

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - RJ
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VERSÃO PRELIMINAR DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
SANDRA REGINA FONSECA DA COSTA

**A INFLUÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NA POLÍTICA URBANA:
O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO DO RIO DE JANEIRO**

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO
ALKETA PECI

VERSÃO PRELIMINAR ACEITA DE ACORDO COM O PROJETO APROVADO

Assinatura do Professor Orientador Acadêmico

DATA DE ACEITAÇÃO: ____/____/____

Costa, Sandra Regina Fonseca da
A influência da gestão pública na política urbana: o caso da
Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro / Sandra
Regina Fonseca da Costa. – 2010.
98 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de
Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Alketa Peci.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Política urbana. 3. Políticas públicas.
4. Rio de Janeiro (RJ). Secretaria Municipal de Urbanismo. I. Peci, Alketa.
II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de
Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1.1 O problema investigado.....	5
1.2 Objetivos do trabalho.....	7
1.3 Relevância e justificativa da pesquisa.....	8
1.4 Delimitação do estudo.....	9

O MODELO ORGANIZACIONAL PÚBLICO BRASILEIRO

2.1 O patrimonialismo na formação da estrutura político-administrativa do Brasil.....	10
2.2 A evolução das organizações públicas brasileiras – da Era Vargas à Nova República.....	12
2.3 O atual modelo de gestão pública do Brasil.....	14

3 A EVOLUÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO

3.1 Da chegada da Família Real aos Planos Urbanos.....	15
3.2 O novo período democrático – a Constituição de 1988.....	18
3.3 Do Plano Estratégico ao Rio Olímpico.....	19

4 A SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO DO RIO DE JANEIRO

4.1 A complexidade de sua atuação.....	22
4.2 A evolução de sua estrutura básica.....	23
4.3 Sua estrutura organizacional - 2008.....	26

5 METODOLOGIA

5.1 Tipo de pesquisa.....	28
5.2 Universo, amostra e seleção dos sujeitos.....	29
5.3 Coleta dos dados.....	30
5.4 Tratamento dos dados.....	31
5.5 Categorias de análise.....	32
5.6 Limitações do método.....	33

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

6.1 O processo da criação da SMU/RJ.....	34
6.2 As mudanças na política urbana do Rio de Janeiro.....	36
6.3 A visão liberal na política urbana.....	40
6.4 A política local em detrimento ao macroplanejamento.....	41
6.5 A nova Secretaria de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro.....	44
6.6 O futuro da cidade.....	49
6.7 A permanência do modelo patrimonialista na Administração carioca.....	53
6.8 A participação popular na orientação das políticas públicas.....	57
6.9 Descentralização administrativa com centralização de decisões.....	59
6.10 Dúvidas de gestão pública: planejamento macro ou local?.....	62

7 PRINCIPAIS CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA FUTURAS PESQUISAS....67

REFERÊNCIAS.....	72
-------------------------	-----------

APÊNDICE 1 - Roteiro das entrevistas.....	76
APÊNDICE 2 – Bairros e RAs do Município do Rio de Janeiro.....	77
APÊNDICE 3 – APs do Município do Rio de Janeiro.....	80
APÊNDICE 4 – Prefeitos Secretários de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro.....	83
APÊNDICE 5 - Principais Mudanças Estruturais da SMU/RJ.....	84
APÊNDICE 6 – Principais normas e diretrizes urbanísticas.....	91
APÊNDICE 7 – Organograma da SMU/RJ - 2008.....	92
APÊNDICE 8 – Glossário.....	93

1 INTRODUÇÃO

A principal motivação para o desenvolvimento deste trabalho é tentar contribuir no aperfeiçoamento das ações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para o atendimento das necessidades e demandas da população, em função de minha experiência como arquiteta da Secretaria Municipal de Urbanismo desde 1992.

A linha de pesquisa utilizada é baseada na proposta sintetizada por Anna Maria Campos na Revista de Administração de Empresas¹ sobre a contribuição mais efetiva dos estudos em administração a partir do relacionamento direto do pesquisador com a organização estudada.

Sendo assim, a despeito do referencial teórico utilizado ou da metodologia de pesquisa aplicada, trata-se de um trabalho quase testemunhal sobre as recentes mudanças ocorridas na cidade do Rio de Janeiro na perspectiva da organização responsável pela política urbana do município e de seus principais gestores, numa espécie de balanço das duas décadas de existência da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro (SMU/RJ).

Para isso, esta dissertação é apresentada em sete capítulos. No primeiro, é introduzido o assunto em destaque e apresentada a principal questão da pesquisa, além de seus objetivos, a delimitação do estudo realizado e sua relevância para o desenvolvimento da cidade.

No capítulo seguinte, são mostrados alguns dos conceitos que embasam a formação e a evolução da administração pública brasileira à luz de alguns teóricos nacionais que sintetizam os temas aprofundados por mim no estudo da gestão pública por fazerem parte de minhas preocupações ao longo da trajetória na SMU/RJ.

Segue-se, então, o capítulo que discorre, de forma abrangente, sobre a evolução urbana do município do Rio de Janeiro.

¹ Vide Referências

No quarto capítulo, é apresentada a organização pública objeto deste estudo, a Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, a partir de sua criação e evolução histórico-administrativa, na perspectiva da cidade que lhe compete planejar e ordenar.

Em seguida, vem o capítulo sobre a metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa, o universo que abrange e a amostra considerada, além de apresentar os sujeitos escolhidos para as entrevistas, o tipo de coleta e tratamento de dados realizados, e as limitações que este tipo de estudo pode ter.

No sexto capítulo é mostrada a análise dos principais resultados deste trabalho a partir dos temas expostos no referencial teórico utilizado e nos depoimentos dos entrevistados.

Finalmente, são apresentadas as principais conclusões da pesquisa com o intuito de auxiliar o entendimento dos conceitos apresentados, relativos à administração da cidade nas duas últimas décadas, e de intervir na postura dos gestores públicos quanto à política urbana a ser implementada no município, além de sugerir temas para futuros estudos sobre o assunto.

1.5 O problema investigado

Embora o município do Rio de Janeiro não seja mais a capital do Brasil desde 1960, com a mudança para Brasília, até hoje possui lugar de ressonância política e cultural no país². Entretanto, sua questão urbana é, atualmente, um de seus principais problemas, conforme constatado pelos técnicos da SMU/RJ, e anunciado, diariamente, na mídia em geral: ocupação desordenada de ruas, bairros, áreas de proteção e encostas; crescimento vertiginoso de favelas e de invasões em prédio e terrenos; trânsito caótico; além da questão da segurança pública, etc.

Como é visto adiante, os graves contrastes urbanos existentes na cidade são decorrentes de diversos fatores históricos, que iniciam com a chegada da Família Real, em 1808, e se

² A cidade ainda sedia importantes organizações públicas, como Banco do Brasil, Banco Central, Petrobrás, Eletrobrás, etc. e disputa, com São Paulo, os principais eventos culturais e desportivos do país, como shows de rock, peças de teatro, grandes musicais e eventos esportivos (PAN 2007, Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016).

acentuam, fortemente, no início do século XX, durante o processo de modernização da capital da República, com a implementação de reformas urbanas pelo prefeito Pereira Passos no intuito de inseri-la ao conjunto das grandes metrópoles mundiais. Esses fatores marcam a estratificação espacial da cidade de uma forma que perdura e se reflete até os dias de hoje.

Além disso, do início da Era Vargas ao final do Regime Militar (de 1930 a 1985), o Estado se torna referência no processo de desenvolvimento sócio-econômico do país. Nesse período, segundo Maurício Abreu (1997), o governo brasileiro consolida políticas públicas essencialmente favoráveis ao capital imobiliário e especulativo para atender alguns grupos aliados, o que resulta na acentuação das discrepâncias urbanas do Rio de Janeiro, com algumas regiões da cidade valorizadas e dotadas de relativa infraestrutura, e periferias cada vez mais pobres e abandonadas.

Também nesse período a cidade perde o *status* de capital federal (1960) e incorpora-se ao Estado do Rio de Janeiro (1975). Perde, também, sua receita estadual e grande parte de sua função administrativa, e liga-se, definitivamente, à Região Metropolitana pela Ponte Presidente Costa e Silva (Rio – Niterói). São necessárias profundas mudanças estruturais para a cidade se adaptar às suas novas condições administrativas e econômicas.

Na verdade, conforme afirma Vera Rezende (1982), além desses aspectos, todo o planejamento urbano formal do Rio de Janeiro do século XX ratifica a estratificação espacial da cidade, principalmente por meio de seus principais instrumentos de controle: o Plano Agache, de 1926; o Plano Doxiadis, de 1965; e o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro (PUB-Rio), lançado em 1977.

No início do período de redemocratização do país, mais especificamente, em 1986, o primeiro prefeito diretamente eleito para o Rio de Janeiro, Roberto Saturnino Braga, inicia seu governo com uma ampla reforma administrativa. Entre diversas medidas, é criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), a partir da união de órgãos da Secretaria Municipais de Planejamento e Coordenação Geral com a de Obras e Serviços Públicos.

Ficam concentrados, na nova Secretaria, os setores de planejamento urbano e de licenciamento e fiscalização de obras particulares, além dos programas de habitação e meio ambiente. Nos anos seguintes, a estrutura da SMDU se altera a cada nova estratégia de governo ou a cada instrumento de gestão de uso do solo urbano que surge.

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, é promulgada, em 1990, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ), que, apesar de confirmar a tendência urbanística estratificada do PUB-Rio, descarta a remoção de favelas como política pública, com exceção das áreas de risco e de proteção ambiental. Esse cenário contribui para a proliferação dessa tipologia urbana e para o fortalecimento dos movimentos sociais cariocas.

Também de acordo com a nova Carta Federal, o Rio de Janeiro ganha novas diretrizes urbanas por meio da Lei Complementar nº 16/1992, que institui o Plano Diretor Decenal da Cidade, do mesmo viés democrático dos instrumentos legais de 1988 e 1990, embora ainda de acordo com a política estratificada do PUB-Rio.

Finalmente, em 1993, é consolidada a Secretaria Municipal de Urbanismo como é hoje, sem os setores de habitação e meio ambiente, por conta da criação de novas Secretarias que abrangem essas funções. Como é detalhado mais à frente, desde sua criação, em 1986, a SMU/RJ sofre inúmeras mudanças em sua estrutura organizacional, o que reflete bastante em suas atribuições, seus processos de trabalho e, talvez, na própria dinâmica do município.

Este estudo tenta investigar em que medida as mudanças na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, ocorridas nas últimas duas décadas, influenciam o processo de desenvolvimento urbano da cidade.

1.6 Objetivos do trabalho

O objetivo final deste trabalho é investigar em que medida as mudanças na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, ocorridas nas últimas

duas décadas, influenciam o processo de desenvolvimento urbano da cidade. Para isso, foram traçados os seguintes objetivos intermediários:

- Saber como foi criada a SMU/RJ, como e por que sua estrutura sofreu tantas alterações ao longo das últimas duas décadas;
- Identificar, no processo de gestão da Secretaria, a aplicação de modelos semelhantes aos encontrados na administração pública brasileira, como o patrimonialismo, excesso de burocracia, centralização administrativa, falta de planejamento, etc.;
- Investigar as alterações ocorridas na dinâmica urbana do município do Rio de Janeiro nas últimas duas décadas;
- Conhecer as idéias e opiniões de gestores e funcionários da Secretaria sobre as diversas mudanças ocorridas nos órgãos de urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro e a possível influência dessas mudanças na dinâmica da cidade.

1.7 Relevância e justificativa da pesquisa

A crescente desordem urbana do município do Rio de Janeiro constitui um dos maiores problemas enfrentados, atualmente, pelo governo local, refletida no aumento de favelas e loteamentos irregulares, uma vez que, a esse, soma-se o aumento da miséria, da violência e do tráfico de drogas, além da falta de saneamento básico e de ofertas de moradia e emprego para a população de baixa renda da cidade.

Deve-se, também, considerar a importância da cidade do Rio de Janeiro no cenário nacional, em face de sua condição de antiga capital federal e de sua relevância histórica, política, cultural e econômica no país³, e da evidência de seus problemas sociais, urbanos, e principalmente, de segurança pública⁴, progressivamente agravados nas últimas décadas, conforme exaustivamente retratado na mídia em geral, inclusive internacional, e amplamente investigado em diversos trabalhos científicos.

³ O município do Rio de Janeiro possui o 2º maior PIB do Brasil (IBGE, 2005)

⁴ Segundo estudos do IPEA de 2005, o Rio de Janeiro é a 6ª capital mais violenta do Brasil, quanto ao risco de homicídios.

Além disso, o estudo da história e da evolução de uma cidade é primordial para sua gestão, uma vez que ajuda na identificação de seus problemas e na proposição de melhores soluções para sua administração. Assim, uma pesquisa que se propõe a analisar o processo histórico da evolução administrativa da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, confrontando-o com a evolução urbana da cidade, pode contribuir na reformulação das ações governamentais, de modo a melhor atender aos desafios que o município precisa enfrentar.

1.8 Delimitação do estudo

As questões urbanas do município do Rio de Janeiro são amplamente estudadas e discutidas por diversos especialistas sob o ponto de vista econômico, político, social, cultural, legal, etc. Propõe-se, neste estudo, uma análise diferenciada do problema, sob o enfoque da gestão de uma organização pública responsável pela política urbana da cidade.

Cabe chamar a atenção que não são abordados, neste estudo, os demais fatores que influenciam as questões urbanas do município, principalmente no que se refere à legislação urbanística. Trata-se de um enfoque da gestão pública, sendo considerados somente os dados a partir de 1986, quando da criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, atual Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro; até o final de 2008, quando termina a gestão do Prefeito César Maia, o fechamento de um ciclo que durou 16 anos, a partir de 1993.

Esse aspecto é relevante à medida da observação, ao longo das últimas duas décadas, da ocorrência de inúmeras alterações na estrutura organizacional da SMU/RJ e da situação urbanística que hoje se verifica na cidade. Além disso, considera-se minha experiência na gestão da Secretaria nos últimos dez anos.

Após a apresentação do problema enfocado, dos objetivos e da delimitação do estudo, além de sua importância para nossa cidade, são mostrados, em seguida, os referenciais teóricos que embasam a análise da principal questão desta pesquisa.

O MODELO ORGANIZACIONAL PÚBLICO BRASILEIRO

Quando se pensa nas sensíveis mudanças sociais, políticas e econômicas pelas quais o Brasil passa nas últimas décadas é difícil imaginar como a análise da formação da estrutura política-administrativa brasileira pode esclarecer alguns aspectos de sua atual situação. Entretanto, as evidências apontam para a permanência e atualidade de alguns dos conceitos mais remotos em nossas organizações públicas e que estão presentes, também, na SMU/RJ, conforme posteriormente analisado.

Este capítulo discorre, portanto, sobre os primórdios e a evolução da administração pública brasileira na perspectiva de três teóricos nacionais - Raymundo Faoro, Bianor Cavalcanti e Bresser Pereira - que sintetizam alguns dos principais conceitos da origem do nosso pensamento, cujo entendimento pode servir como referencial para a análise da atual gestão pública no país.

2.1. O patrimonialismo na formação da estrutura político-administrativa do Brasil

Em “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro”, Raymundo Faoro (1995) analisa o pensamento nacional sob o enfoque da estrutura governamental do país, em que os condicionantes da cultura política brasileira podem ser explicados à luz do conceito do *patrimonialismo*. Para o autor, o atraso político brasileiro remete à forma da estruturação político-administrativa do país. Em sua principal obra, ele discorre sobre a formação do patronato político brasileiro por meio dos conceitos de *estamento* como criatura do patrimonialismo. Sua teoria parte do pressuposto que, sendo Estado patrimonialista, Portugal não pôde transmitir, para suas colônias, outra estrutura estatal senão a do patrimonialismo.

Faoro nota a persistência de um forte estamento burocrático que desmobiliza, sistematicamente, as formas de modernização da estrutura político-administrativa do Brasil. O autor ainda explica, por meio do estamento e do patrimonialismo - que privilegiam os ganhos de uns, em detrimento de um coletivo - o atraso do qual o Brasil é, de certa maneira, herdeiro.

Dessa forma, para Faoro (1995) os conceitos de patrimonialismo e estamento passam a ser chaves para a análise da estrutura político-administrativa brasileira, em que os servidores públicos fazem parte de uma elite livremente escolhida ou recrutada pelo chefe, e que faz parte da burocracia do Estado.

Para Faoro (1995), se a função burocrática é uma extensão da casa do soberano, basta que esse mude (eleições) para que mude toda a configuração (de interesses) da burocracia, dos projetos e planos de administração, já que há uma apropriação pessoal do cargo. E se é pessoal, logo, o cargo pode servir igualmente a interesses pessoais e a legitimidade de interesses com nomes e datas, e não a interesses do “coletivo”.

Entretanto, pondera o autor, o conteúdo do Estado molda a fisionomia do chefe de governo, gerado e limitado pelo quadro que o cerca. O chefe governa o estamento e a máquina que regula as relações sociais a ela vinculadas. À medida que o estamento se desaristocratiza e se burocratiza, apura-se o sistema monocrático, com o retraimento do poder. O chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui regalias e cargos; dele se espera que faça justiça sem atenção às normas objetivas e impessoais.

Faoro (1995) constata que o estamento forma o elo vinculador com o mundo externo, que pressiona pelo domínio de seus padrões, incorporando as novas forças sociais. Esse papel é desempenhado, em outras estruturas, pela burguesia, próxima ao mundo capitalista. Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhe a agressividade transformadora, para incorporá-la a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio.

Faoro (1995) observa que na estrutura político-administrativa brasileira ainda podem ser encontrados diversos vestígios da continuidade de uma política arcaica em nossas organizações públicas, não só com relação ao Poder Executivo – principalmente na Administração Direta, mas, também, presente na Administração Indireta -, como ao Poder

Legislativo – incluindo os Tribunais de Conta - e até ao Judiciário. E, finalmente, alerta que, enquanto o Brasil não se livrar da herança cultural negativa do Estado patrimonial de estamento, suas estruturas permanecerão à mercê dos “soberanos” e de sua “corte”. É preciso, efetivamente, profissionalizar o Estado para formar uma nação, de modo que haja mais justiça e progresso para todos.

2.2 A evolução das organizações públicas brasileiras – da Era Vargas à Nova República

Segundo Bianor Cavalcanti (2006), no plano organizacional, das estruturas internas às unidades administrativas e de produção, a burocracia brasileira é centralizadora e uniformizadora desde sua configuração moderna, dos anos 1930, quando a Revolução liderada por Getulio Vargas é um marco na formação do Estado brasileiro, a partir do qual a administração pública busca a profissionalização de seus quadros e a racionalização, pela adoção do modelo burocrático, na tentativa de romper com o patrimonialismo dominante.

Para esse autor, os sensíveis avanços em termos de racionalidade e profissionalização da administração pública ocorrem não somente em consequência das atividades do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), mas o surgimento de órgãos de elaboração e implementação de políticas globais também é decisivo para o desenvolvimento do país.

Cavalcanti (2006) afirma que o Dasp é implantado no Estado Novo como instrumento de exercício de um poder central autoritário, embora comprometido com o projeto desenvolvimentista da época. Serve ao Estado, exercendo o controle da organização, do orçamento público, da gestão do pessoal e das compras governamentais, sob a égide do valor da racionalidade administrativa, transformada em instrumento de poder. O Dasp e seus substitutos no tempo são agentes de modelagem organizacional do setor público de referência paradigmática no modelo burocrático de Weber.

De acordo com Cavalcanti (2006), as sucessivas reformas administrativas e esforços de mudanças no setor público brasileiro de 1945 aos dias de hoje podem ser explicadas e compreendidas à luz do quadro conceitual da modelagem organizacional de base funcionalista.

Diferentes projetos desenvolvimentistas buscam a flexibilização do sistema por meio da diferenciação, manifestada em modelos institucionais, estruturas organizacionais e processos de trabalho, correspondentes à denominada administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, e afins).

Entretanto, após cada período de flexibilização, e antes mesmo da consolidação de suas formas e estruturas, a padronização e o controle burocrático retomam suas funções, conforme lembra Pimenta (1993).

