embasamento teórico e a metodologia para a classificação dos espaços livres, especialmente o caso das praças, tendo como base pesquisa de caráter nacional da qual participam os coautores. Discute, em particular, o problema da reversão desses espaços, que, muitas vezes, deixam de serem bens de uso comum, para passarem a abrigar equipamentos como escolas e clínicas de saúde. Por fim destaca o choque de distintos direitos coletivos integrantes do chamado “direito à cidade”, num autêntico hard case que interpela, ao mesmo tempo, o direito urbanístico e a gestão urbana.

A seção prossegue com o trabalho “Apontamentos sobre o Processo de Revisão do Plano Diretor da Cidade de Niterói”, de autoria da arquiteta Cynthia Gorham, que também investe na reflexão a respeito dos Planos Diretores, tendo como foco o processo de revisão do Plano de Niterói. No âmbito dos debates realizados e das contradições que vieram à tona durante o processo, a autora destaca uma polarização fundamental entre visões da cidade desde a perspectiva de mercado e desde a perspectiva da função social, que se materializam em distintas propostas de revisão, bem como nas decisões e escolhas adotadas pelas sucessivas

administrações desse município. O artigo oferece, portanto, um estudo de caso privilegiado no sentido de perceber algumas das principais ideias-força que orientam o processo de produção dos instrumentos de planejamento e de regulação urbana numa das cidades mais importantes do estado do Rio de Janeiro, ilustrando o pressuposto de que tais instrumentos exprimem sempre uma determinada síntese dos processos políticos subjacentes, tensionados por tais ideias-força, em suas diversas matizes.

Fechando esse segundo bloco, apresenta-se o artigo da jurista e professora universitária Bianca Siqueira Gonçalves, intitulado “Os vazios urbanos e o direito à cidade: desafios da implementação do IPTU Progressivo em Campos Dos Goytacazes/RJ”, que discute a importância para a política urbana de um instrumento ainda pouco aplicado: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. A partir da análise da trajetória da urbanização do município de Campos, a autora busca demonstrar a difusão de vazios urbanos em regiões valorizadas e munidas de equipamentos urbanos coletivos, bem como naquelas situadas na rota de investimentos públicos e/ou privados. Tal processo, observável em muitas cidades brasileiras, justificaria a adoção desse instrumento urbanístico ou outros. A autora associa a sua não aplicação a hipóteses explicativas discutidas no texto, que também aponta estratégias para superação de uma questão até hoje não respondida em escala nacional.

O terceiro e último bloco desse número especial apresenta trabalhos sobre o que se pode chamar de temas transversais ao direito urbanístico, abordados em perspectiva mais teórica do que empírica. O primeiro artigo desse bloco, “Regularização fundiária urbana e a lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações”, assinado pelo advogado Renan Luiz dos Santos da Silva, discute a gestão do patrimônio público, com foco específico nos bens imóveis da administração direta, e analisa as novas possibilidades de gestão pública patrimonial, nos âmbitos municipal e estadual, admitidas na nova lei nacional de regularização fundiária. O trabalho elabora prognósticos sobre possíveis reações da máquina pública em face das possibilidades abertas pela nova legislação, tendo em conta as múltiplas condicionantes legais sob as quais se opera a gestão patrimonial pública, e propõe hipóteses sobre os efeitos administrativos e territoriais que podem advir de sua aplicação, além da identificação de potencialidades e ameaças daí decorrentes.

Finalmente, fechando esta edição, a Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense busca render uma justa homenagem a um dos pioneiros do direito urbanístico brasileiro, o jurista Álvaro Pessôa, publicando seu depoimento intitulado “Programa habitacional, infraestrutura e desordem urbanística”. O autor vem trabalhando, desde a década de 1960, na consultoria jurídica a inúmeras prefeituras, no desenvolvimento de experiências pioneiras de aplicação de instrumentos jurídicos de controle e socialização da propriedade do solo urbano. Organizou obras como “Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica”, além de “O Uso do Solo em Conflito”, ambas do início dos anos 1980, consideradas fundadoras da literatura especializada em direito urbanístico no Brasil. Atuou, ainda, como advogado e agente público junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH), à Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) e ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

A Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense chega, assim, ao seu décimo terceiro número, reforçando seus compromissos acadêmicos e políticos em contribuir para o debate sobre a trajetória do desenvolvimento fluminense. A

partir de uma perspectiva crítica e multifacetada, os artigos dessa edição partem de aspectos mais afeitos à dimensão jurídica estritamente considerada para chegarem à dinâmica territorial e urbana intrinsecamente articulada àquela. Os autores dos artigos demonstram elevado compromisso acadêmico, bem como um perfil interdisciplinar, a partir de uma seleção pautada por critérios de excelência reflexiva e rigor analítico.

Os textos que compõem este número refletem o esforço realizado para a consolidação da revista como veículo importante de discussão do desenvolvimento fluminense e como instrumento de avaliação de políticas públicas e de estímulo ao seu aprimoramento. É com base nessa perspectiva que os Editores reiteram o convite, à comunidade acadêmica e aos demais interessados, para desfrutar da leitura e para participar dos debates, reforçando o estímulo para novas produções de caráter teórico e aplicado.

Jorge Britto, Lia Hasenclever, Alex Magalhaes