Bresser Pereira (1996) concorda que a reforma administrativa brasileira de 1936, quando da implantação do Estado Novo, visa substituir o modelo patrimonialista pelo modelo burocrático de Max Weber. Entretanto, mesmo sendo superior ao patrimonialismo, a burocracia se mostra incapaz de atender às demandas surgidas com o crescimento do Estado, principalmente, devido à eficiência ter se tornado essencial. Desse crescimento e da legitimação da burocracia perante as demandas de cidadania, surge a necessidade de uma administração pública gerencial, orientada pelas idéias de descentralização e flexibilização. Apesar de seguir os princípios centralizadores e burocráticos clássicos, Bresser enxerga, na reforma de Vargas, o primeiro sinal da administração gerencial, a partir da idéia de que a administração indireta não deve seguir as mesmas regras da direta.

Essas iniciativas continuam se desenvolvendo até a edição do Decreto Lei n ° 200/1967, apresentado por Bresser Pereira (1996) como a primeira tentativa de implantar a administração gerencial no Brasil, pois transfere para a administração indireta as atividades de produção de bens e serviços, e lhe dá maior flexibilidade, em busca de uma eficiência maior. Na prática, entretanto, o decreto é um fracasso, afirma o autor, porque incentiva práticas patrimonialistas e fisiológicas, e deixa de desenvolver um corpo administrativo estatal.

Na análise da evolução do modelo de gestão público brasileiro, Bresser Pereira (1996) define a crise que se desencadeia a partir de 1979, como fiscal, administrativa e política. A crise administrativa, no entanto, começa ainda no Regime Militar (1964-1984), que, diferentemente do que propõe a reforma administrativa de 1936, pretere a “redefinição das carreiras” e o

“concurso público” em favor do recrutamento por meio das empresas estatais. O agravamento da crise, segundo esse autor, ocorre com a transição democrática da “Nova República”, implantada pelo Presidente José Sarney (1985-1989), que culmina na promulgação da Constituição Federal de 1988, com maior autonomia a estados e municípios.

Para Bresser Pereira (1996), entretanto, a Carta de 1988 é o retorno da “visão burocrática” de 1930, uma volta ao populismo de 1950 e uma resposta inconsequente à descentralização patrocinada pelo Regime Militar. No que diz respeito ao serviço público, o autor considera que a Constituição privilegia os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo, altamente centralizadora, hierárquica e rígida. Afirma, ainda, que, contrariamente ao ideal burocrático, ela cria privilégios e trata interesses particulares como gerais.

2.3 O atual modelo de gestão pública do Brasil

Com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello em 1990, é instalado o liberalismo econômico no país e inicia-se a implantação do Estado-mínimo, após a adesão brasileira ao Consenso de Washington. Apesar da renúncia de Collor em 1992, a política neoliberal tem continuidade com o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994) e fortalece-se nos anos seguintes, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2001).

Nesse período é implantado um modelo de gestão baseado na “nova administração pública”, desenvolvida em vários países do “primeiro mundo” na década de 1980, na busca pela melhoria dos serviços ofertados à população por meio da modernização, da otimização e da descentralização da máquina pública. A partir de então essas premissas da administração gerencial são aplicadas na administração pública brasileira, apesar de ainda poderem ser encontradas muitas características dos modelos patrimonialista e burocrático em diversas organizações públicas.

Neste capítulo foi apresentada a formação e a evolução da estrutura político-administrativa do Brasil, com o objetivo de embasar a análise das organizações públicas brasileiras e a permanência de alguns dos conceitos mostrados no contexto contemporâneo.

3 A EVOLUÇÃO URBANA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Conforme já mencionado, os graves contrastes urbanísticos existentes no Rio de Janeiro decorrem de diversos fatores históricos, que iniciam com a chegada da Família Real, no início do século XIX, e se acentuam, fortemente, nas primeiras décadas do século XX, com a implementação das reformas urbanas pelo prefeito Pereira Passos.

Os Planos Urbanísticos propostos para o município ratificam a estratificação da cidade, de acordo com Rezende (1982), até que, com a Constituição Federal de 1988, há uma tentativa de redemocratização espacial que, entretanto, não logra êxito, e culmina na expansão das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos.

A esperança para o município talvez esteja na nova proposta do Plano Diretor, que está em análise na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, e na perspectiva da escolha da cidade para sediar as Olimpíadas de 2016, cuja proposta se baseia nos estudos realizados para a formatação desse novo Plano.

Para entender melhor o que acontece com a cidade nesse importante período de nossa história, são apresentados alguns fatos que mudam, radicalmente, suas funções e sua fisionomia nos últimos dois séculos.

3.1 Da chegada da Família Real aos Planos Urbanos

A transferência da Corte de Dom João VI para o Brasil causa mudanças nas posturas urbanas no Rio de Janeiro, com a criação de uma intendência, da polícia e uma administração para organizar a cidade. Começam a ser realizados aterramentos de áreas pantanosas, abertas estradas, fiscalizadas obras públicas e particulares, conservados os jardins, etc. Mudam-se os costumes públicos: começa a ser usado o sistema de esgoto e a melhoria da segurança e da saúde dos cidadãos. É o início de uma nova cidade, de uma nova nação.

Na Corte de D. João VI vem a família Beaurepaire, cujo filho, engenheiro militar, traça a primeira proposta de ordenação da cidade, em 1843, que consta do prolongamento, alargamento e abertura de novas ruas, dando continuidade e regularidade ao tecido urbano colonial, além do projeto de novas tipologias para as construções com maior conforto e habitabilidade e de caminhos para a expansão da cidade nas direções norte e sul.

Mas o primeiro grande plano urbanístico para a Cidade do Rio de Janeiro é de 1875, que visa “remodelar, embelezar e melhorar as condições de saneamento da cidade, incluindo a vacinação obrigatória contra a febre amarela. Com o fim do período colonial, a cidade pretendia se modernizar e ingressar na economia internacional, atraindo investimentos externos” (SMU, 2003).

As reformas do prefeito Pereira Passos iniciam-se em 1902 e perduram até 1930, com intervenções, principalmente, em cortiços, estalagens e casas de cômodos, demolidos para a redefinição do traçado urbano e como parte da campanha do sanitarista Oswaldo Cruz. Um grande contingente de trabalhadores pobres desloca-se do centro para morar nas áreas periféricas do município. Esse movimento, aliado à falta de uma política habitacional, contribui para o início das favelas e dos loteamentos na periferia da cidade.

Conforme afirma Rezende (1982), todo o planejamento urbano formal do Rio de Janeiro no século XX ratifica a estratificação espacial da cidade, por meio de seus principais instrumentos de ordenamento. A partir dos anos 1920, com o início do processo de industrialização do país, o Rio de Janeiro, capital da República, passa a sofrer grandes transformações. A nova atividade tende a concentrar-se nos centros urbanos e os empregos criados pelas fábricas estimulam o deslocamento das populações rurais para a cidade.

Nessa mesma década é criado o Plano Agache com o intuito de tornar a cidade mais bonita por meio de inúmeras regras para as edificações e a ocupação dos espaços, a partir de áreas distintas para residências, comércio e indústrias.

Naquele período, surgem, ainda, os primeiros regulamentos para a construção de prédios (os arranha-céus), quando a nova tecnologia do concreto armado começa a ser utilizada. O Plano Agache dá origem ao primeiro código de obras do município, editado em 1937, o Decreto nº 6.000, que reúne todas as regras para a construção e a ocupação da cidade e, ainda hoje, influencia a legislação urbanística do município.

“Em 1960 a capital do país é transferida para Brasília e o Rio de Janeiro perde muitas de suas principais funções ligadas à administração pública. Para que a cidade possa se adaptar a sua nova condição e receber mais recursos financeiros, é transformada em Estado da Guanabara” (SMU, 2003).

Nos anos seguintes, a indústria automobilística brasileira atinge seu apogeu e o carro passa a ser um objeto ao alcance de uma grande parcela da população. Isso se reflete não só na saturação das principais vias e estradas, como, também, na concentração da população nos grandes centros urbanos. Para planejar o crescimento do Rio de Janeiro nessa nova realidade é elaborado o Plano Doxiadis, que não se preocupa tanto com o embelezamento da cidade, mas com o funcionamento e as necessidades do município.

O período do Regime Militar preocupa-se menos com as políticas locais e mais com as iniciativas desenvolvimentistas para o país, com a execução de grandes obras: a Transamazônica, a Hidrelétrica de Itaipu, as Usinas Nucleares de Angra, além de outras grandes e importantes obras de arte.

Em 1975, com a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, o município passa a ser capital do novo estado formado. “Em 1977 o poder público se vê diante da necessidade de elaborar o Plano Urbanístico Básico (PUB-RIO), que divide o território municipal em cinco Áreas de Planejamento; institui os Projetos de Estruturação Urbana (PEU) para o planejamento local, que respeita as características dos diferentes bairros; e cria políticas setoriais para o desenvolvimento econômico e social” (SMU, 2003).

O PUB-Rio, como os dois planos urbanísticos anteriores, também representa os anseios desenvolvimentistas do governo federal. Entre suas características diversas, pode-se citar a delimitação da cidade em cinco Áreas de Planejamento para criar um desenho espacial que permita aumentar a eficiência das estruturas que abrigam as diferentes funções urbanas e as atividades de produção – é a consolidação do zoneamento urbano, implementado pelo Regulamento aprovado pelo Decreto Municipal nº. 322 de 1976.

3.2 O novo período democrático – a Constituição de 1988

Com a posse do presidente José Sarney, em 1985, é implantada a “Nova República”, de base mais democrática e com maior participação popular. São realizadas eleições diretas nas capitais brasileiras e fortalecidas as representações dos cidadãos por meio das associações de moradores, classes e categorias populares. Como decorrência desse período, é promulgada, em 1988, a nova Constituição Federal.

Conforme previsto na nova Carta, em 1990 é aprovada a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ), que prevê a regularização de loteamentos irregulares em áreas de baixa renda, a partir do qual é criado o Núcleo de Regularização Urbanística da PCRJ. Outro aspecto a ser considerado dessa nova lei é a proposta de criação das Áreas de Especial Interesse Urbanístico, Social, Ambiental, Turístico e de Utilidade Pública, algumas de ocupação restrita, para sua proteção, e outras, para foco de investimentos públicos.

Também garantido pela Constituição de 1988 e em clima de abertura democrática e participação popular, em 1992 é instituído o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro pela Lei Complementar nº 16, como instrumento básico da política urbana municipal. Mais do que diretrizes para o desenvolvimento da cidade, o Plano Diretor estabelece instrumentos e regras para o planejamento, visando distribuir mais justamente os recursos aplicados no município. Funciona como uma carta de princípios para o planejamento urbano que, com as constantes e rápidas transformações da sociedade, torna-se cada vez mais importante para fazer frente às desigualdades econômicas e sociais nas cidades.

Embora o Plano Diretor do Rio de Janeiro dê prosseguimento às Áreas de Planejamento e ao Zoneamento Urbano, consolidados pelo PUB-Rio, ele possui, dentre seus objetivos, algumas medidas mais democráticas, tais como: o desenvolvimento equilibrado do território; a garantia do direito social da moradia; a justa distribuição de infra-estrutura e serviços urbanos; a função social da propriedade; e a participação popular na gestão da cidade.

3.3 Do Plano Estratégico ao Rio Olímpico

Apesar da vigência do Plano Diretor Decenal, em 1995 é elaborado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, de acordo com as premissas da “nova administração pública”, que visa consolidar o município como uma metrópole empreendedora e competitiva, e com capacidade para ser um centro de negócios para o país e o exterior, por meio de estratégias que se desdobram em ações e projetos da administração pública municipal.

A partir de então, a cidade se orienta por estas estratégias de desenvolvimento e consolida-se a política urbana setorial, que se baseia nas necessidades locais dos bairros, das Regiões Administrativas ou das Áreas de Planejamento, com ações mais pontuais. A política urbana da cidade volta-se aos incentivos às atividades econômicas necessárias ao sustento da cidade e aos investimentos públicos, observando a necessidade de intercâmbio e cooperação com os municípios vizinhos e com outras organizações públicas estaduais e federais.

Nessa época são realizados os projetos que marcam a paisagem urbana do município desde então: o Rio Cidade, que consiste em obras de infra-estrutura, pavimentação e implantação de novos equipamentos públicos nos principais logradouros da cidade; o Favela-Bairro, que realiza obras de infra-estrutura nas principais comunidades cariocas, além da organização e redefinição do espaço público por meio da criação de uma legislação urbanística específica para cada Área de Especial Interesse Social, com vistas à regularização das moradias existentes; além de outros projetos pontuais em diversas regiões da cidade.

Nesse mesmo período começam a ser utilizados os instrumentos de intervenção de política urbana que marcam a entrada do neoliberalismo na organização espacial das aglomerações das

cidades e são adequados às áreas com potencial de intensificação do uso do solo, embora a figura da operação urbana tenha sido legalmente consolidada somente no Estatuto da Cidade, promulgado em 2001.

Desde 1994 vigora, no município do Rio de Janeiro, a Lei nº 2.128 que regula a Operação Interligada - instituto utilizado para alteração de parâmetros urbanísticos de um determinado terreno mediante o pagamento de contrapartida pelos interessados (particulares), calculada proporcionalmente à valorização acrescida ao empreendimento projetado.

A operação interligada é autorizada caso a caso, por lei ou por ato do Prefeito, no caso de comprovado interesse público no empreendimento projetado. Os recursos pagos em contrapartida são depositados no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para serem utilizados em obras de infra-estrutura nas áreas de interesse social da cidade.

No período 1997-2000 há muita polêmica acerca das aprovações de diversas Operações Interligadas por decreto municipal, o que resulta na suspensão e, posteriormente, alteração completa desse instituto, que acaba não sendo mais utilizado no município.

Em 2001 é encaminhado à Câmara Municipal do Rio de Janeiro o Projeto de Lei Complementar nº 25, que institui o novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, elaborado pela Procuradoria Geral do Município para cumprir o prazo legal de vigência do anterior.

Entretanto, sem a aprovação daquele projeto, em outubro de 2006 é enviado, à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, o Substitutivo nº 3 ao PLC nº 25/2001, coordenado pela SMU/RJ a partir de contribuições de outros órgãos da PCRJ. Dentre essas propostas, é prevista a recriação de um sistema planejamento que costure as políticas e ações do governo municipal.

Além disso, com a conquista obtida, no início de junho de 2008, em Atenas, Grécia, quando a cidade se tornou, pela primeira vez, um dos locais que disputarão a fase final da escolha para

sediar uma Olimpíada, o Rio de Janeiro é declarado Cidade Olímpica, e é criado o Comitê Especial de Legado Urbano (Celu), de apoio à determinação da cidade para promover o maior evento esportivo do mundo. O Celu, cuja coordenação geral é da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), reúne diversos órgãos municipais, em torno da elaboração de um plano urbanístico e ambiental para acolher os Jogos Olímpicos de 2016, para ficar como legado para a cidade. Esse plano é consubstanciado nos estudos coordenados pela SMU/RJ ao longo das discussões para a elaboração do Substitutivo nº 3 do Projeto de Lei Complementar do Plano Diretor Decenal da Cidade.

O “Plano de Legado Urbano e Ambiental – Rio 2016” propõe investimentos de pelo menos R\$ 1,5 bilhão na ampliação de serviços ferroviários e metroviários e da malha viária, e na reorganização do transporte rodoviário. Esse estudo faz ainda propostas para habitação, meio ambiente e saneamento. As obras propostas já estão previstas no Plano Diretor em discussão na Câmara de Vereadores, mas os jogos são considerados propulsores para que as idéias saiam do papel.

Finalmente, em outubro de 2009 o Rio de Janeiro vence a disputa com Madri, Tóquio e Chicago para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e, a partir daí, começam os preparativos necessários para a cidade enfrentar esse desafio gigantesco. Os principais projetos se iniciam, como a remodelação da área portuária, a implantação de novas linhas do Metrô e do Corredor T5, este rebatizado de Transcarioca, e outros.

Neste capítulo foram apresentados os principais aspectos relacionados à evolução urbana do Rio de Janeiro, desde as mudanças provocadas pela chegada de Dom João VI e sua Corte, em 1808; passando pelas transformações urbanísticas implementadas pelo Prefeito Pereira Passos e os diversos Planos elaborados para o ordenamento urbano da cidade, mostrando a tentativa de redemocratização das instituições e espaços urbanos do município.

4 A SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO DO RIO DE JANEIRO

Para se conhecer como funciona uma organização pública do município do Rio de Janeiro e como é proposta e implementada a política urbana em nossa cidade, é apresentada, neste capítulo, a Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro. E para entender melhor a dimensão das tarefas da SMU/RJ é importante conhecer alguns dados sobre o município e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) para, posteriormente, saber mais sobre o órgão, sua criação, a evolução de sua estrutura básica e, finalmente, seu atual modelo de gestão.

4.1 A complexidade de sua atuação

O município do Rio de Janeiro possui cerca de 1.182,00 km² e uma população de 6.186.710 habitantes⁵, distribuídos em cerca de 160 bairros, agrupados em 34 Regiões Administrativas (RA), organizadas em cinco Áreas de Planejamento (AP). São mais de 1.800.000 domicílios, cerca de 1000 comunidades de baixa renda (favelas) e mais de 800 loteamentos irregulares e clandestinos⁶ a serem licenciados, fiscalizados e regularizados na cidade.

A participação econômica do município no estado é bastante destacada e, no Brasil, possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) - cerca de R\$139.559.354 mil⁷ - concentrado, principalmente, no setor de serviços. Essa situação faz com que a cidade seja um pólo de atração dos municípios vizinhos, especialmente da Região Metropolitana, para atender suas carências nos setores de saúde, educação, trabalho, cultura e lazer. Esse quadro mostra a importância e a complexidade do planejamento e do controle da cidade e seu entorno, e a estrutura necessária para a SMU/RJ exercer essa função.

No período que vai até o final de 2008, a Prefeitura do Rio conta com mais de 160.000 funcionários ativos, inativos, pensionistas, bolsistas, médicos residentes, além de trabalhadores

⁵ Dados do IBGE (2009) - superfície territorial, nº de domicílios (2001) e estimativa da população para 2009

⁶ Dados sobre o município do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), 2009

⁷ IBGE, 2009

das Autarquias, Fundações e Empresas Públicas, sendo constituída por órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional: 18 Secretarias Municipais; 08 Secretarias Especiais ou Extraordinárias; 02 Autarquias; 11 Empresas Públicas de Economia Mista; e 04 Fundações, além das Subprefeituras, Gabinete do Prefeito, Procuradoria e Controladoria⁸.

Em termos de planejamento, a PCRJ é organizada, naquela época, em 07 Macrofunções – Desenvolvimento Urbano, Patrimônio Urbano, Histórico e Cultural, Políticas Sociais, Desenvolvimento Econômico Sustentável, Gestão, Defesa do Cidadão e Comunicação - cujos órgãos funcionam de forma matricial, subordinados às diretrizes técnicas das Secretarias Municipais de Administração e de Fazenda e da Controladoria Geral do Município.

A partir de 2002 até 2008, praticamente todas as ações e atividades da Prefeitura passam a ser realizadas por meio de sistemas, compostos pelo Órgão Gestor - principal formulador de políticas e diretrizes para uma determinada função municipal, geralmente relacionada às Macrofunções - e pelos Órgãos Setoriais – da Administração Direta, Indireta e Fundacional - , que exercem as atividades específicas dos sistemas.

4.2. A evolução de sua estrutura básica

Conforme já foi citado anteriormente, a Secretaria Municipal de Urbanismo é criada, originalmente, como Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em 01 de janeiro de 1986, com a finalidade de planejar, organizar, dirigir e coordenar as atividades relativas ao desenvolvimento físico-territorial e ao licenciamento do parcelamento da terra e de obras particulares no Município. No mesmo decreto da criação da SMDU, também se cria ou altera outras secretarias e órgãos da Prefeitura do Rio.

A SMDU é formada a partir da fusão de órgãos da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, com outros da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos. A Secretaria de Planejamento anteriormente engloba os setores de Planejamento Urbano, Orçamento e Gestão da Prefeitura do Rio, e também a gestão do Sistema Municipal de

⁸ PCRJ, 2010

Planejamento, pelo qual é priorizado o orçamento municipal destinado aos projetos para a cidade. Naquela época há uma disputa pelo orçamento municipal entre as Secretarias de Planejamento e de Fazenda, responsável somente pela arrecadação. Em 1986 a segunda vence a disputa e, até hoje, responde por todo planejamento e execução orçamentária do município.

A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos é, até 1986, uma “super secretaria”, responsável pelo projeto, execução e manutenção de todas as obras da cidade, seja de prédios e equipamentos ou em logradouros públicos; é responsável, também, pelos setores de transporte, limpeza pública, licenciamento e fiscalização de obras particulares, etc. Ficam concentrados, portanto, na nova Secretaria de Desenvolvimento Urbano, todos os órgãos referentes a planejamento urbano, licenciamento e fiscalização de obras particulares, além dos Programas de Habitação e Meio Ambiente.

Ao longo de sua história a Secretaria de Urbanismo sofre diversas alterações estruturais, principalmente nas mudanças de gestão da Prefeitura do Rio. Nos primeiros anos há a transferência de algumas atividades para a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO) para melhor definição de suas competências, assim como ocorre com a Diretoria de Engenharia Urbanística e os Departamentos de Drenagem e de Topografia da antiga SMDU.

Nos anos seguintes são deslocados alguns setores entre órgãos da própria Secretaria para a criação de outros, entre eles as Superintendências de Parcelamento e Edificações, de Planos Locais e de Projetos; os Centros de Informações Técnicas e de Produção Gráfica; as Coordenadorias de Políticas de Habitação, de Meio Ambiente, e das Áreas de Planejamento 1, 2, 3, 4 e 5; os setores de Arquivo Técnico e de Fiscalização de Loteamentos Irregulares; etc.

Em 01 de janeiro de 1989, início da gestão do Prefeito Marcelo Allencar e tendo à frente o Engenheiro Luiz Paulo Correia da Rocha, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano passa a denominar-se Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SMU), mantendo-se, entretanto, a mesma estrutura organizacional e competências.

Em 1993, no primeiro governo do Prefeito César Maia, são feitas muitas mudanças nas estruturas de diversos órgãos da Prefeitura para adaptá-los aos novos preceitos de racionalização e matricialidade administrativa. Com isso, são reduzidos os níveis hierárquicos e os cargos de direção dos setores menores, aproximando, cada vez mais, os titulares aos órgãos gerenciais e esses aos operacionais.

Naquele mesmo ano a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, chefiada pelo arquiteto Luiz Paulo Conde, passa a ser denominada Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) devido à criação das Secretarias Extraordinárias de Meio Ambiente e Habitação. A partir de então são deslocados alguns setores da SMU/RJ para outros órgãos municipais para a criação de novas Secretarias ou Autarquias. Em 1994 há a transferência da Superintendência de Meio Ambiente e da Coordenação de Habitação para as recém criadas Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Habitação.

Também em 1994, conforme previsto no Plano Diretor da Cidade, é criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), que concentra as receitas provenientes de operações urbanísticas onerosas para aplicação em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) da cidade, e é coordenado pelo Conselho Municipal de Administração do Fundo, da SMU/RJ.

No governo do Prefeito Luiz Paulo Conde e da gestão da arquiteta Hélia Nacif Xavier na SMU/RJ, em 1997, há um verdadeiro “choque de gestão” na Secretaria, com a contratação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), da Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ) e de outros consultores autônomos para elaboração de um diagnóstico organizacional e proposição de melhorias gerenciais e de processos de trabalho.

Em dezembro de 1998 cria-se o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) como Autarquia vinculada à SMU/RJ, a partir de suas Coordenadorias de Urbanismo e Informações da Cidade, delegadas ao Instituto de Planejamento da Cidade do Rio de Janeiro (IPLANRIO) desde 1997, que passa, então, a denominar-se Empresa Municipal de Informática.

Em 1999 consolida-se um grande processo de descentralização da SMU/RJ com a criação das Coordenadorias Regionais de Urbanismo (CRU) nas Áreas de Planejamento 1, 2, 3, 4 e 5, às quais estão subordinadas as Gerências de Planejamento Local e as Gerências de Licenciamento e Fiscalização. As CRUs são autônomas para fazer todo o planejamento local e o licenciamento e fiscalização de obras particulares em suas respectivas APs.

Em 2001 inicia-se uma nova gestão do Prefeito Cesar Maia, tendo à frente da Secretaria de Urbanismo o jornalista Alfredo Sirkis, que promove a extinção das cinco CRUs e a criação da Coordenadoria de Planejamento Local (CPN) e da Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização Urbanística (CLU), visando a melhor gestão das unidades da SMU/RJ que permanecem descentralizados.

Em 2003 são transferidos os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) da Secretaria Municipal de Habitação para a SMU/RJ, o que implica na necessidade de adequação da estrutura da Secretaria à nova função, tendo sido criada a Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística para atuar nas áreas de interesse social da cidade.

Com a reeleição de Cesar Maia em 2005, é recriado o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)⁹, como órgão participativo e consultivo do Poder Público Municipal relativo ao desenvolvimento urbano, com vistas ao Sistema Municipal de Planejamento.

Em 2006, Sirkis sai da Secretaria para concorrer ao Senado Federal e é substituído por seu Subsecretário, o arquiteto Augusto Ivan de Freitas, que, em setembro de 2007, propõe uma estrutura organizacional para a Secretaria Municipal de Urbanismo com ênfase em suas principais funções - planejamento urbano e controle da produção imobiliária – por meio da criação de duas grandes Coordenadorias Gerais.

⁹ O COMPUR existiu na Prefeitura do Rio no período 1991-1998.

4.3. Sua estrutura organizacional - 2008

Conforme já indicado no item referente à delimitação deste estudo, está sendo considerado somente o período que inicia em 1986, ano de criação da Secretaria de Urbanismo, até o final do ano de 2008, por representar o fechamento do ciclo do governo César Maia.

De acordo com o apresentado em sua página na internet, “o objetivo primeiro da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro é o estabelecimento das diretrizes para a realização da política urbana do Município do Rio de Janeiro, visando garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade, valorizar o ambiente natural e construído, preservar as paisagens que formam a imagem da Cidade e possibilitar a apropriação, de maneira democrática, do espaço urbano pela população, orientando os incentivos às atividades econômicas necessárias ao sustento do Município e os investimentos públicos, e observando a necessidade de intercâmbio e cooperação com os Municípios vizinhos e com entidades estaduais e federais”.

Suas principais atividades são a Legislação Urbana, Planejamento e Articulação de Ações Urbanísticas, Reconhecimento de Logradouros, Normalização dos Projetos de Alinhamento, Revisão de Numeração, Licenciamento de Parcelamento da Terra, Licenciamento e Legalização de Edificações, Fiscalização das Normas Urbanísticas e Edilícias, e Vistoria de Segurança Estrutural.

A SMU/RJ tem sua estrutura organizacional baseada no tripé formado pela administração do órgão e suas principais funções, representadas pelas Coordenadorias Gerais de Planejamento Urbano (CGPU) e de Controle do Parcelamento e das Edificações (CGPE), subordinadas à função estratégica do Gabinete do Secretário. Apesar dessa centralização dos órgãos estratégicos, a SMU/RJ mantém a descentralização das unidades operacionais, distribuídas nas cinco Áreas de Planejamento da cidade. São cinco Gerências de Licenciamento e Fiscalização, às quais são subordinadas nove Subgerências de Licenciamento e Fiscalização; além de mais cinco Gerências de Planejamento Local e 30 Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) que atuam em 61 comunidades cariocas. Existe, ainda, mais o Instituto Pereira

Passos (IPP), autarquia vinculada à Secretaria, responsável pelo processamento das informações relacionadas à cidade e pelo desenvolvimento dos projetos urbanísticos.

Este capítulo mostrou a organização pública objeto deste estudo, a Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, o resumo histórico das mudanças estruturais sofridas ao longo de sua existência e sua atual estrutura organizacional.

5 METODOLOGIA

Neste capítulo é apresentado o tipo de pesquisa desenvolvido, o universo do objeto de estudo e a amostra observada para o desenvolvimento deste trabalho, além de destacar os sujeitos selecionados para as entrevistas, as formas de coleta e tratamento dos dados obtidos e as limitações do método escolhido.

Por se tratar de um estudo de caso que envolve a organização pública em que trabalho, decidi-me por uma pesquisa qualitativa, considerando que, segundo Godoy (1995), esse tipo de pesquisa tem o ambiente natural como fonte de dados e o pesquisador como instrumento fundamental, onde o fenômeno pode ser melhor observado e compreendido no contexto que ocorre e do qual o pesquisador faz parte.

Para essa autora, a pesquisa qualitativa é descritiva, ou seja, todos os dados da realidade são importantes e devem ser considerados numa visão holística, e não reduzidos a variáveis; tem como preocupação essencial do investigador o significado que as pessoas dão às coisas e a suas vidas, isto é, os fenômenos são estudados a partir da perspectiva dos participantes; e na pesquisa qualitativa é utilizado o enfoque indutivo na análise dos dados, quer dizer, os estudos não partem de hipóteses pré-estabelecidas, mas de questões que vão se tornando mais diretas e específicas no transcorrer da investigação, que constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina.

5.1 Tipo de pesquisa

A classificação da pesquisa baseia-se na taxionomia sugerida por Sylvia Vergara (2006), que a qualifica em relação a dois aspectos. Quanto aos fins, esta pesquisa é:

- Descritiva, uma vez que apresenta a evolução histórica dos modelos de gestão implementados na Secretaria de Urbanismo do Rio de Janeiro, além das questões urbanas da cidade ao longo do período considerado;
- Explicativa, pois tenta esclarecer novos fatores que possam contribuir na implementação das políticas urbanas na cidade, a partir de uma visão organizacional.

E quanto aos meios, esta pesquisa pode ser classificada como:

- Bibliográfica, uma vez que utiliza trabalhos acessíveis ao público em geral, tais como: livros, teses, dissertações, revistas especializadas, jornais e rede eletrônica;
- Documental, pois recorre a materiais internos da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro;
- Estudo de caso, porque enfoca a evolução da gestão da Secretaria em questão;
- Pesquisa de campo, visto que são apresentados depoimentos de antigos e atuais gestores e funcionários da SMU/RJ.

5.2. Universo, amostra e seleção dos sujeitos

O universo desta pesquisa é a Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, com relação aos modelos de gestão implantados desde a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em 1986, até os dias de hoje.

A amostra é definida pelo critério da tipicidade, selecionando-se as mudanças organizacionais relacionadas à estrutura da Secretaria que possam ter influenciado a evolução urbana da cidade em suas diferentes mudanças de gestão.

Além disso, pelo critério da acessibilidade, são apresentados os depoimentos de alguns gestores e funcionários da SMU/RJ, por conhecerem bastante a dinâmica da organização e da cidade, além de antigos servidores da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos e da extinta Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, de cujos órgãos se origina a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano em 1986. São secretarias com visões bem diferentes, a SMO mais pragmática e imediatista, enquanto a outra, mais teórica e de longo prazo. A idéia de juntar essas duas correntes é inovadora naquela época, mas a tarefa também é árdua, tanto que, até hoje, os setores de planejamento e controle da SMU/RJ ainda têm olhares diferentes sobre a cidade.

Essas entrevistas são relevantes na medida em que muitos aspectos da administração pública estão mais presentes na memória de seus funcionários do que nos documentos e bibliografias que possam ser pesquisados. Além disso, é bastante importante conhecer as opiniões de especialistas da Prefeitura do Rio com relação à principal questão deste estudo, como valiosas contribuições para sua análise e principais conclusões.

5.3 Coleta dos dados

Em primeiro lugar, vale lembrar que este estudo parte de minhas observações em 16 anos de atuação na SMU/RJ, e de meus questionamentos sobre determinados temas, principalmente os relacionados à gestão da organização e à implementação das propostas urbanas para a cidade.

Decidi-me, também, em fazer uma análise de conteúdo, que prevê, segundo Godoy (1995), três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados.

Dessa forma, preliminarmente, é apresentada uma análise de diversos materiais relacionados aos temas da gestão pública e da evolução urbana do Rio de Janeiro para a escolha dos que são efetivamente utilizados e dos indicadores de orientação da pesquisa e da interpretação e preparação do material final.

São consideradas, também, as reestruturações organizacionais implementadas na Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro desde 1986, a fim de serem identificadas as estratégias administrativas utilizadas ao longo dos anos por seus diferentes gestores. Além disso, são analisados dados do *site* da Prefeitura do Rio, mais especificamente, da SMU/RJ, assim como estatísticas, relatórios e outros documentos produzidos, para tentar esclarecer aspectos não encontrados nas publicações.

Era prevista a realização de entrevistas semi-estruturadas com os dez Secretários de Urbanismo e outros servidores da SMU/RJ, entretanto, por dificuldades de agendamento ou de problemas de saúde de alguns, somente foi possível colher os depoimentos de quatro Secretários, dois Subsecretários e dois servidores da SMU/RJ. Cabe esclarecer que todos os oito sujeitos entrevistados são arquitetos/urbanistas ou engenheiros, sendo que seis são funcionários da Prefeitura do Rio e com mais de 20 anos de experiência, portanto, bastante conhecedores da organização.

Cabe ressaltar, também, que para conseguir esses oito depoimentos a pesquisadora teve que substituir duas entrevistas pela aplicação de questionários semi-estruturados via *email*. Apesar disso, a relevância dos sujeitos entrevistados e dos dados coletados foram suficientes para a descrição e análise da organização estudada e para responder ao principal questionamento desta dissertação. Até porque os entrevistados, por sua longa experiência na Prefeitura do Rio, foram servidores da Secretaria de Obras ou da extinta Secretaria de Planejamento, e já foram gestores da Secretaria de Urbanismo. Optou-se pelo anonimato dos entrevistados para que ficassem mais à vontade em exprimir suas opiniões, por se tratar de acontecimentos recentes da história político-administrativa de nossa cidade.

5.4 Tratamento dos dados

Os dados deste estudo foram tratados de modo a permitir uma análise de conteúdo dos documentos coletados e dos depoimentos colhidos ao longo da pesquisa. A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores

(quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2003).

Após a escolha do material bibliográfico e documental a ser utilizado, partiu-se para a segunda etapa da pesquisa, por meio de uma leitura mais criteriosa desses textos, e foram destacados os aspectos mais relevantes de cada um para que fosse possível uma identificação inicial dos conceitos em comum, que acabaram sendo ratificados nas entrevistas realizadas. Nessa fase foi utilizada uma grade aberta para a identificação das categorias de análise, conforme surgiram ao longo da pesquisa.

No caso das entrevistas, foi feita a transcrição do conteúdo de cada uma e, após uma leitura também criteriosa, foram também identificadas as similaridades entre as mesmas para a construção da categorização apresentada no próximo item.

Segundo Godoy (1995), as unidades de análise podem ser a palavra, sentenças, parágrafos, textos e, até mesmo, temas, que foi a opção da pesquisadora para a análise dos documentos e depoimentos coletados. Foram identificados, dessa forma, determinados conceitos ou temas comuns encontrados nesse material, que foram utilizados para analisar a principal questão desta pesquisa. De acordo com aquela autora, a interpretação dos resultados obtidos deve ir além dos documentos e depoimentos utilizados, uma vez que interessa ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que está por trás do que foi imediatamente apreendido.

5.5 Categorias de análise

A definição das categorias analíticas é uma importante etapa do estudo à medida que contribui para a melhor compreensão da realidade observada. As categorias são as variáveis de uma pesquisa qualitativa, constituídas de conceitos que devem ser operacionalizados, ou seja, devem ser facilmente observáveis, de modo que permita ao pesquisador trabalhá-los.

Neste caso, considerou-se uma grade aberta que identificou temas em comum nos textos e nas transcrições coletados, concluindo-se pelos seguintes conceitos a serem analisados:

- Patrimonialismo
- Participação popular
- Centralização
- Descentralização
- Planejamento urbano (macro)
- Planejamento local

5.6 Limitações do método

Conforme observa Vergara (2006) todos os métodos de pesquisa apresentam possibilidades e limitações, sendo importante conhecer, previamente, as dificuldades que possam surgir para que o pesquisador tente minimizar os efeitos em sua análise.

Trata-se do estudo de uma organização pública brasileira como instrumento de pesquisa, em que não é utilizada uma metodologia estatística, mas qualitativa, o que leva a resultados genéricos que possibilitam réplicas e acréscimos por parte dos leitores. A vantagem de uma análise final qualitativa, entretanto, é que ela enfatiza o que é significativo e relevante nos conteúdos, embora possa não ser, necessariamente, freqüente nos textos.

Além disso, o fato de eu pertencer aos quadros da organização há muitos anos pode ter influenciado, de alguma forma, a condução do trabalho e dos depoimentos, ou as conclusões apresentadas, por mais que tenha buscado a imparcialidade. Por isso, apesar de ter se optado pelo anonimato dos entrevistados, são apresentados vários trechos de seus depoimentos, de modo a permitir que se conheçam os pontos de vista dos sujeitos da pesquisa.

Neste capítulo foram apresentadas as características da pesquisa desenvolvida para este estudo, os sujeitos escolhidos para as entrevistas, as formas de coleta e tratamento dos dados obtidos, além das limitações da metodologia escolhida.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após terem sido mostrados os referenciais teóricos que embasam este trabalho, apresentada a organização pública objeto do estudo e descrita a metodologia de desenvolvimento da pesquisa, este capítulo discorre sobre a análise dos resultados obtidos a partir da categorização dos temas identificados na literatura revista e nos depoimentos colhidos.

Entretanto, preliminarmente, são apresentadas as visões dos entrevistados com relação à Prefeitura e à Secretaria de Urbanismo do Rio de Janeiro na perspectiva de sua evolução histórico-administrativa e da evolução urbana da cidade.

6.1 O processo da criação da SMU/RJ

Na reprodução parcial das entrevistas com alguns funcionários mais antigos da Prefeitura, são apresentadas suas versões sobre o período político-administrativo de criação da SMDU/RJ e outros órgãos municipais.

No trecho abaixo, O Entrevistado 5 tenta explicar o período do governo do prefeito Saturnino Braga (1986-1988), num momento da redemocratização brasileira e de grande participação popular na cidade, conforme também relatado por outros entrevistados, mas também da falência da Prefeitura do Rio, talvez resultante da soma da inabilidade administrativa daquele alcaide com heranças de governos anteriores e suas conseqüências políticas e administrativas.

“...A gente tem que lembrar que 1986 foi o ano do Cruzado. Daquela grande empolgação desenvolvimentista, da criação de novas indústrias... A Secretaria ficou muito voltada para a questão dos pólos de confecção, de informática, uma série de pólos... A outra razão de se entender a importância que foi dada a esses pólos é que eles poderiam ser executados sem recurso. A gente tem que lembrar que naquela época os recursos da Prefeitura eram muito escassos. O final do

governo Saturnino foi com ele decretando a falência da Prefeitura. Não se tinha recurso para fazer muita coisa...”.

Em outro trecho, o mesmo entrevistado ressalta a criação de diversos órgãos na Prefeitura do Rio em 1986, promovida pelo prefeito Saturnino Braga:

“Eu acho importante destacar o empreendimento do Saturnino, a importância de se criar algumas Secretarias em função da importância da cidade e da importância de determinados segmentos na cidade. Uma delas foi a de Desenvolvimento Urbano, a outra foi a Secretaria de Cultura, a outra foi a Secretaria de Transportes, a outra foi a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (...) Uma cidade como o Rio de Janeiro não poderia ter nenhum desses assuntos tratados debaixo de uma mesma Secretaria. (...) A Rio-Urbe, que era uma empresa subordinada ao Desenvolvimento Urbano foi criada para execução de um projeto prioritário do governo Saturnino, que era o desenvolvimento de pólos industriais...”.

No relato em seguida, o Entrevistado 1 enfoca um dos motivos para a criação da SMDU: juntar, num mesmo órgão, as visões do planejamento e do licenciamento, ou seja, a teoria dos planos e normas com a prática do que ocorre, efetivamente, na produção imobiliária da cidade:

“Eu lembro que, quando a gente trabalhava na Secretaria de Planejamento, a gente sentia uma distância em relação ao licenciamento e, provavelmente, o licenciamento sentia isso também. (...) Nós tínhamos, em uma mesma época, dois trabalhos importantes para a cidade, relacionados a planejamento e legislação, sem que os responsáveis tivessem conversado sobre o assunto. Isso era muito ruim porque a gente não compreendia uma série de coisas. Não havia um feedback, uma dinâmica de aplicar o cotidiano, aquilo que havia sido projetado através da legislação para aquela área. Eles ficavam

desesperados quando aplicavam uma legislação que achavam que não convinha. Não se pensava no tipo de consequência que aquela legislação poderia trazer na prática...”

Como pode ser observado, o curto período de governo do prefeito Saturnino Braga é marcado por uma turbulência de acontecimentos, tanto positivos quanto negativos. Embora tenha sido bastante importante a criação ou o fortalecimento de alguns órgãos estratégicos municipais, acontece, também, o desmantelamento de um importante setor, a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, o que não foi citado por esses entrevistados. A partir daí, o planejamento de uma forma geral fica enfraquecido na Prefeitura do Rio, o que pode ter causado o enfraquecimento do próprio planejamento urbano, como é visto mais adiante.

Apesar disso, a união de parte da Secretaria de Planejamento, com uma visão mais de longo prazo, com o setor de licenciamento da Secretaria de Obras, com uma perspectiva mais imediata, para criar a SMDU, tenha se mostrado, ao longo dos anos seguintes, um importante ganho para a cidade, mesmo com alguns períodos de retrocesso, conforme mostrado a seguir.

6.2 As mudanças na política urbana do Rio de Janeiro

Após a saída de Saturnino Braga, o vice-prefeito Jó Resende assume a Prefeitura do Rio até a eleição de Marcello Alencar em 1989. Até o final desse governo, no final de 1992, ainda há fortes resquícios de redemocratização, que culminam na aprovação do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, conforme lembrado abaixo pelo Entrevistado 1, que também relata a importância desse viés da discussão, da participação popular, interrompido no Rio de Janeiro a partir de 1993, mas que perdura em outros municípios, que conseguem avançar muito mais em termos de planejamento e política urbana.

“A gente tinha um movimento... Eu não sei avaliar o quanto isso foi intencional ou casual. Até 92 a gente vinha em um sentido de redemocratização. O Plano Diretor foi muito discutido. Se a gente tivesse continuado e a cidade tivesse participado... Se você tem uma

cidade em que as pessoas discutem, debatem, cobram o planejamento, como era a intenção do que estava acontecendo, muita coisa teria continuado. Isso também reverteria à própria atuação da Câmara de Vereadores. Já que a tudo só pode ser mexido por lei, as pessoas precisam participar dos processos. O orçamento participativo nunca foi admitido na cidade (...). O enfraquecimento dos órgãos de planejamento é contemporâneo ao enfraquecimento da participação popular...

...De 89 a 92, durante o governo Marcelo Alencar, a gente ficou fazendo Plano Diretor. Foi um plano bastante longo. Discuti-se a lei, acompanhou-se na Câmara... Em meados de 92 foi aprovado o plano. De junho a dezembro a gente trabalhou em várias câmaras de estudo dos regulamentos. Depois daqueles quatro anos trabalhando com planejamento macro, com política urbana, com instrumentos da reforma urbana... (...) Nós ficamos parados no tempo. Porto Alegre avançou no orçamento participativo, no Plano Diretor. Belo Horizonte também. Se são bons, não importa. O que importa é que tivemos um avanço até 92 e depois estacionamos. Paramos o planejamento e ficamos com o licenciamento. Não desenvolvemos saber técnico, equipe experiente. Todos ficamos para trás, os técnicos e o órgão."

Durante esse período há outro aspecto que também ajuda a mudar, radicalmente, a condução da política urbana da cidade: a promulgação da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ) em 1990, que introduz na legislação municipal diversos aspectos contemplados na Constituição Federal de 1988, entre eles, talvez o mais importante e que traduz o anseio da participação da sociedade na política local, é a implantação da legislação urbanística somente por meio de leis submetidas e aprovadas pela Câmara dos Vereadores, diferentemente da época em que era decretada pelo Prefeito, conforme lembrado pelo Entrevistado 8:

“Na época dos decretos, a COPLAN¹⁰ orientava as diretrizes para a cidade e analisava todas as propostas de mudanças de parâmetros. Ela era formada por arquitetos, procuradores, representantes do licenciamento de obras e da FUNDREM¹¹, e todos tinham que assinar um parecer conjunto, que era transformado, pelo Prefeito, em decreto municipal. (...) Depois da promulgação da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, as diretrizes urbanísticas na cidade não podiam mais ser tratadas por decretos, somente, por leis, o que criou dificuldades, em função das emendas dos Vereadores aos projetos apresentados, que, muitas vezes, distorcem a proposta inicial”.

A LOMRJ abre as discussões sobre a política pública e obriga os gestores a buscar caminhos alternativos de governabilidade e independência da Câmara, quando não têm a maioria para aprovar suas propostas, e há muito desgaste nas discussões e negociações políticas. Uma das saídas encontradas pelo governo Marcello Alencar é realizar projetos na cidade que não precisassem de aprovação legislativa, conforme relatado pelo Entrevistado 3:

“...O Marcelo Alencar não montou uma política de reabilitação urbana, mas era uma coisa parecida. Era uma política do que antecedeu ao Rio Cidade. A gente fez projetos de licitação pública para a Lapa, para a Rua Uruguaiana, para o Largo da Carioca, para a Cinelândia e para várias áreas da cidade. (...) Parece-me que a idéia do Marcelo Alencar era reabilitar essas áreas, exercer um controle maior sobre o espaço público e reurbanizá-lo. O Rio Orla surge aí nesse momento, que inclui todo projeto de reurbanização da orla. O Marcelo Alencar realmente tinha a determinação de assumir o controle da cidade. Eu acho que pela primeira vez, tirando aqueles governos anteriores, até do Lacerda. De lá para cá, lá pelos anos 80, afrouxaram-se todas as formas de controle da cidade. É quando as favelas cresceram mais, é quando a cidade foi

¹⁰ Comissão do Plano da Cidade

¹¹ Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana

invadida por camelôs. É quando você tem os ônibus de uma maneira predatória, ocupando todo o espaço urbano, muitos carros em cima da calçada. Era um cenário tenebroso, muito ruim. O Marcelo dá um final para isso aqui...”

O governo do prefeito Marcelo Alencar, como pode ser visto, é marcado pela recuperação da Prefeitura do Rio e pela consolidação do período de redemocratização do país, em que há a regulamentação de diversos instrumentos legais previstos na Constituição de 1988, como a Lei Orgânica Municipal (1990) e o Plano Diretor (1992), ambos com forte participação não só dos diversos órgãos públicos municipais, como da própria sociedade civil, principalmente por meio das associações de moradores.

Outro aspecto importante desse período é a previsão, pela Lei Orgânica, de a legislação urbanística deixar de ser aprovada por decreto, o que suscita muitas suspeitas, em governos anteriores, de favorecimentos a pessoas ou grupos empresariais, e passe a ter que ser aprovada na Câmara Municipal. Embora a intenção seja válida, incluindo os Vereadores na aprovação de novas normas urbanísticas, torna-se “moeda de troca” entre o Executivo e o Legislativo e, até hoje, esse embate prejudica o andamento desse processo de proposições e aprovações, emperrando o desenvolvimento de diversas regiões da cidade que não conseguem ter sua legislação modernizada.

Por conta disso, desde aquela época os gestores públicos municipais lançam mão de artifícios, legais ou não, para superar essa dificuldade e poder governar independentemente da Câmara Municipal. É o que acontece com os projetos e obras capitaneados por Marcelo Alencar, que se consolidam, fortemente, nos governos municipais seguintes, conforme é visto adiante. Talvez esse aspecto tenha influenciado a visão mais imediatista desses governos, que acabam trocando as discussões e o planejamento de médio e longo prazo por obras prontas.

6.3 A visão liberal na política urbana carioca

Ao mesmo tempo dos acontecimentos anteriormente relatados, a partir de 1990 iniciam-se, no Brasil, por parte do governo federal e a exemplo do que havia acontecido em países do primeiro mundo na década de 1980, as primeiras iniciativas “neoliberais” de enxugamento da máquina pública, com corte de gastos, redistribuição de funções entre governo, iniciativa privada e terceiro setor, entre diversas outras mudanças, conforme lembrado pelo Entrevistado 1, e que implicam em mudanças na visão do planejamento urbano em geral:

“Eu acho que essa era uma questão de movimento no Brasil e talvez mundial. Havia um pensamento, um contexto da época do Collor, de neoliberalismo e globalização. Isso implica no não planejamento e o tratamento de cada caso específico. O movimento de globalização para as cidades tende a fragmentar porque o indivíduo globalizado perde a raiz. Ele pode morar em qualquer cidade do mundo e quer um padrão para elas. As populações que sobrevivem em torno das populações mais ricas são empobrecidas e segregadas.”

No período de 1993-1997 o governo do prefeito César Maia inicia, também, a implantação de algumas dessas características liberais no Rio de Janeiro, principalmente com relação à descentralização administrativa e à consolidação dos projetos urbanísticos. Há o resgate da profissionalização da gestão pública, do controle urbano e do desenvolvimento da cidade por meio da implantação de sistemas e subsistemas; da criação da Controladoria Geral do Município, da Guarda Municipal e das Secretarias Especiais e Extraordinárias; além da implementação do Plano Estratégico e da execução de grandes obras públicas, como lembrado pelo Entrevistado 2:

“Qual é o grande projeto do Marcelo Alencar para a cidade que a gente lembra? Sabe qual é? Ele fez o Rio Orla. Pode ser que tenha feito outras coisas na Zona Norte ou na Zona Oeste, mas não me lembro de nada que tenha mudado a cidade. As pessoas diziam que era uma

cosmética. Mexiam em praças e em algumas ruas. Isso também é necessário, mas não era um projeto. Uma transformação para a cidade eu só vi no meu tempo de Prefeitura. (...) Então a cidade se transformou no governo César Maia em 95, 96. Linha Amarela, equipamentos, lonas culturais. A cidade começou a mudar realmente...”

A aplicação de uma visão liberal na política urbana do município do Rio de Janeiro ajuda a consolidar a visão pontual do urbanismo, voltado somente para as questões locais de cada bairro ou, no máximo, de uma determinada região da cidade. Não que esses bairros ou essas regiões não precisem ou mereçam tais intervenções, mas o quase abandono da visão macro no planejamento urbano reitera a perspectiva estratificada da legislação edilícia vigente desde os tempos mais remotos, conforme é discutido adiante.

6.4 A política local em detrimento ao macroplanejamento

Em 1996 Cesar Maia elege seu sucessor Luiz Paulo Conde, arquiteto, antigo Secretário de Urbanismo, um dos mentores e grande articulador da política urbana da cidade desde 1993. A política urbana tem sua continuidade por meio dos projetos, entretanto, Conde reforça a revitalização da cidade pela reestruturação da Secretaria Municipal de Urbanismo, de forma totalmente descentralizada e voltada às ações locais; além disso, foram criados o Centro de Arquitetura e Urbanismo (CAU), órgão de referência em pesquisa e divulgação de arquitetura e urbanismo, e o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), responsável pelos principais projetos urbanísticos do município. É um período de grande produção arquitetônica e urbanística, da consolidação dos projetos Rio-Cidade, Favela-Bairro e outros filhotes de menor porte, e da disputa política entre Cesar Maia e Conde, que acabam rompendo relações no meio do mandato do segundo.

Apesar das desavenças políticas entre os dois, as propostas urbanísticas da gestão de Cesar Maia permanecem e fortalecem-se na de Conde. Portanto, é quase uma continuidade político-administrativa, que só se rompe no final do governo do segundo, em que há muitos ataques,

principalmente, às Operações Interligadas e aos Hotéis-Residência aprovados pelo prefeito, o que se torna o mote da campanha de Cesar Maia para voltar ao antigo posto.

Em 2001 César Maia retorna à Prefeitura do Rio, mas, dessa vez, seu governo é bem diferente porque ele constrói um mandato extremamente político, com representantes dos partidos coligados a sua campanha eleitoral; além disso, ele enfraquece a Secretaria de Urbanismo e reforça os sistemas e órgãos de gestão da Prefeitura – Controladoria, Fazenda e Administração, assim como os órgãos de execução, principalmente a Secretaria Municipal de Obras, conforme lembrado pelo Entrevistado 2:

“O Prefeito, mais uma vez, assim como no primeiro governo, partiu para as ações. Aí ele não precisava mais do Conde. Ele havia aprendido a lição direitinho. Ele é um estudioso. (...) em minha opinião ele é o grande Secretário de Urbanismo da cidade desde 2001. Era também no primeiro governo porque foi ele quem tornou aquelas idéias reais. O Favela-Bairro, o Rio Cidade e a Linha Amarela, que eram os três grandes pontos de corte da cidade e ele lá, com seus conhecimentos de Economia, de dinheiro para realizar todas essas obras. Ele tornou reais as idéias que foram levadas a ele. (...) Ele entendeu perfeitamente que fazer o Engenhão no Méier traria uma qualidade para uma área que estava esquecida. Ele aprendeu isso. A conquista do Pan foi mérito dele. A realização dos jogos. Essa visão de qualificar as áreas aconteceu por toda a cidade.”

Uma das medidas também tomadas por Cesar Maia nesse segundo mandato é esvaziar alguns órgãos mais fortes do governo Conde, conforme lembrado pelo Entrevistado 1:

“Quando acabou o governo Conde e voltou o governo César Maia, quando a gente virou uma Coordenadoria de Planejamento Urbano, a gente só fazia a coordenação do planejamento local. O Instituto Pereira Passos, na hora em que o Conde sai do governo, esvazia todos os

projetos do pessoal. Ficou uma estrutura e uma memória de se trabalhar com planejamento urbano. É lógico que toda aquela evolução e crescimento com os projetos urbanos na verdade era um inchaço. Quando não se dá mais tanta importância aos projetos urbanos, as pessoas ficaram: “E agora, quem somos nós?” É uma espécie de crise de identidade. Essa crise de identidade passou a acontecer lá também, além da que já tinha aqui com o pessoal de planejamento. Com o passar do tempo, na cabeça do Sirkis o planejamento era o IPP e o licenciamento era o urbanismo. O próprio pessoal do IPP achava que fazia planejamento urbano. (...) Lá era o planejamento e aqui era o licenciamento. Apesar de ele mesmo ter feito aquela reestruturação, eu acho que ele não tinha muita noção, a área de planejamento precisava de coisas que não estavam sendo contempladas nem aqui, porque era um planejamento local, nem no IPP. Daí ele continuou com o projeto. Era um grande projeto. Ele planejava o projeto. Ele fazia um planejamento sim, mas era um planejamento de projeto, um planejamento de intervenções...”

Aquele é um período bastante difícil para a Secretaria de Urbanismo, que passa a ter suas ações cerceadas. Mesmo assim, a SMU/RJ tenta reforçar sua importância na Prefeitura do Rio e na cidade, por meio de ações de fiscalização mais efetivas sobre os imóveis irregulares; da transferência dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO) da Secretaria de Habitação para a de Urbanismo, em 2003; da recriação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), em 2005; e outras medidas que levaram a SMU/RJ à coordenar a elaboração de uma nova proposta para o Plano Diretor da Cidade, em substituição ao Projeto de Lei em tramitação na Câmara Municipal desde 2001, executado pela Procuradoria Geral do Município, e, a partir desse trabalho, elaborar um dos documentos da candidatura da cidade para sediar as Olimpíadas de 2016, conforme é apresentado a seguir.

6.5 A nova Secretaria de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro

Depois dos últimos acontecimentos, a SMU/RJ inicia um processo de fortalecimento de suas funções e de seu papel como órgão gestor da política urbana no município, conforme abaixo relatado pelo Entrevistado 1:

“Quando houve a necessidade de fazer o Plano Diretor, a gente sabia que ia fazer isso desde o tempo do governo do Conde. Algumas coisas eram feitas pontualmente. Mas, no momento em que se decidiu fazer o Plano Diretor, não havia ninguém para fazer. O remanescente da antiga SPU¹² é que fez. Eram pessoas que já tinham trabalhado com planejamento urbano. (...) A nossa tarefa era bem clara: era fazer a lei. Não era para fazer o plano que a gente achava que devia ser feito, com a metodologia que devia ser usada. A gente deve fazer um plano e depois discutir as propostas e então formar a lei. Eu penso assim. Era uma situação política, um contexto político no qual cabia o encaminhamento de um projeto de lei. No desenrolar desses meses, essa prática de construção de projeto de lei, para a qual era necessário o entrosamento com órgãos de planejamento de, basicamente, todas as secretarias, reacendeu, deu mais clareza. É preciso ter macroplanejamento. Não há como fazer um trabalho desses sem ter um órgão de planejamento. Se a gente fizesse o Plano Diretor como manda o figurino, fazer um plano para depois elaborar um projeto de lei, a gente não teria feito. Hoje a gente tem muito mais condições de fazer.”

No início de 2006 Alfredo Sirkis sai do comando da SMU/RJ para se candidatar ao Senado Federal, o que corrobora para que mudanças aconteçam na Secretaria e no IPP, em que também era o titular, conforme lembrado pelo Entrevistado 1:

¹² Superintendência de Planejamento Urbano, responsável pelo planejamento macro da cidade, extinta em 1999.

“... Nesse meio tempo, quando o Sirkis saiu, ele era o gestor dos dois. Entraram o Augusto aqui e o Besserman lá. O Augusto é arquiteto e tem a visão dele e o Besserman é um homem da estatística, dos dados. Enquanto aqui o Augusto voltou seu olhar para a área de planejamento, lá o Besserman questiona a função desse planejamento. A área clara é a área de dados. Há o que eles chamam de planejamento e há a informação, a cartografia. Essa área para ele é muito clara. Ele era o diretor dessa área. A outra ele pergunta: “ - Para o que serve essa aqui?” E aí aquelas pessoas que estão lá não sabem o que acontece...”

Essas mudanças culminam em uma nova reestruturação da SMU/RJ em setembro de 2007, sob o comando do arquiteto Augusto Ivan, para o reforço das principais funções da Secretaria: o planejamento e o controle urbano. São criadas duas Coordenadorias Gerais que refletem essas funções e que englobam, cada uma, todos os órgãos relativos aos processos inerentes. Os POUSOS, que atuam nas áreas de interesse social do município, são somados aos setores de licenciamento e fiscalização da “cidade formal”, numa visão mais integrada do município. Todos os órgãos de informações, registros e cadastros urbanísticos da Secretaria são tratados como subsídios ao planejamento urbano e incorporados a essa nova Coordenadoria Geral, que permanece com suas gerências locais, mas recria um órgão de macro planejamento, responsável pela coordenação e articulação das proposições para o município como um todo. Para melhor ilustrar esse momento, é mostrada, em seguida, a análise feita pelo Entrevistado 1 sobre essa mudança.

“Eu acho que como ficou depois ficou muito melhor. Você tem um órgão gerindo o licenciamento, você tem um outro gerindo o planejamento e essas chefias têm que se integrar ao máximo com tudo. Na prática, que é mais importante, eu acho que deu certo em todas. Pode não dar certo em todas porque um gerente pode ter uma dificuldade de relacionamento pessoal com outro gerente. Mas isso pode acontecer em qualquer área e pode não dar certo. A proposta funciona. Algumas funcionam melhor, dependendo das características

das pessoas e da área, mas funciona bem. Elas fazem um estudo de todas as informações obtidas no licenciamento, o pessoal do licenciamento tem um apoio constante do pessoal do planejamento. Eles passam a compreender melhor o que estão licenciando. É uma experiência muito boa.

... Acho que até hoje não ela não se juntou totalmente, mas isso é um processo. O licenciamento estava muito voltado para uma visão assim: “eu vou licenciar uma edificação neste lote” Então eu pegava aquele lote. Hoje isso não acontece mais. Aí, você pega aquele lote voando e vê o que a legislação permite para aquele lugar sem a menor avaliação sobre o que aquilo representa para o contexto.”

O Entrevistado 3 também dá sua visão sobre o processo de transformação da Secretaria e as últimas alterações ocorridas:

“... Os dados já eram conhecidos, mas estavam meio bagunçados. Agora a Secretaria está preparada para esse discurso, que é a Secretaria tendo conhecimento do espaço em que ela trabalha e se organizando para isso. Aí se junta a criação da estrutura, cuja criação é importantíssima, porque estava fragmentada. Agora a estrutura está muito enxuta e ao mesmo tempo estamos recebendo mais gente..

... Na minha cabeça as coisas ainda estão se organizando. Eu acho que nesses anos houve uma mudança significativa na Secretaria. A Secretaria parou de trabalhar e de ser vista como um órgão controlador e passou a ser vista como um órgão que participa do desenvolvimento da Cidade. Eu acho que a Secretaria foi mudando aos poucos e assumiu um papel importante. Os próprios funcionários começaram a se dar conta da importância da Secretaria além do cumprimento de normas e regulamentos. Ela tem um papel mais de vanguarda, não é uma

Secretaria comum. Não é essa coisa só regulatória, ela é geradora de receita. As pessoas não tinham muita consciência de seu próprio trabalho...

A experiência durante a elaboração do Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor, o fortalecimento das funções da SMU/RJ, o enxugamento e a simplificação da estrutura organizacional, o aperfeiçoamento e a modernização dos procedimentos, a nova visão integrada da cidade e do papel da Secretaria no desenvolvimento urbano do município, enfim, todo esse processo culmina no fortalecimento do órgão perante a Prefeitura do Rio, o mercado imobiliário e a população, conforme lembra o Entrevistado 3:

“...Isso foi uma mudança importantíssima. Plano Diretor, reestruturação, aumento do quadro e agora a tentativa de modernização dos meios. Há sinais de que está havendo uma parceria do setor público com o setor privado. Aqui, nessa Secretaria. Não no sentido de haver uma pressão como era aquela situação de especulação imobiliária. O que a gente percebe hoje no empresário é que ele quer rapidez nos processos e nem tantos paramentos. A corporação deles está mais organizada, mais profissionalizada, mais focada. Os interesses pessoais estão dando lugar ao interesse do grupo.

... Esse modelo é moderno. É o relacionamento com o setor privado sem ser subordinado a ele. É uma parceria verdadeira. A gente está trabalhando a questão de uma legislação mais flexível para habitação popular. Uma legislação que atenda a questão da macrozona incentivada. Para que se possa construir cada vez mais coisa para o pobre. Esse já é um dado interessante para a gente poder trabalhar em parceria com o setor privado sem haver nenhum tipo de negociata para atender interesses pessoais ou privados. É uma coisa para a cidade mesmo. (...) O episódio imobiliário é uma coisa que está na estrutura econômica do país, que está melhorando, tem mais crédito, o prazo está

alongado. Pelo o que eu ando lendo no jornal, ele está previsto para durar de cinco a dez anos...”

O Entrevistado 1 também enfoca essa mudança de postura da SMU/RJ, principalmente a partir da candidatura do município do Rio de Janeiro para as Olimpíadas de 2016:

“... O Rio de Janeiro precisava se preparar para a candidatura das Olimpíadas de 2016. O Rio já foi candidato várias vezes e toda candidatura é feita no IPP. Houve uma reversão violenta porque nós tínhamos uma estrutura aqui que foi possível fazer essa reversão. Quando começaram as reuniões iniciais, houve uma solicitação do Ministério das Cidades e do Ministério dos Esportes para conhecer o plano da cidade do Rio de Janeiro, qual era o planejamento da cidade...”

... A Cláudia fez uma apresentação sobre o Plano Diretor, falou sobre nossas propostas, sobre nossa política. Os caras ficaram encantados e disseram que era isso de que precisavam. A Cláudia começou a ser demandada para essas reuniões e encontros e as coisas foram crescendo. Na época do Pan não teve nada disso. Coletou-se tudo que cada secretaria precisava fazer de intervenção para viabilizar a realização dos Jogos Pan-americanos voltados para equipamentos específicos. Agora existe uma exigência que diz que a cidade precisa ter um plano, e o legado urbanístico precisa ser coerente com o plano da cidade.

O próprio prefeito solicitou que a Secretaria de Urbanismo fizesse a coordenação desse comitê que foi criado na semana passada. Há um comitê de transportes, há o de meio-ambiente e há um comitê de legado urbano. O legado urbano não pode ser apenas obra em volta do equipamento. Os organismos esportivos, o COI, o COB, o Ministério das Cidades exigem que seja feito um plano de ações coerente com o

plano da cidade e não pode ter sido feito em função das Olimpíadas. Deve-se aproveitar o evento para criar interesse e poder atrair recursos para que se faça o que a cidade precisa. É assim que a coisa deve ser.

Houve uma reversão. Quem preside o comitê é a SMU, através da Gerência de Macro Planejamento. (...) A gente pôde montar esse plano urbano para a cidade em função do Plano Diretor. A gente pôde colocar os equipamentos necessários dentro desse plano, aliás, muitos equipamentos já foram colocados em função do Plano Diretor com aquelas macrozonas. Inclusive indicar que instrumentos podem ser aplicados para que a cidade se acomode. E que esse legado realmente interesse para a cidade. Quem vai julgar se o Rio vai ganhar levará em conta se o legado é de interesse para a cidade. Isso só pode ser avaliado se houver um plano coerente e justificado.

Esses depoimentos servem para mostrar que, graças à reminiscência de um pequeno grupo de antigos técnicos da Secretaria de Urbanismo, é possível resgatar um saber há anos enclausurado em seus porões. Quando há uma demanda, uma necessidade política, há gente capaz e disposta a mostrar esse talento e essa vocação da SMU/RJ. Além disso, a volta de um gestor de formação técnica e funcionário aposentado da Prefeitura para comandar a Secretaria também ajuda a resgatar uma visão mais voltada ao planejamento urbano, que pode, e deve, conviver com os pequenos e grandes projetos para a cidade, ajudando a prepará-la para enfrentar os muitos desafios existentes e, também, os que virão.

6.6 O futuro da cidade

Uma das cidades-sede da Copa de 2014 e candidata às Olimpíadas de 2016, o Rio de Janeiro tem que passar por mudanças estruturais profundas e receber investimentos maciços não só do governo local, estadual e federal como da iniciativa privada, o que talvez seja a alavanca necessária para a revitalização do município, conforme expressado pelo Entrevistado 2:

“Primeiramente, a cidade vai ter que entender que ela não é mais a capital do país, nem da colônia, nem do Império, nem da República. Ela tem que ser uma cidade que se ofereça como uma metrópole mundial. No Brasil você só tem Rio e São Paulo. Há uma tendência de você municipalizar o mundo. O país acaba sendo representado por cidades. O Rio tem capacidade para isso, mas precisa para de achar que precisa de ajuda para crescer.

... Eu acho que é um pouco isso, economia, investimento econômico, habitação e social. O resto está ótimo, paisagem maravilhosa, estrutura ótima. Ah, bom... Segurança pública melhora com o crescimento econômico, mas eu acho que a questão da segurança já virou um problema quase que cultural. Está muito misturado com a própria cidade...”

Deve-se, também, levar em conta a importância das parcerias do município com as diversas instâncias de governo e com o setor privado, visando uma gestão mais integrada e forte na condução de políticas mais efetivas para a cidade, conforme mencionado pelo Entrevistado 1:

“Eu acho que a gente está afunilando essa questão. Não dá para ficar muito tempo fingindo que isso não é imprescindível. É imprescindível que a prefeitura se capacite estruturalmente para trabalhar em parceria com o dinheiro privado. Isso deve ser feito de uma forma transparente. O controle urbano se faz com mais clareza. O Ministério Público nem sempre faz a cobrança certa, mas é melhor ter do que não ter nada. Acho que não dá para fazer a gestão de uma cidade de forma isolada. O poder público vai se acomodar a essa situação. Nós ainda temos um Legislativo muito antiquado que trabalha com clientelas. Toda lei que você manda de um modo geral fica parada para que vejam se não vai incomodar ninguém.

Não vejo como voltar para trás sem uma estrutura que contemple órgãos que façam a gestão de novos instrumentos vinculados a um planejamento amplo. Agora estamos vivendo uma fase boa. O estado está querendo compartilhar com o município, mas isso é uma questão política. Não é possível resolver uma série de problemas voltando a um planejamento local.

Nos próximos anos, pelo menos enquanto não se experimentar de fato o Estatuto das Cidades, que é uma lei federal baseada em um planejamento macro, não há como fugir disso. Houve um retrocesso em um determinado momento, mas aprendemos que podemos fazer projetos que estejam articulados a um planejamento macro e que esse planejamento faça as parcerias necessárias.

A gente não pode mudar a legislação sem saber que tipo de riqueza aquilo pode gerar. Quando a gente gera uma riqueza, alguém pode dividir, porque a cidade é muito pobre. Falta saneamento, estrutura. Essa compreensão, essa visão tem se difundido. As pessoas têm visto mais isso, por isso eu acho que não há um retorno para o modelo antigo. Isso não é só no Rio de Janeiro, em todos os lugares do mundo deve haver uma estrutura capaz de fazer a gestão disso tudo, a cidade vai ficar em atraso ...”.

Além disso, dentre essas parcerias, destaca-se, mais recentemente, a Parceria Público-Privada (PPP) como instrumento do desenvolvimento urbano, descrita pelo Entrevistado 1:

“Hoje você tem que fazer a gestão da cidade compartilhada com os recursos privados. Não existe no mundo nenhuma administração pública que consiga trabalhar com recursos próprios apenas. Até porque a gente sabe que qualquer benefício que o poder público traga gera uma mais-valia que alguém se apropria. A gente tem que

recuperar parte dessa mais-valia que é gerada pelo poder público, seja por investimento ou por aplicação de instrumentos. Isso se reverte automaticamente em dinheiro para quem investe. A prefeitura tem esse poder e tem que usar isso. Esse princípio pode gerar riquezas para a cidade, mas tem que ter uma estrutura bem formada e experiente e que deve ser apoiada no institucional e voltada para o macroplanejamento. É necessário compreender uma série de sistemas. Fazer apenas projetos empobreceu muito. Quanta coisa poderia ter sido feita aqui? Pode ser que não, mas quantas coisas já estariam desenvolvidas ou em andamento?”

Finalmente, para se conseguir resultados mais efetivos para a cidade, deve-se considerar uma gestão integrada entre as diferentes esferas de governo e a iniciativa privada, de acordo com o lembrado pelo Entrevistado 4, para poder-se superar as dificuldades enfrentadas pela cidade, principalmente quanto ao controle urbano:

“... esse é o nosso desafio. Agora eu acho que isso não se resolve só por uma Secretaria. Isso tem que ser uma política federal de estímulo à moradia. Nenhuma prefeitura pode agir sozinha. Ela tem que ter todos os instrumentos para trabalhar com essa política. Ela tem que trabalhar junto com a Secretaria e também tudo que ela possa fazer para estimular, trabalhando, criando grupos para analisar o projeto para ofertar mais moradias. O Rio de Janeiro é campeão no Brasil em licenciamento de projetos (...) Nosso estímulo tem sido sempre a cidade legal, o crescimento ordenado. Isso vai ser um desafio.”

Mas, para que essa gestão aconteça de forma ordenada, o Entrevistado 8 defende a criação de um instrumento de coordenação das propostas e ações direcionadas à revitalização da cidade:

“Não há como recriar os conceitos dos anos 70, mas é necessário haver um sistema único de planejamento para a cidade, um Sistema Municipal

de Planejamento, para coordenar o planejamento e as ações urbanísticas para a cidade.”.

Como pode ser observado por meio desses relatos históricos dos entrevistados, não só com relação à SMU/RJ e à Prefeitura do Rio, como também quanto à evolução urbana da cidade, as mudanças de gestão ocorridas nos últimos vinte anos levam a Secretaria de Urbanismo a diferentes patamares dentro da política urbana carioca.

Talvez não haja um modelo perfeito para gerir essa política, mas, com certeza, não se pode abrir mão do planejamento urbano e, muito menos, dos projetos locais, mas isso só dá certo mediante a gestão integrada entre os governos, de qualquer esfera, e a sociedade organizada. Talvez não mais nos moldes da participação popular ocorrida nos anos 1980, mas por meio de um sistema moderno de gestão.

Para isso, é preciso identificar-se os aspectos que ainda precisam ser ajustados na atual política do município, aspectos presentes não só na Prefeitura do Rio, mas em todas as gestões públicas brasileiras, objeto da categorização analítica apresentada no capítulo anterior e mostradas a seguir.

6.7 A permanência do modelo patrimonialista na Administração carioca

Conforme já visto em outro capítulo, patrimonialismo e estamento são conceitos herdados pelo Brasil enquanto colônia portuguesa, que são a base na formação de nossa estrutura político-administrativa. Embora desde o período de Vargas tenha havido iniciativas de profissionalização do serviço público brasileiro, por meio do Dasp e outros órgãos afins, não é difícil constatar a veracidade da teoria de Raymundo Faoro (1995) sobre a permanência de características patrimonialistas e de estamento em nossa administração pública.

Antes da Constituição Federal de 1988, os funcionários ingressam no serviço público como estagiários, recrutados ainda nas universidades, ou indicados por algum protetor, como pode

ser verificado nos trechos dos relatos abaixo, e as ascensões funcionais ocorrem por meio de concursos internos.

“... Naquela época, a gente entrava sem concurso. Isso aconteceu durante muitos anos. A gente era contratada como CLT. Foi a Constituição de 88 que obrigou o concurso. Até então não havia concurso. (...)” (Entrevistado 1)

“... fui selecionada, junto com outras alunas, para atuar no antigo Departamento de Edificações (DED) da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), devido à carência de pessoal havida após a reestruturação da Prefeitura do Rio em função da Fusão da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975.” (Entrevistado 2)

“... De fato, eu fui contratado pela Prefeitura em 1968, como estagiário celetista. Logo depois que eu me formei. Eu fiquei um ano como estagiário celetista, depois eu fui efetivado como arquiteto celetista....” (Entrevistado 3)

“... Entrei para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em 1982 como arquiteta contratada para trabalhar no Departamento de Edificações da Secretaria Municipal de Obras. Em 1986 prestei concurso (interno) para o cargo de arquiteta da Prefeitura..” (Entrevistado 6)

“... formada em 1977 (...), quando entrei para o Departamento de Edificações da SMO, onde atuei em diversas Divisões até ser nomeada (...) permaneci até 1989, quando fui assessorar o gabinete do Secretário Municipal de Urbanismo..” (Entrevistado 7)

“...Ingressei no serviço público (...) contratado para a Superintendência Regional de Saneamento do Estado da Guanabara .” (Entrevistado 8)

Apesar de a Constituição de 1988 trazer a obrigatoriedade dos concursos públicos para todas as esferas governamentais, permite, entretanto, a continuidade do favoritismo e dos privilégios por meio da permanência dos Cargos em Comissão, muitas vezes ocupados por funcionários sem concurso, indicados politicamente. Esse aspecto não é problemático quando se trata de um funcionário competente ou experiente, como o Entrevistado 5, que é engenheiro:

“... Antes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano eu tinha sido (...) da EMOP¹³ (...) Depois, fui Secretário de Obras do Rio de Janeiro e Secretário de Urbanismo (...) Na verdade, eu nunca fui da Prefeitura.”

Entretanto, muitas vezes, como na tese de Faoro (1995), o chefe se cerca de servidores sem os atributos necessários no intuito de desvalorizar um determinado setor ou função pública, como pode ser verificado no relato do Entrevistado 1:

“... como ele era o secretário, além do que ele dizia e fazia, o tipo de pessoa que ele colocou como superintendente de planejamento urbano não sabia nada do que estava acontecendo. Não tinha nada a ver. (...) você via que aquilo estava ali porque aquela área não era importante para ele (Secretário). Porque se fosse não teria colocado uma pessoa assim. (...) porque ela não tinha condições de fortalecer aquele órgão. Então aquilo foi esvaziando, o povo foi saindo...”

Mesmo assim, o que se verifica é que os servidores com curso de graduação são sempre mais considerados e remunerados por terem melhor qualificação profissional, enquanto os funcionários de níveis menores são pouco compensados e, portanto, pouco exigidos e muito protegidos, o que caracteriza um paternalismo ainda latente em nossas repartições públicas.

¹³

Empresa Municipal de Obras Públicas

Esse quadro muda bastante com o advento dos concursos públicos porque a qualificação dos servidores de nível fundamental e médio melhora de uma forma geral, até porque muitos dos funcionários administrativos atuais são graduados no ensino superior, embora exerçam tarefas que não exigem esse nível.

Além disso, a postura do funcionalismo está mudando em função da exigência da população por mais eficiência e melhor atendimento de suas demandas, e pelo atual fenômeno da competitividade que toma conta de todo planeta, com o qual o Entrevistado 5 concorre, de certa forma, com sua opinião:

“Eu tenho experiência na iniciativa privada e no serviço público e já vi no serviço público desempenho e dedicação igual ou maior do que na iniciativa privada. Dizer que nove em cada dez jovens querem entrar para o serviço público... Eu diria que esses que não querem fazer não são os melhores, talvez. É possível que sejam aqueles que não têm nenhuma chance de passar. Está havendo uma movimentação altamente positiva no sentido de o serviço público ficar com os melhores quadros da nossa sociedade. É uma qualificação da mão-de-obra. Isso está relacionado ao sucesso que essas empresas públicas estão tendo. (...) São empresas que competem com o que existe de melhor no mundo.”

O que se verifica é que, embora os conceitos de *patrimonialismo* e *estamento* estejam caindo em desuso, ainda existem, na máquina pública, instrumentos de excepcionalização às premissas da Constituição Federal de 1988 quanto à obrigatoriedade do concurso para ingresso na administração pública. E enquanto isso ocorrer, as organizações públicas brasileiras continuam utilizando dessas prerrogativas para driblar as dificuldades de privilegiar parentes, amigos ou protegidos.

6.8 A participação popular na orientação das políticas públicas

Segundo Saravia (2007) a participação dos cidadãos na elaboração e na implementação de decisões governamentais é bastante relevante, uma vez que pode levar à incorporação dos excluídos na vida pública, por meio da gestão participativa, nas diversas formas de articulação da cidadania, em que a população é consultada pelo setor público, que passa, então, a exercer papéis de assessoramento, explicação, negociação, persuasão e parceria, no processo decisório e na busca de consensos, no lugar da atitude impositiva anterior.

Nesse quadro, pondera esse autor, a participação é vista como a assunção, pela comunidade, de recursos de poder e influência sobre a decisão pública – representação perante autoridades constituídas, com a formação de novas instâncias de agregação de interesses para influenciar decisões que afetam a comunidade. Mesmo fora do sistema político formal, a participação pode ser uma relação de aprendizado sobre novos valores e formas de administração pública.

Na América Latina, segundo Paulo Motta (1994), a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania. Desde a década de 1980 a participação, nas suas diversas dimensões, vem sendo amparada e institucionalizada dentro dos marcos das chamadas democracias representativas.

Contudo, lembra esse outro autor, poucas são, de fato, as experiências de gestão pública que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública e ampliam concretamente o potencial participativo. Esse fato deve-se, em grande parte, aos condicionantes da cultura política, tanto no Brasil como no resto dos países da América Latina, marcados por tradições centralizadoras e patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas.

Conforme já mencionado, anteriormente, a Prefeitura do Rio de Janeiro passa por uma experiência enriquecedora, nesse sentido, no período de redemocratização do país. De 1986 a 1992, em que há uma grande participação da sociedade na formulação das políticas públicas, conforme pode também ser verificado nos relatos dos entrevistados abaixo destacados. Essa

participação, entretanto, não se limita à população, mas contagia os próprios órgãos públicos. Nesse clima é elaborado o primeiro Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, promulgado em 1992, após intensa discussão no Executivo Municipal e na Câmara dos Vereadores.

“Na verdade, eu me lembro que na época se discutia o planejamento de uma forma interessante porque foi na época do governo do Saturnino. Havia uma grande movimentação daqueles conselhos, da comunidade. Havia uma participação popular intensa. Havia uma coisa importante: o planejamento participativo...” (Entrevistado 1)

“... na década de 80 também houve aquela questão do governo participativo e das câmaras comunitárias. Também houve uma participação maior da comunidade. As comunidades se rebelavam contra o que estava sendo trazido para a cidade. (...) Também houve a ação das comunidades nessa transição. Foi a época da criação das associações de moradores. Todos queriam saber o que estava acontecendo e interferir realmente. Também houve esse lado que puxou a legislação para definições de acordo com as peculiaridades de cada lugar e o desejo de seus moradores. (...) Houve essa participação porque era o que acontecia na época do governo Saturnino. Acho que o vice era o Jó Resende, que também tinha essa ligação. Então, acho que não só em relação à Secretaria, mas em relação a outras atuações da Prefeitura. Não sei se foi nessa época em que se começou o projeto mutirão, alguma coisa assim. A parte de desenvolvimento social e a política eram muito fortes na época...” (Entrevistado 2)

“O quadro foi intensificado no governo Saturnino porque o vice era o Jó Resende, que havia sido presidente da Federação das Associações de Moradores. Essa maior participação também gerou, nessas associações, uma demanda de se incluir mais ainda. De minha parte, houve uma avaliação errada. Faltou um ponto de equilíbrio do quanto

era responsabilidade da Prefeitura e o quanto era de responsabilidade dessas associações ditarem políticas. Essa é uma discussão constante. Hoje percebo que era um bom projeto, mas foi mal conduzido.”
(Entrevistado 5)

Após esse período, apesar de a Constituição de 1988 prever a participação popular nas decisões político-administrativas, principalmente na elaboração das propostas orçamentárias, o município do Rio de Janeiro vivencia, naquela época, uma fase mais centralizadora, conforme pode ser observado no trecho abaixo do Entrevistado 8 e nos subitens a seguir.

“Após a aprovação do Plano Diretor, em 1992, houve um período de muita confusão na legislação urbanística, sem haver mais a participação popular ocorrida durante sua elaboração, em que o Jó Rezende coordenava os debates das Associações de Moradores.”

6.9 Descentralização administrativa com centralização de decisões

Para garantir a representação de novos grupos sociais, Paulo Motta (1994) acredita que são necessários novos espaços, regras e estruturas políticas que repartam e unam novos recursos no poder. Nessa busca de alternativas para a modernização da gestão pública destaca-se a descentralização política e econômica, que ocorre por meio do fortalecimento dos estados e municípios, da participação da iniciativa privada nos investimentos públicos e da estruturação do terceiro setor, e obriga uma maior cooperação entre estes entes e um apoio do Estado, principalmente às menores células federativas.

A desconcentração do poder também é vista por esse autor como alternativa ao centralismo autoritário. A democracia local, como produto isolado da descentralização, não se efetiva sem que alternativas administrativas em nível nacional sejam implementadas para garantir a democracia em nível descentralizado. Os grupos emergentes, com dificuldades de ocupar espaços políticos, já não aceitam submeter-se às lideranças tradicionais e aos instrumentos do

paternalismo e buscam formas de participação, descentralização e desconcentração que facilitem o acesso do cidadão às políticas públicas.

Entretanto, o que ocorre na Prefeitura do Rio de Janeiro a partir de 1993 é uma “descentralização administrativa com centralização de decisões”, ou seja, existe uma descentralização geográfica de unidades administrativas, mas o poder continua centralizado nas mãos de poucos. Os órgãos municipais se distribuem pelos diversos bairros da cidade ou fortalecem suas unidades descentralizadas, mas os órgãos centrais permanecem junto ao gabinete do Prefeito, conseqüentemente, junto ao poder.

Nessa época é criada a figura do Subprefeito, geralmente uma nomeação política do Alcaide, cujas responsabilidades são lembradas pelo Entrevistado 3:

“O Subprefeito tinha, naquele momento, um papel importantíssimo para essa coisa de se descentralizar a administração e o papel do Prefeito. Na realidade essa era a intenção, pegar o Subprefeito e transformá-lo em um Prefeito local. Isso tem no mundo inteiro e em várias cidades. Paris tem. A idéia era que o Subprefeito exercesse o papel do Prefeito de sua localidade. A criação da Subprefeitura implicou em uma descentralização e em uma reorganização do governo. Existia um déficit.”

A Secretaria Municipal de Urbanismo atinge o ápice da descentralização no período 1997-2000, quando há a contratação de consultorias externas para fazer um Diagnóstico Organizacional que culmina na reestruturação total da SMU/RJ e de seus processos de trabalho, conforme já citado anteriormente. Em 1999 são criadas as cinco Coordenadorias Regionais de Urbanismo (CRU), que funcionam descentralizadamente nas cinco Áreas de Planejamento da cidade. Às CRUs são subordinadas as Gerências e os Departamentos de Licenciamento e Fiscalização, assim como as Gerências de Planejamento Local, conforme observado pelo Entrevistado 6:

“A Secretaria, por um período de pouco mais de um ano, teve uma estrutura descentralizada, cujo objetivo era agilizar os procedimentos de licenciamento e fiscalização. Durante este período as equipes de Licenciamento e de Parcelamento trabalharam mais próximas, permitindo uma maior integração e entendimento das questões da cidade. Houve uma re-capacitação dos técnicos, principalmente quanto à análise dos projetos de grande porte...”

Além dessas mudanças estruturais, há um esforço maior na integração e articulação entre as equipes responsáveis pelo planejamento e o licenciamento, e com outras secretarias e órgãos municipais de maior afinidade com a SMU/RJ; além disso, inicia-se a implantação de sistemas de informação que englobam a sistematização da legislação urbanística vigente e a utilização da internet para divulgação de atribuições e produtos da SMU/RJ.

Entretanto, embora o resultado seja positivo em termos de integração, na prática ainda há alguns conflitos de gestão, além da interpretação diferenciada da legislação urbanística em cada Área de Planejamento (AP), conforme verificado pelo Entrevistado 8:

“No tempo da Hélio consolidou-se a descentralização total da Secretaria de Urbanismo nas cinco Áreas de Planejamento da cidade, o que acarretou, também, a utilização de, praticamente, cinco códigos de obras diferentes, de acordo com o titular de cada CRU. Apesar de haver reuniões freqüentes nas unidades descentralizadas da Secretaria com todo seu staff, inclusive a própria Secretária, os procedimentos e métodos não conseguiram ser, na prática, uniformizados.”

Além das questões referentes aos procedimentos e ao entendimento e aplicação da legislação urbanística, essa descentralização total da Secretaria de Urbanismo, associada à valorização dos projetos pontuais, em voga naquele período, esvazia o planejamento urbano com uma visão global da cidade e exacerba o planejamento local, conforme mostrado a seguir.

6.10 Dúvida de gestão pública: planejamento urbano macro ou local?

Na opinião do Entrevistado 1, o planejamento urbano de uma cidade deve ser também feito com projetos estratégicos e pontuais, entretanto, o que ocorre na Prefeitura do Rio, a partir de 1993, não é bem isso. Naquela época é lançado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e privilegiam-se somente os projetos urbanísticos para atender às demandas da cidade:

“... O Conde era urbanista. Ele, quando entrou (na SMU/RJ), a primeira coisa que a gente percebeu é que ele não compreendia o que estava acontecendo. Ele achava que a cidade ia melhorar com a tal da acupuntura urbana, com a contaminação positiva, aquele negócio todo. Todo o trabalho de planejamento urbano, de política urbana, aquela coisa consolidada que a gente vinha trazendo, apoiada nos meios acadêmico, inclusive o projeto de lei de desenvolvimento urbano federal que vinha sendo discutido, a reforma urbana, todo aquele movimento, que era um movimento cultural, institucional, da população, que tinha a ver com aquela história de planejamento participativo, de orçamento participativo, todo esse saber foi brutalmente esquecido. (...) O planejamento estratégico foi uma coisa colocada pelo Conde como “o verdadeiro planejamento”, mas não tem nada a ver com planejamento urbano. Por muito tempo foram vistas como duas áreas em conflito. Na verdade uma está a serviço da outra. (...) A estratégia deve estar à disposição do planejamento geral. Essa área foi incorporada ao IPP. Eles dizem: - Nós temos o planejamento estratégico e o planejamento das AP’s, vocês fazem a legislação. Isso não é bem assim...”

... Quando o Conde entrou, (...) veio um monte de espanhóis falando de projeto de rua, de praça. Tudo bem, isso era bom também, só que não era para substituir a outra coisa. Acho que todo esse processo, que para mim foi o fundo do poço, culminou com a reestruturação em 99 (da SMU/RJ), quando o planejamento foi reduzido a nada, praticamente. O

geral a nada e o local ficou muito subordinado e superficial. Na verdade, o que estava com bastante importância era o IPP, porque eram os projetos urbanos. (...) O planejamento local era um apoio do planejamento.”

O Entrevistado 8 lembra, também, dos instrumentos utilizados por Conde, principalmente no período em que é prefeito do Rio de Janeiro.

“Na verdade, desde a gestão do Conde como Secretário de Urbanismo, que importou não só o modelo como os próprios profissionais que desenharam e implantaram o projeto urbanístico de Barcelona, em detrimento do Plano Diretor. Foi o período das propostas de projetos pontuais, das Operações Interligadas, das Contrapartidas, ou seja, dos instrumentos de desobediências às leis, em prol do interesse público.”

Já o Entrevistado 2 relata os grandes projetos urbanísticos que se iniciaram no governo do prefeito Cesar Maia e se consolidaram na gestão do Conde à frente da Prefeitura.

“... mas não sei se a Secretaria cresceu tanto desse ponto de vista do planejamento urbano. Eu tenho dúvidas. Houve a contribuição do Conde. Não resta dúvida que ele, o Sergio Magalhães e outros levaram muitas idéias para o Prefeito. O Favela-Bairro e o Rio Cidade nasceram aí, da cabeça do Sergio. O César Maia abraçou todas essas propostas com muita intensidade. (...) Em relação à Secretaria, no período em que eu vivi, acho que houve uma aproximação do setor de planejamento, só que eu tenho uma visão um pouco crítica. Acho que a Prefeitura começou a trabalhar com ações. A Linha Amarela estava projetada desde a década de 60, se não me engano. Então, vamos fazer a Linha Amarela. Isso foi transformador para a cidade. Equipamentos urbanos aqui e ali, como agentes de modificação de bairro, etc.”

Embora a intenção da grande reestruturação da SMU/RJ em 1999 fosse a unificação das ações de planejamento e controle urbanísticos, não é o que se verifica, na prática, conforme ilustrado pelo Entrevistado 1:

“... Essa foi uma estrutura, por um lado, muito ruim. Quando se criaram as CRUs, em que se reduziu praticamente a zero o planejamento macro e local porque as coordenações eram basicamente de licenciamento e tinham as gerências de planejamento como assessores para tirar dúvidas, para resolver as questões pendentes, para avaliar se uma determinada legislação deveria ser aplicada.(...) Eram ações pontuais para viabilizar projetos. A legislação que existia era uma legislação urbanística. Essa área de analisar a legislação era bem compreensível. Havia uma produção de saber para justificar projetos. Planejamento macro nem pensar. E planejamento local meio perdido nessa coisa toda. Eu acho que aquela estrutura foi o resultado de um pensamento que se iniciou com a entrada do Conde em 93 (na SMU/RJ). Ele foi colocando o que pensava que era bom.”

O Entrevistado 7 lembra da postura dos gestores de licenciamento frente a essa reestruturação.

“Ainda no governo Conde (...) houve essas estruturas que foram feitas com o apoio da FGV. Houve uma que eu achei muito ruim. Não gostei, porque misturou o planejamento, o licenciamento e a fiscalização. O planejamento ficou subordinado ao licenciamento e à fiscalização. Deixou-se de planejar a cidade. (...) Se o planejamento está subordinado ao que ocorre com o licenciamento e com a fiscalização não se planeja. Ele ficou atendendo a uma demanda específica. Isso foi muito ruim. Eu cheguei até a ouvir coordenadoras dizendo assim: - Eu só ouço o planejamento quando eu quero liberar um processo”

Em 2001 inicia-se uma nova gestão na Prefeitura do Rio e, logo em janeiro, é publicada outra reestruturação da SMU/RJ, com a extinção das CRUs e a recriação de duas coordenadorias de planejamento e licenciamento, embora tenham sido mantidas as gerências e os departamentos existentes, distribuídos nos diversos bairros e APs do município, uma vez que se considera importante a permanência das unidades descentralizadas da Secretaria, conforme explicitado pelo Entrevistado 1 sobre a experiência das Gerências de Planos Locais:

“Eu acho que foi muito bom para a equipe porque elas se reconhecem com muito mais facilidade, (...), é muito melhor trabalhar no dia-a-dia em um lugar com o qual você tem intimidade. Você pega processos e faz vistorias e quando vai fazer vistorias você nota que as áreas estão recebendo muito mais gente porque elas facilitam o cidadão que mora naquela região para que ele chegue a esse órgão que é descentralizado. É muito mais amigável um órgão descentralizado. É possível observar que tipo de dificuldade o pessoal do licenciamento tem, agilizar os processos de licenciamento. É muito positivo.”

Com a experiência da elaboração da proposta de um novo Plano Diretor para a cidade, a Secretaria percebe a necessidade do fortalecimento de suas funções, perdidas ou espalhadas em outros órgãos da Prefeitura. É feita, então, uma nova alteração da estrutura da SMU/RJ, permanecendo as duas coordenadorias gerais, nelas concentradas, entretanto, todos os demais setores da Secretaria, com exceção da administração do órgão. É, também, recriado um setor de macro planejamento, conforme explicado pelo Entrevistado 1:

“Quando nós criamos isso tudo, ainda ficou faltando uma visão do planejamento macro. Essa visão alimenta o planejamento local. Mesmo que o planejamento local seja melhorado - mesmo quando se cria um órgão e há uma reformulação -, ele ainda era insuficiente. A gerência do planejamento se limita à sua área. Na prática a cidade não está divididinha. Se a gente não tiver um lugar que coordene e articule, o resultado não é tão bom assim. Deve-se pensar até que ponto as

medidas tomadas em uma área podem se reverter em alterações significativas em outras. Elas têm dificuldade de reflexão sobre o que pode acontecer em outras áreas vizinhas (...) O planejamento macro alimenta as necessidades do planejamento local. As ações do planejamento local são mais pertinentes. Não é só o que ela identificou que deve ser trabalhado em certo local. É mais que isso. Às vezes, aquilo que foi considerado como necessário para ser trabalhado não é tão importante como algo que ainda não foi identificado. Aquilo pode ser importante dentro de um planejamento macro. Às vezes você tem que relacionar o que está acontecendo entre as áreas.”

Como pode ser observado, a descentralização administrativa, associada à perspectiva mais pontual do planejamento estratégico e dos projetos urbanísticos, levam a Secretaria de Urbanismo a uma visão ainda mais estratificada da cidade. Apesar da importância de se conjugar o planejamento ao licenciamento, numa retroalimentação do primeiro em função do segundo, o que ocorre na SMU/RJ é o planejamento servindo como órgão consultivo do licenciamento, nos casos de dúvidas quanto à legislação urbanística de determinada área.

O planejamento estratégico e os projetos urbanísticos pontuais tomam conta das discussões sobre a cidade, em detrimento de um planejamento mais de médio e longo prazo. Sendo assim, a política urbana na cidade fica concentrada somente nas ações, nos grandes projetos e obras, além de uma legislação voltada às exceções, à solução de problemas locais. Com isso, a cidade vem se resolvendo aos pedaços, como um quebra-cabeça que precisa ser montado.

Neste capítulo foram apresentados trechos dos depoimentos coletados por esta pesquisa referentes à evolução político-administrativa da SMU/RJ e da Prefeitura do Rio nos últimos vinte anos, além de destacar as categorias de análise definidas ao longo do estudo, baseadas nos materiais e depoimentos coletados. A partir desses relatos e das análises apresentadas, são apresentadas, a seguir, as principais conclusões deste trabalho.

7 PRINCIPAIS CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA FUTURAS PESQUISAS

Após a apresentação de conceitos, teorias, evoluções históricas, análises e opiniões que envolvem o problema objeto desta pesquisa, são apresentadas, neste capítulo, algumas observações que tentam sintetizar as principais conclusões deste estudo e que possam servir de fonte para seu aprofundamento ou para a elaboração de outros trabalhos relativos aos temas da gestão pública e do desenvolvimento urbano das cidades.

O Rio de Janeiro é, durante um longo tempo de sua história, capital do Brasil, moradia de imperadores e presidentes, palco de revoltas e revoluções e, até hoje, sede de grandes empresas públicas e privadas, e referência cultural no país. É difícil lidar com tanta “importância” e “ vaidade” e é mais difícil ainda quando se tem uma população de mais de seis milhões de habitantes, uma geografia tão diversificada e complexa, e tantos problemas sociais, de segurança, transporte, moradia e desordem urbana como a nossa cidade.

Conforme visto anteriormente, alguns desses problemas têm origem na própria formação do município e sua população, principalmente a partir da chegada de D. João VI e sua Corte, que trazem as primeiras iniciativas de desenvolvimento para o Rio de Janeiro.

Entretanto, este estudo aborda somente duas décadas da história recente de nossa cidade, a partir da criação, em 1986, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, órgão responsável pela política urbana do município, em contraponto às transformações que ocorrem em sua paisagem cultural no período que vai até o final de 2008, tanto com relação ao seu crescimento desordenado quanto às tentativas de recuperação de seu ambiente construído. Essa análise é uma tentativa de entender a política urbana que tem sido implementada no município do Rio de Janeiro na perspectiva do órgão público criado especialmente para atender suas demandas e necessidades.

Conforme anteriormente apresentado, as primeiras iniciativas do prefeito do Rio empossado em 1986, Saturnino Braga, enfatizam o reforço de algumas funções públicas e a ênfase na

participação popular para orientação das políticas, com vistas a atender a própria complexidade do município, o que resulta, entre outras medidas, na criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

É o período de redemocratização do país, que antecede a nova Constituição Federal (1988), a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (1990) e o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (1992), instrumentos legais construídos com a participação ativa dos órgãos públicos e da sociedade em geral, porém, no caso do Rio, dando continuidade à visão estratificada da cidade, vigente desde o início do século XX.

Na década de 1990 inicia-se, no Brasil, uma política de características liberais, influenciada pela “nova gestão pública”, traduzida por Bresser Pereira (1998) do modelo implantado em diversos países desenvolvidos. O prefeito empossado no início de 1993, Cesar Maia, lança mão desse novo modelo de gestão na Prefeitura do Rio, com enfoque na descentralização administrativa, na gestão por processos de trabalho e na criação de sistemas e subsistemas integrados. Na prática, entretanto, a centralização das decisões continua nas mãos do alcaide e seus aliados.

Seguindo essa vertente liberal, em 1995 é lançado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que reúne as propostas de programas e projetos para o município, incluindo-se as grandes intervenções urbanas, como o Rio Cidade, o Favela Bairro, a Linha Amarela, etc., desenvolvidas com a participação da iniciativa privada ou financiamentos externos.

Embora desde 1993 já haja algumas mudanças na gestão da SMU/RJ, é no período de 1997-2000, do Prefeito Conde, que ela sofre sua maior transformação estrutural, de acordo com as novas vertentes da administração pública. A Secretaria passa de uma instituição dita “arcaica e engessada” para uma organização pública “moderna”, com a descentralização de suas principais funções e o início da informatização de seus produtos e serviços. Embora ainda precise de alguns aperfeiçoamentos, a Secretaria está pronta para enfrentar os desafios dos novos tempos.

Entretanto, esses aperfeiçoamentos acabam não acontecendo, com o retorno de César Maia à Prefeitura, em 2001, e a mudança do Secretário de Urbanismo. Desfaz-se a estrutura anterior, embora se mantendo a descentralização dos órgãos das pontas. O enfoque, então, é a regularização das favelas e a demolição de obras ilegais. Mas a cultura da organização já não é mais a mesma porque o processo de transformação é muito profundo, principalmente em seu quadro técnico. Além disso, não se pode mais descontinuar o processo de modernização da Secretaria e buscam-se recursos na iniciativa privada para seu financiamento.

Entretanto, a política urbana continua míope, sem um órgão que pense a cidade como uma unidade. Essa percepção só é possível a partir da iniciativa de elaboração de uma nova versão para o Plano Diretor do município, em 2006, em que é preciso se juntar esforços dos órgãos técnicos da PCRJ, próximo ao modelo utilizado em 1992 para a elaboração daquele plano.

Esse esforço acaba se refletindo na alteração estrutural da SMU/RJ de setembro de 2007, já sob o comando de um arquiteto expediente e conceituado, quando são juntados os pedaços do que resta do planejamento urbano da Secretaria para a criação de um órgão de visão macro. Percebe-se, também, a importância da informação técnica armazenada no âmbito da SMU/RJ, em forma de cadastros, registros, desenhos e documentos. Todo esse material passa a ser tratado e utilizado como subsídio ao planejamento da cidade. Essa estrutura se mantém até o final da gestão, em 2008, cada vez mais reforçada pelo papel de liderança da Secretaria nas propostas e ações para o desenvolvimento da cidade.

O que pode ser verificado, de forma geral, é que desde 1986 a paisagem urbana da cidade sofre diversas mudanças devido a vários fatores já citados anteriormente - econômicos, políticos, sociais, culturais - mas, também, em função das diferentes políticas urbanas implementadas ao longo desses anos, tanto pelas mudanças dos gestores da SMU/RJ quanto pelos diferentes instrumentos urbanísticos utilizados em cada época.

A experiência de se juntar os setores de planejamento e licenciamento/fiscalização de obras, na época da criação da SMDU, acaba sendo bastante positiva, de acordo com vários depoimentos apresentados, uma vez que une pensamentos diversos em prol do

desenvolvimento do município. O primeiro passa a ter a visão da aplicação dos planos e normas propostos para a cidade e o segundo pode entender melhor aquela legislação.

Entretanto, quando é feita a descentralização total da SMU/RJ, em 1999, o que acontece é a utilização do planejamento como simples consultor do licenciamento nos casos de dúvida na aplicação das normas urbanísticas. Ou, na melhor das hipóteses, os técnicos de planejamento passam a fazer pequenas propostas pontuais para atender às demandas de um bairro ou região da cidade. Os projetos urbanísticos, gerados no IPP, passam a ser sinônimo de planejamento urbano, e não um instrumento deste, conforme comentado por um dos entrevistados.

As evidências apontam para a conclusão de que as alterações na estrutura organizacional da Prefeitura do Rio, mais especificamente, da SMU/RJ não acontecem isoladamente às modificações da cidade nas últimas duas décadas. Afinal, a gestão pública serve à implementação de suas políticas. O problema talvez esteja na condução dessa gestão, que resulta em políticas equivocadas ou, até, mal intencionadas. Até porque, como afirma Weick (2001), a remodelagem de uma organização deve ser uma atividade contínua, na busca do aperfeiçoamento de suas funções ou da evolução para novos modelos de gestão.

Já tivemos diversos modelos ao longo da história político-administrativa brasileira, sempre na busca de seu aperfeiçoamento, de acordo com as tecnologias que vão surgindo e os novos desafios a serem enfrentados. Como lembra Pimenta (1993), a administração pública brasileira alterna períodos de centralização e descentralização e, de certa forma, isso se reflete na proposição e implementação das políticas públicas.

No caso da SMU/RJ o período de forte descentralização administrativa (1997/2000) é marcado, também, pela dispersão do planejamento urbano como instrumento de pensar o futuro da cidade, e é reforçado o planejamento estratégico como ferramenta de fomento ao desenvolvimento do município. As ações pontuais, quer sejam nas propostas legais, nos projetos urbanísticos ou nas obras urbanas, servem ao propósito de melhor ordenar o espaço urbano e são bastante válidos à medida que tentam recuperar a paisagem cultural da cidade. Entretanto, deixam como legado, um município mais partido ainda. As favelas cadastradas

crescem cerca de 8% de 1999 a 2008, de acordo com dados do IPP. Não há informações precisas sobre os loteamentos irregulares e clandestinos, mas o sentimento da SMU/RJ é de que seu crescimento é até maior que as favelas.

A partir do momento que já se tem uma cidade historicamente estratificada e se estuda seus problemas dessa mesma forma, o resultado pode ser a falta de harmonia entre seus bairros. Afinal, fazemos parte de uma mesma cidade, com diferenças regionais bastante importantes, mas que pertencem a um só município. Se não houver a idéia da unidade, pode-se pecar em privilegiar determinadas áreas em detrimento de outras, como historicamente também já ocorre no Rio de Janeiro. Se pensarmos a cidade como unidade urbana talvez possamos torná-la um pouco mais justa.

Este trabalho apresentou a evolução da cidade do Rio de Janeiro na perspectiva da Secretaria Municipal de Urbanismo, órgão responsável pela política urbana do município. Foram identificados os principais problemas da cidade, principalmente nas duas últimas décadas, e apresentadas as mudanças havidas na Secretaria desde sua criação, em 1986, até o final de 2008. Posteriormente, foi traçado um paralelo entre essas duas situações a partir do relato de alguns dos gestores e funcionários da Secretaria. Finalmente, conclui-se pela possibilidade de as alterações na SMU/RJ terem causado pelo menos parte dos problemas atualmente existentes no município. A intenção desta pesquisa foi poder contribuir para a administração da cidade, de modo a melhor atender aos desafios que enfrentará, principalmente com o advento dos próximos grande eventos, o jogo final da Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

No entanto, ainda restam algumas questões que podem ser respondidas em futuras pesquisas:

- Qual o verdadeiro papel dos gestores públicos brasileiros?
- As constantes mudanças nas organizações públicas brasileiras podem significar seu aprimoramento contínuo ou refletem, somente, a vontade política de seus gestores?
- Como proteger as organizações públicas brasileiras de mudanças sucessivas e desgastantes?
- Existe um modelo ideal de gestão a ser aplicado nas organizações públicas brasileiras?

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício Almeida. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Edições 70. Lisboa, 1987.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. <http://www.ibge.gov.br>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CAMPOS, Anna Maria. Pesquisa: relevância social, cooperação e abertura à aprendizagem. In: **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, 24 (4): 141-145, out/dez. 1984.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Arquitetura Organizacional: âncora ou impulso para modernização da gestão educacional**. Dissertação de Mestrado – EBAP/FGV, Rio de Janeiro, 2001.

CARVALHO, Ângela Maria Carneiro de. Principais transformações por que tem passado a organização governamental brasileira a partir da década de 30, em consequência do modelo de desenvolvimento e das políticas públicas adotadas pelo país. In: **Cadernos EBAP n. 56, out/1990**.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In: **Estado e Gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. MARTINS, Paulo Emílio e PIERANTI, Octavio Penna (Organizadores). Rio de Janeiro: FGV, 2006.

O Gerente Equalizador: Estratégias de Gestão no Setor Público. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: **Estado e Gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. MARTINS, Paulo Emílio e PIERANTI, Octavio Penna (Organizadores). Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo, 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun. 1995.

_____ Pesquisa qualitativa. Tipos fundamentais.. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr. 1995.

_____ A pesquisa qualitativa e sua utilização em Administração de Empresas. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul/ago. 1995.

MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **Arquitetura Organizacional – uma proposta para o Hospital Geral de Ipanema**. Dissertação de Mestrado – EBAP/FGV, Rio de Janeiro, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. In: **Revista da Administração Pública**, v. 28, n. 2, pp. 174-190, jul./set.1994.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento? In: **Estado e Gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. MARTINS, Paulo Emílio e PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PIMENTA, Carlos César. **O papel da Secretaria de Administração Federal no processo de modernização da “função-administração” – Brasil, 1988-1992**. Dissertação de Mestrado – Eaesp/FGV, São Paulo, 1993.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. <http://www.rio.rj.gov.br/sma>

_____ <http://www.rio.rj.gov.br/armazemdedados>

_____ <http://www.rio.rj.gov.br/rioestudos>

_____ <http://www.rio.rj.gov.br/pgm/legislacao>

_____ <http://www.rio.rj.gov.br/urbanismo>

_____ **PLANO URBANÍSTICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO** (PUB-Rio). Rio de Janeiro, 1977.

REZENDE, Vera. **Planejamento Urbano e Ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

SARAVIA, Enrique. **A reforma do Estado no Brasil. A influência do New Public Management**. Disciplina Estratégias de Flexibilização da Gestão Pública. Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV - Rio de Janeiro, 2006.

_____ **Evolução do papel do Estado no Brasil**. Disciplina Estratégias de Flexibilização da Gestão Pública. Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV - Rio de Janeiro, 2006.

_____ O contexto contemporâneo da administração pública. Disciplina Políticas Públicas II. Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV - RJ, 2007.

WARHLICH, Beatriz. Reforma administrativa federal brasileira, passado e presente. In: **10. Seminário Interamericano de Reforma Administrativa**. FGV, 1973.

SCHELEDER JUNIOR, Annibal Pedro. **Arquitetura Física e Arquitetura Organizacional: construção de paralelo histórico e conexão funcional**. Dissertação de Mestrado – EBAP/FGV, Rio de Janeiro, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7^a. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

XAVIER, Roberto Salles. **Modelagem Organizacional da Comissão Nacional de Energia Nuclear**. Dissertação de Mestrado – EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2007.

WEICK, Karl E. Organizational redesign as improvisation. In: **Making Sense of the Organization**. Blackwell Publishing, 2001.

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Esta entrevista faz parte da pesquisa para a dissertação de Mestrado em Administração Pública da FGV-RJ sobre a relação dos modelos de gestão implementados desde a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro, em 1986 - hoje, Secretaria Municipal de Urbanismo -, e a evolução urbana da cidade nesse período.

1. Qual sua formação profissional, ocupação atual e sua experiência na Prefeitura do Rio de Janeiro, em que órgãos e períodos?
2. Conhece os motivos da criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano em 1986?
3. Lembra a situação urbanística do município naquela época?
4. Pode destacar as principais mudanças ou questões urbanísticas que ocorreram na cidade nas últimas décadas, suas causas e conseqüências?
5. Lembra de mudanças estruturais ou organizacionais significativas na Secretaria de Urbanismo quando nela atuou? Quais foram?
6. Acha que essas alterações atenderam somente critérios estratégicos de governo, ocorreram em função de mudanças na dinâmica urbanística da cidade ou do surgimento de novos modelos de gestão do uso do solo? Pode dar exemplos?
7. Por outro lado, acredita ser possível relacionar algum impacto na cidade, mesmo a médio ou longo prazo, em função de algumas dessas mudanças estruturais ou organizacionais da Secretaria? Pode dar, também, exemplos?

APÊNDICE 2 – BAIRROS E REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO



I Administração Regional - Portuária

Caju

II Administração Regional - Centro

Aeroporto, Castelo, Centro, Fátima, Lapa e Praça Mauá.

III Administração Regional - Rio Comprido

Catumbi, Cidade Nova, Estácio e Rio Comprido.

IV Administração Regional - Botafogo

Botafogo, Catete, Cosme Velho, Flamengo, Glória, Humaitá e Laranjeiras.

V Administração Regional - Copacabana

Copacabana e Leme.

VI Administração Regional - Lagoa

Gávea, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, São Conrado e Vidigal.

VII Administração Regional - São Cristóvão

Benfica, São Cristóvão, Triagem e Vasco da Gama.

VIII Administração Regional - Tijuca

Alto da Boa Vista, Praça da Bandeira e Tijuca.

IX Administração Regional - Vila Isabel

Andaraí, Grajaú, Maracanã e Vila Isabel.

X Administração Regional - Ramos

Bonsucesso, Olaria e Ramos.

[XI Administração Regional - Penha](#)

Brás de Pina, Penha e Penha Circular.

[XII Administração Regional - Inhaúma](#)

Del Castilho, Engenho da Rainha, Inhaúma, Higienópolis, Maria da Graça e Tomaz Coelho

[XIII Administração Regional - Méier](#)

Abolição, Água Santa, Cachambi, Consolação, Encantado, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Jacaré, Lins de Vasconcelos, Méier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio Correia, São Francisco Xavier e Todos os Santos

[XIV Administração Regional - Irajá](#)

Colégio, Irajá, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos e Vista Alegre.

[XV Administração Regional - Madureira](#)

Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcante, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Madureira, Marechal Hermes, Osvaldo Cruz, Quintino Bocaiuva, Rocha Miranda, Turiaçu e Vaz Lobo

[XVI Administração Regional - Jacarepaguá](#)

Anil, Curicica, Freguesia, Gardênia Azul, Jacarepaguá, Pechincha, Praça Seca, Tanque, Taquara e Valqueire

[XVII Administração Regional - Bangu](#)

Bangu, Gericinó, Padre Miguel, Santíssimo (Bangu) e Senador Camará.

[XVIII Administração Regional - Campo Grande](#)

Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba e Senador Augusto Vasconcelos.

[XIX Administração Regional - Santa Cruz](#)

Paciência e Santa Cruz

[XX Administração Regional - Ilha do Governador](#)

Bancários, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Freguesia (Ilha), Galeão, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Moneró, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ribeira, Tauá e Zumbi.

[XXI Administração Regional - Paquetá](#)

Paquetá.

[XXII Administração Regional - Anchieta](#)

Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque.

[XXIII Administração Regional - Santa Teresa](#)

Santa Teresa.

[XXIV Administração Regional - Barra da Tijuca](#)

Barra da Tijuca, Camorim, Grumari, Itanhangá, Joá, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande e Vargem Pequena.

[XXV Administração Regional - Pavuna](#)

Acari, Barros Filho, Coelho Neto, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna.

[XXVI Administração Regional - Guaratiba](#)

Barra de Guaratiba, Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Sepetiba

[XXVII Administração Regional - Rocinha](#)

Rocinha.

[XXVIII Administração Regional - Jacarezinho](#)

Jacarezinho e Vieira Fazenda.

[XXIX Administração Regional - Complexo do Alemão](#)

Complexo do Alemão.

[XXX Administração Regional - Maré](#)

Baixa do Sapateiro, Conjunto Pinheiros, Marcílio Dias, Maré, Nova Holanda, Parque União, Praia de Ramos, Roquete Pinto, Rubens Vaz, Timbaú, Vila do João, Vila Esperança e Vila Pinheiro.

[XXXI Administração Regional - Vigário Geral](#)

Cordovil, Jardim América, Parada de Lucas e Vigário Geral.

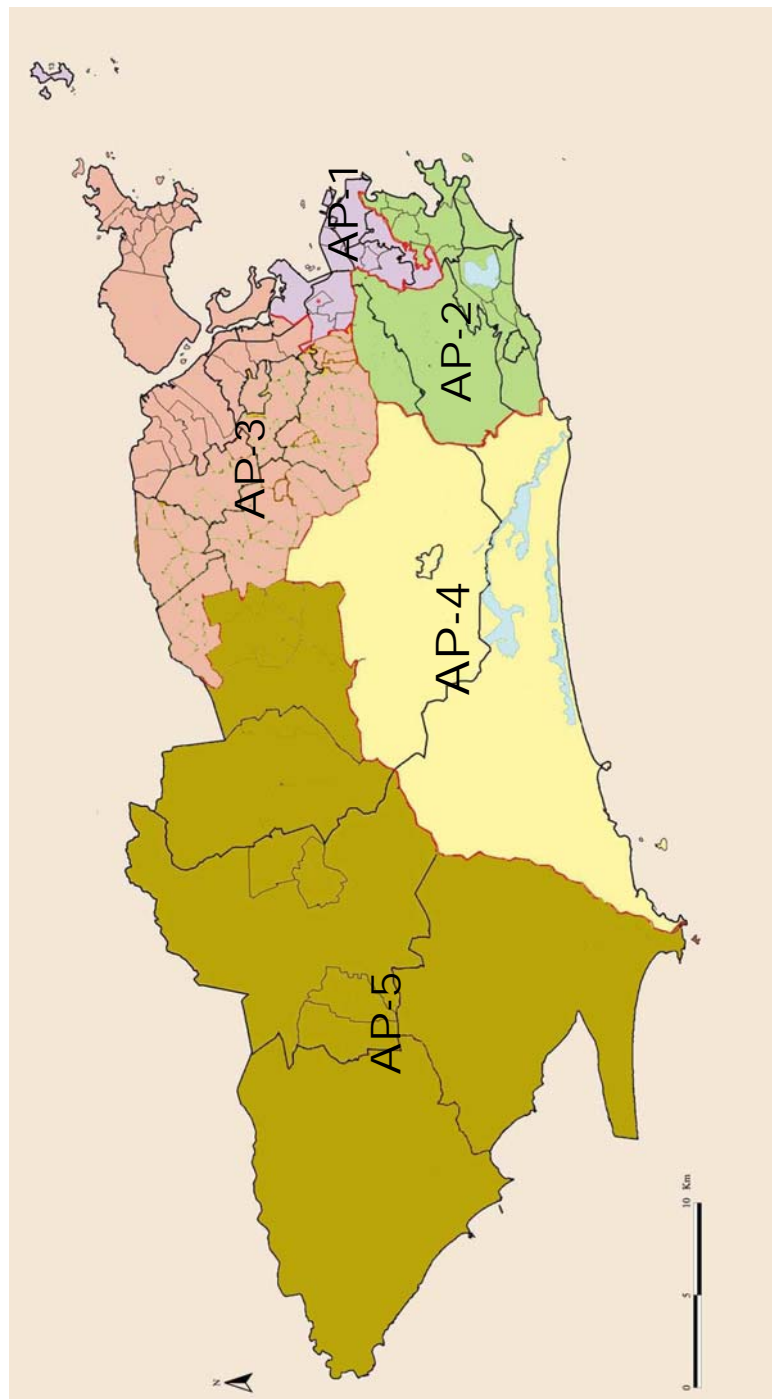
[XXXIII Administração Regional - Realengo](#)

Campo dos Afonsos, Cordovil, Deodoro, Jardim América, Magalhães Bastos, Parada de Lucas, Realengo, Sulacap e Vigário Geral, Vila Militar

[XXXIV Administração Regional - Cidade de Deus](#)

Cidade de Deus.

**APÊNDICE 3 – ÁREAS DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO**



Área de Planejamento 1

I RA Portuária
II RA Centro
III RA Rio Comprido
VII RA São Cristóvão
XXI RA Paqueta
XXIII RA Santa Teresa

Área de Planejamento 2

IV RA Botafogo
V RA Copacabana
VI RA Lagoa
VIII RA Tijuca
IX RA Vila Isabel
XXVII RA Rocinha

Área de Planejamento 3

X RA Ramos
XI RA Penha
XII RA Inhaúma
XIII RA Méier
XIV RA Irajá
XV RA Madureira
XX RA Ilha do Governador
XXII RA Anchieta
XXV RA Pavuna
XXVIII RA Jacarezinho
XXIX RA Complexo do Alemão
XXX RA Maré

Área de Planejamento 4

XVI RA Jacarepaguá
XXIV RA Barra da Tijuca

Área de Planejamento 5

XVII RA Bangu
XVIII RA Campo Grande
XIX RA Santa Cruz
XXVI RA Guaratiba
XXXIII RA Realengo

Fonte: PCRJ, 2009.

APÊNDICE 4

PREFEITOS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.

1975/1978 – Marcos Tamoio (nomeado)
1979/1980 – Israel Klabin (nomeado)
1981/1982 – Julio Coutinho (nomeado)
1983/1983 – Jamil Haddad (nomeado)
1983/1985 – Marcello Alencar (nomeado)
1986/1987 – Saturnino Braga (eleito)
1988/1988 – Jó Rezende (vice-prefeito)
1989/1992 – Marcello Alencar (eleito)
1993/1996 – César Maia (eleito)
1997/2000 – Luiz Paulo Conde (eleito)
2001/2004 – César Maia (eleito)
2005/2008 – César Maia (reeleito)

SECRETÁRIOS DE URBANISMO DO RIO DE JANEIRO.

1986/1987- Luiz Carlos F. dos Santos
1987/1988 - Flavio Ferreira
1988/1989 - Arnaldo de Assis Mourthé
1989/1992 - Luiz Paulo Correia da Rocha
1992/1993 - Lélia Maria Bastos Fraga
1993/1996 - Luiz Paulo Fernandez Conde
1996/1997 – Andréa Albuquerque Garcia Redondo
1997/2001 - Hélio Nacif Xavier
2001/2006 - Alfredo Hélio Sirkis
2006/2008 - Augusto Ivan de Freitas Pinheiro.

Fonte: PCRJ, 2009.

APÊNDICE 5 - PRINCIPAIS MUDANÇAS ESTRUTURAIS DA SMU/RJ

Decreto nº 5.649 de 01 de janeiro de 1986

Dispõe sobre a estrutura básica do Poder Executivo para a criação de diversas Secretarias, dentre elas a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Decreto nº. 5.675 de 12 de fevereiro de 1986

Altera as estruturas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), sendo transferidos, para a segunda, alguns setores da Diretoria de Engenharia Urbanística, que fica extinta.

Decreto nº 5.695 de 25 de fevereiro de 1986

Modifica a composição da Comissão do Plano da Cidade (COPLAN)

Decreto nº. 5.807 de 07 de maio de 1986

Altera a denominação da Divisão de Edificações da SMDU para Superintendência de Edificações e Urbanismo, com a incorporação da Coordenação de Parcelamento e Alinhamento e a extinção dos setores administrativos e das Divisões de Edificações.

Decreto nº. 6.435 de 09 de janeiro de 1987

Dispõe sobre a estrutura da SMDU para criar as Superintendências de Planos Locais e de Projetos, o Centro de Informações Técnicas, a Assessoria de Desenvolvimento Institucional, mais um Departamento Regional de Licenciamento e Fiscalização, e as Coordenações de Políticas de Habitação e de Meio Ambiente.

Decreto nº 6.588 de 23 de abril de 1987

Transfere as competências, o pessoal e o acervo referente às atividades de drenagem da SMDU para a SMO.

Decreto nº 6.722 de 16 de junho de 1987

Dispõe sobre as áreas de jurisdição dos DRLF's da SMDU

Decreto nº 6.828 de 20 de julho de 1987

Transfere Cargos em Comissão do Gabinete do Prefeito para a SMDU

Decreto nº. 6.841 de 22 de julho de 1987

Transforma as Funções Gratificadas da SMDU

Decreto nº. 6.942 de 11 de setembro de 1987

Transfere e transforma Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da SMDU

Decreto nº. 7.069 de 04 de novembro de 1987

Transforma Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da SMDU

Decreto nº. 7.391 de 02 de fevereiro de 1988

Dispõe sobre a estrutura da SMDU para criar o Centro de Produção Gráfica, alterar órgãos e transformar Cargos em Comissão e Funções Gratificadas.

Decreto nº 7.667 de 26 de maio de 1988

Transforma Cargos em Comissão da SMDU

Decreto nº 7.825 de 08 de julho de 1988

Altera a estrutura da SMDU para a criação da Assessoria Técnico-Administrativa

Decreto nº. 8.234 de 02 de dezembro de 1988

Altera a estrutura da SMDU para criar as Coordenações das Áreas de Planejamento 1, 2, 3 e 4.

Decreto nº. 8.271 de 19 de dezembro de 1988

Transfere Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da SMDU

Decreto nº. 8.327 de 01 de janeiro de 1989

Altera a estrutura do Poder Executivo para extinguir diversas Secretarias e alterar a denominação da SMDU para Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente

Decreto nº 8.377 de 28 de fevereiro de 1989

Dispõe sobre a estrutura básica da SMU e as competências de seus órgãos

Decreto nº 8.858 de 30 de outubro de 1989

Dispõe sobre a estrutura da Comissão Técnica de Edificações (COTED) da Superintendência de Parcelamento e Edificações (SPE), que passa a ter dois membros.

Decreto nº 8.858 de 30 de outubro de 1989

Dispõe sobre a estrutura da Comissão Técnica de Edificações (COTED) da Superintendência de Parcelamento e Edificações (SPE), que passa a ter dois membros.

Decreto nº 9.567 de 17 de agosto de 1990

Altera a estrutura da SPE para suprimir a COTED

Decreto nº 9.665 de 02 de outubro de 1990

Altera a estrutura da SMU para criar o Serviço de Arquivo e a Divisão de Fiscalização de Loteamentos Irregulares e extinguir outros órgãos (de instalações mecânicas e industriais e de elevadores) da Superintendência de Parcelamento e Edificações.

Decreto nº 9.756 de 07 de novembro de 1990

Transfere o Departamento de Topografia da Coordenação de Projetos de Alinhamento da SPL para a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos

Decreto nº 9.758 de 07 de novembro de 1990

Transfere o Departamento de Topografia da Coordenação de Projetos de Alinhamento da SPL para a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos

Decreto nº 9.938 de 20 de dezembro de 1990

Altera as estruturas organizacionais da SMU e SMO e a denominação da Divisão de Fiscalização de Loteamentos Irregulares para Divisão de Fiscalização Urbanística de Parcelamento do Solo.

Lei nº. 1.665 de 25 de janeiro de 1991

Cria o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e dispõe sobre suas atribuições e competências. (o COMPUR foi extinto em 1998 e recriado em 2005)

Decreto nº 10.659 de 26 de novembro de 1991

Aprova o Regimento Interno do COMPUR

Decreto nº. 11.503 de 19 de outubro de 1992

Dispõe sobre o funcionamento da estrutura organizacional da SMU

Lei nº 1.949 de 13 de fevereiro de 1993

Cria os cargos de Secretários Extraordinários de Meio Ambiente e outros.

Lei nº 1.950 de 13 de fevereiro de 1993

Modifica a estrutura organizacional do COMPUR

Decreto nº. 11.951 de 17 de fevereiro de 1993

Altera a denominação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente para Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)

Decreto nº. 11.952 de 17 de fevereiro de 1993

Dispõe sobre a reorganização da SMU e cria a Coordenadoria Especial de Desenvolvimento e Expansão do Projeto Rio-Orla

Lei nº. 2.082 de 30 de dezembro de 1993

Altera a estrutura da SMU para a criação da Superintendência de Projetos (SPR) e de seis Departamentos Regionais de Licenciamento e Fiscalização (DRLF).

Decreto nº. 12.622 de 07 de janeiro de 1994

Altera a codificação da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)

Lei nº. 2.138 de 11 de maio de 1994

Cria a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) e transfere a Superintendência de Meio Ambiente da SMU para a SMAC

Lei nº. 2.261 de 16 de dezembro de 1994

Cria e regulamente o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU)

Decreto nº 13.908 de 19 de maio de 1995

Transfere o COMPUR do Gabinete do Prefeito para a SMU

Decreto nº. 14.049 de 19 de julho de 1995

Altera a codificação da SMU para extinção da Coordenadoria Técnico-Especial (CTE)

Decreto nº 15.411 de 23 de dezembro de 1996

Altera a estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal com relação aos órgãos vinculados ao Gabinete do Prefeito.

Decreto nº. 15.509 de 07 de fevereiro de 1997

Altera a estrutura organizacional da SMU

Decreto nº. 15.741 de 15 de maio de 1997

Delega à Empresa Municipal de Informática e Planejamento (IPLAN RIO) a supervisão das Coordenadorias de Urbanismo e de Informações da Cidade da SMU.

Decreto nº. 15.743 de 15 de maio de 1997

Altera a estrutura organizacional e as competências dos órgãos da SMU

Decreto nº. 15.836 de 20 de junho de 1997

Recodifica cargos da SMU para a criação do Centro de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU)

Decreto nº. 16.410 de 18 de dezembro de 1997

Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Urbanismo

Lei nº. 2.689 de 01 de dezembro de 1998

Cria o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) como Autarquia da SMU, a partir de setores do IPLAN RIO (Empresa Municipal de Informática)

Decreto nº 17.288 de 08 de janeiro de 1999

Dispõe sobre a organização do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)

Decreto nº 17.866 de 27 de agosto de 1999

Dispõe sobre a codificação institucional da SMU

Decreto nº. 18.483 de 27 de março de 2000

Dispõe sobre a codificação institucional da SMU para criação do Departamento de Vistoria Estrutural (DVE) e organizar as competências das CRUs e GLFs.

Decreto nº. 18.750 de 12 de julho de 2000

Dispõe sobre a codificação institucional da SMU (consolidação).

Decreto nº. 19.503 de 19 de janeiro de 2001

Altera a codificação institucional da SMU para a extinção das CRUs e criação das Coordenadorias de Licenciamento e Fiscalização Urbanística (CLU) e de Planejamento Local (CPN), e reorganização dos órgãos descentralizados da SMU.

Decreto nº. 20.564 de 02 de outubro de 2001

Dispõe sobre a codificação institucional da SMU para a criação da Gerência de Licenciamento de Projetos Especiais da CLU.

Decreto nº. 22.649 de 13 de fevereiro de 2003

Dispõe sobre a estrutura organizacional da SMU

Decreto nº. 22.982 de 04 de junho de 2003

Dispõe sobre a estrutura organizacional da SMH e da SMU para a criação da Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística (CRU)

Lei nº. 3957 de 29 de março de 2005

Cria o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e dispõe sobre suas atribuições e competências.

Decreto nº. 28.461 de 20 de setembro de 2007

Dispõe sobre a codificação institucional da SMU para a criação das Coordenadorias Gerais de Planejamento Urbano (CGPU) e de Parcelamento e Edificações (CGPE)

Decreto nº 28.941 de 09 de janeiro de 2008

Altera a codificação institucional da SMU para a criação da Coordenadoria de Licenciamento de Projetos Especiais (CLE)

Fonte: PCRJ, 2008

APÊNDICE 6 – PRINCIPAIS NORMAS URBANÍSTICAS

Decreto nº. 6.000 de 01 de julho de 1937

Estabelece o Código de Obras da Cidade do Rio de Janeiro;

Decreto nº. 3.800 de 20 de abril de 1970

Aprova o Regulamento de Parcelamento da Terra (RPT) e o Regulamento de Construções e Edificações (RCE);

Decreto nº. 322 de 03 de março de 1976

Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro (RZ);

Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988

Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II – Da Política Urbana, Art. 182/183;

Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ) de 05 de abril de 1990

Título VI - Das Políticas Municipais, Capítulo V - Da Política Urbana;

Lei Complementar nº. 16 de 04 de junho de 1992

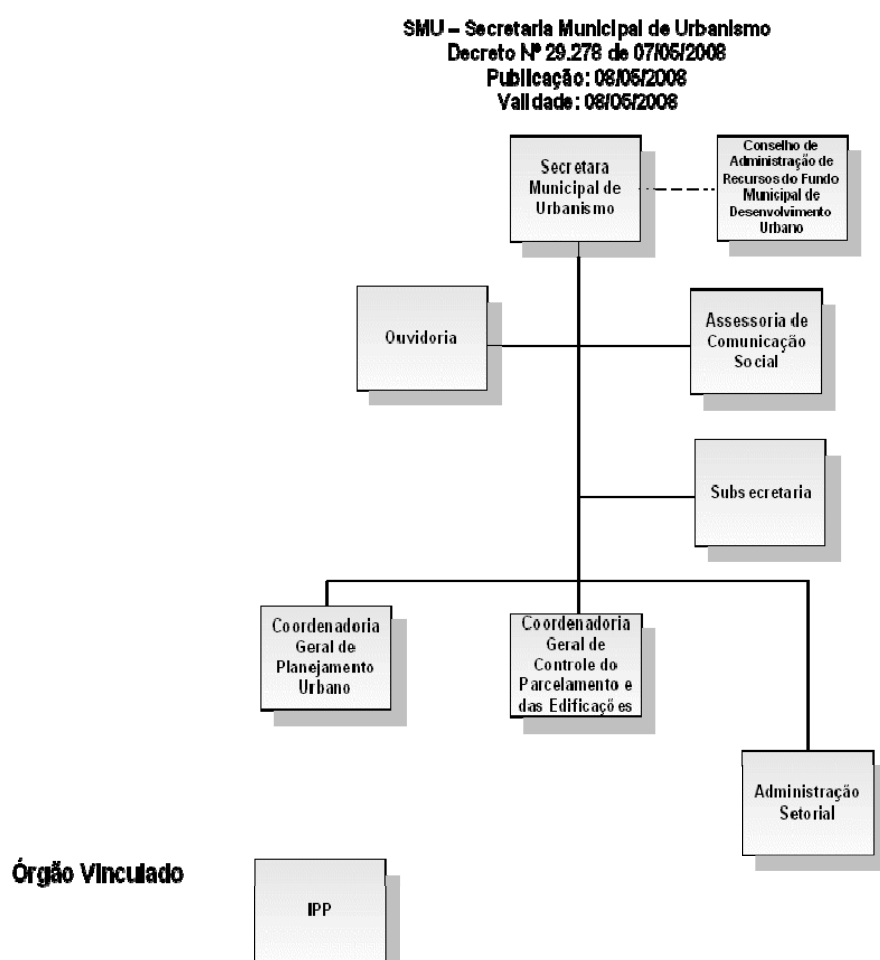
Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências;

Lei Federal nº. 10257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades

Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;

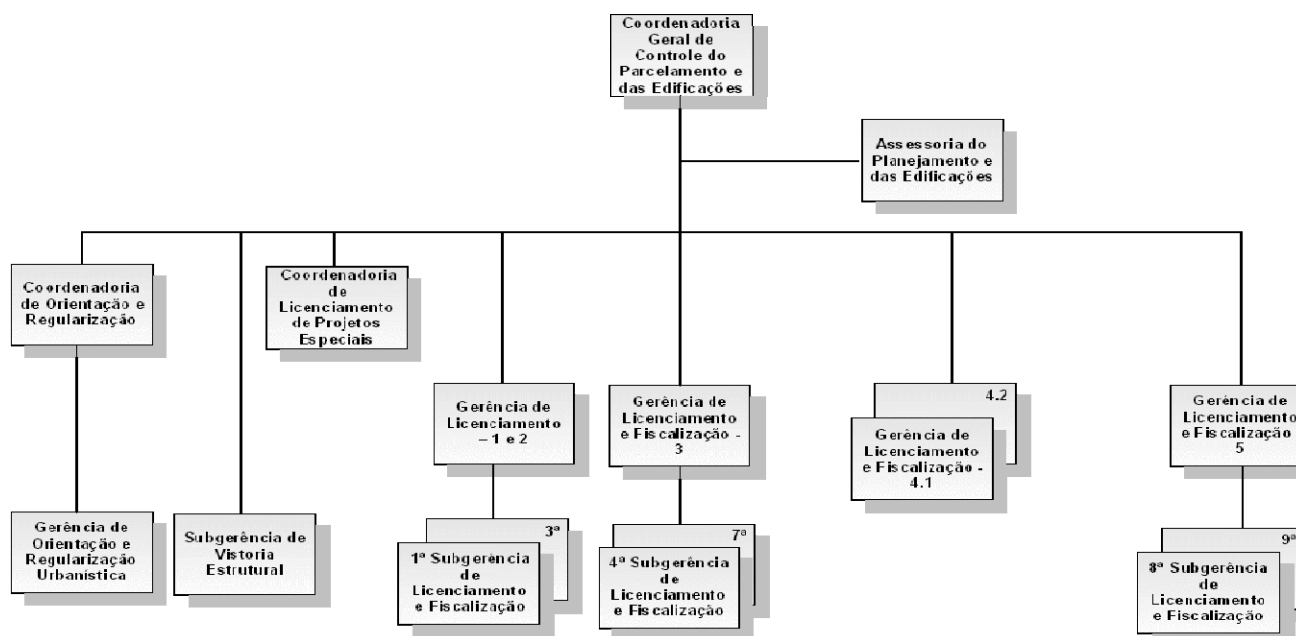
Projeto de Lei Complementar nº. 25 de 10 de agosto de 2001.

Dispõe sobre a Política Urbana do Município e institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (atualmente está em análise na Câmara Municipal do Rio de Janeiro o Substitutivo nº. 3 de 18 de outubro de 2006, elaborado sob a coordenação da SMU/RJ).

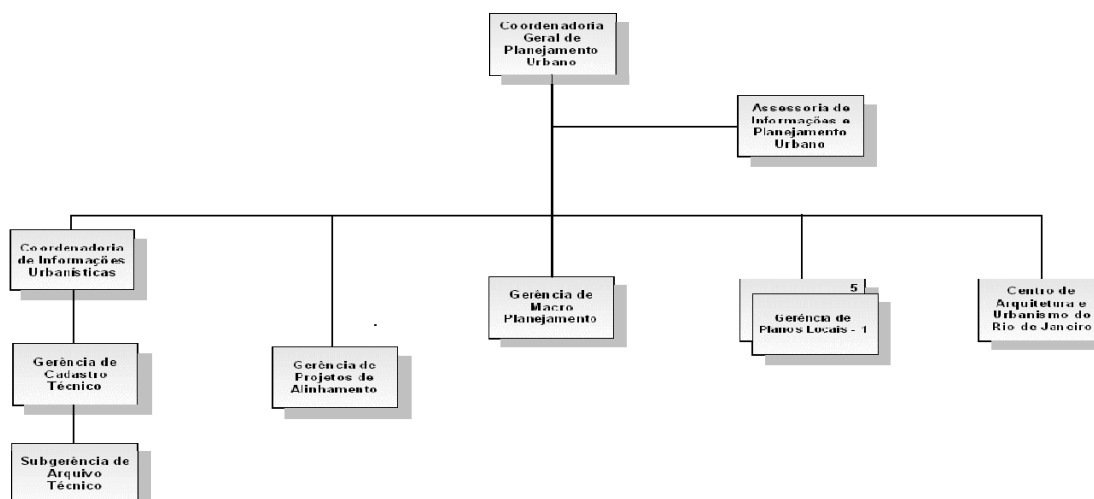
APÊNDICE 7 – ORGANOGRAMAS DA SMU/RJ – 2008**ESTRUTURA BÁSICA**

Fonte: PCRJ, 2008

COORDENADORIA GERAL DE CONTROLE DOS PARCELAMENTOS E DAS EDIFICAÇÕES DA SMU/RJ (U/CGPE)



COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO URBANO DA SU/RJ (U/CGPU)



Fonte: PCRJ, 2008

APÊNDICE 8 - GLOSSÁRIO¹⁴

AUDIÊNCIA PÚBLICA - Procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema urbano ou ambiental ou potencialmente afetados por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade de vida por eles preconizada. A realização de audiência pública exige o cumprimento de requisitos, previamente fixados em regulamento, referentes a: forma de convocação, condições e prazos para informação prévia sobre o assunto a ser debatido; inscrições para participação; ordem dos debates; aproveitamento das opiniões expedidas pelos participantes.

BAIXADA - Depressão do terreno ou planície entre montanhas e o mar. "Área deprimida em relação aos terrenos contíguos. Geralmente se designa assim as zonas próximas ao mar; algumas vezes, usa-se o termo como sinônimo de planície".

BEM TOMBADO - Bens móveis e imóveis existentes no país, cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

DOMICÍLIO - Local de moradia estruturalmente independente, constituída por um ou mais cômodos, com entrada privativa. Por extensão, edifícios em construção, embarcações, veículos, barracas, tendas, grutas e outros locais que estavam, na data da pesquisa, servindo de moradia, também foram considerados como domicílios. Os domicílios classificam-se em domicílio coletivo e domicílio particular.

DRENAGEM - "Remoção da água superficial ou subterrânea de uma área determinada, por bombeamento ou gravidade".

¹⁴

Fonte: glossário do Armazém de Dados do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.

EMPRESA PÚBLICA - Entidade paraestatal, criada por lei, com personalidade jurídica de direito privado, com capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público.

ENCOSTA - "Declive nos flancos de um morro, de uma colina ou uma serra".

EQUIPAMENTO URBANO - "Conjunto de edificações e espaços, predominantemente de uso público, nos quais se realizam atividades complementares à habitação e ao trabalho, ou nos quais se oferecem à população os serviços de bem-estar social e de apoio às atividades econômicas".

ESGOTAMENTO SANITÁRIO - Conjunto de obras e instalações destinadas à coleta, transporte, afastamento, tratamento e disposição final das águas residuais da comunidade, de uma forma adequada do ponto de vista sanitário.

DESMEMBRAMENTO – Divisão de gleba ou lote para constituição de novos lotes.

FAVELA - Área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.

FAVELA BAIRRO - Programa de urbanização e regularização fundiária de favelas, integrante da política habitacional em curso no Município do Rio de Janeiro.

IMPACTO AMBIENTAL - Qualquer alteração significativa no meio ambiente - em um ou mais de seus componentes - provocada por uma ação humana.

INDICADOR - "Um parâmetro, ou valor derivado de um parâmetro, que indica, fornece informação ou descreve um fenômeno, a qualidade ambiental ou uma área, significando porém mais do que aquilo que se associa diretamente ao referido parâmetro (ou valor)".

INFRAESTRUTURA URBANA - "Conjunto de obras que constituem os suportes do funcionamento das cidades e que possibilitam o uso urbano do solo, isto é, o conjunto de redes básicas de condução e distribuição, rede viária, água potável, redes de esgotamento, energia elétrica, gás, telefone, entre outras, que viabilizam a mobilidade das pessoas, o abastecimento e a descarga, a dotação de combustíveis básicos, a condução das águas, a drenagem e a retirada dos despejos urbanos".

LOTEAMENTOS IRREGULARES - Parcelamentos irregulares são os loteamentos e desmembramentos executados em discordância com as normas federais, estaduais e municipais que regulam a matéria.

LOTEAMENTOS CLANDESTINOS - Parcelamentos clandestinos são os loteamentos e desmembramentos executados sem qualquer licença ou autorização dos entes governamentais;

MAIS-VALIA - "É a parte do valor criado pelo trabalho que, entretanto, fica nas mãos dos capitalistas. Do valor total criado pelo trabalho, uma parcela é usada como capital variável, isto é, como meios necessários para manter e reproduzir a força de trabalho, e a outra parcela é apropriada pelos capitalistas, constituindo a mais-valia, o lucro auferido pelos capitalistas no processo de produção".

MAPEAMENTO - Conjunto de operações geodésicas, fotogramétricas, cartográficas e de sensoriamento remoto, visando à edição de um ou de vários tipos de cartas e mapas de qualquer natureza, como cartas básicas ou derivadas, cadastrais, topográficas, geográficas, especiais, temáticas, etc.

OBRAS E INSTALAÇÕES - Despesas com estudos e projetos; aquisição de imóveis necessários à realização de obras (Parágrafo 4º do artigo 12, da Lei nº. 4.320/64); início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização destas obras; pagamento de obras contratadas. Instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

PARCELAMENTO DO SOLO - Qualquer forma de divisão de uma gleba em unidades autônomas, podendo ser classificada em loteamento ou desmembramento, regulamentada por legislação específica. "É a divisão do solo em porções autônomas, mediante loteamento ou desmembramento, respeitados os interesses públicos (...) Deve atender, de um modo geral: à circulação, através da abertura de logradouros, segundo a conveniência pública, ao dimensionamento das porções de terra, as testadas mínimas das porções sobre o logradouro e a defesa dos aspectos paisagísticos, das características ecológicas e do domínio público".

PARQUE - Área de domínio público, destinada à visitação pública e ao lazer, podendo compreender Área de Relevante Interesse Ecológico ou Área de Preservação.

PLANEJAMENTO - "É a atividade que pretende: definir objetivos coerentes e prioridades para o desenvolvimento econômico e social; determinar os meios apropriados a alcançar tais objetivos; pôr em execução, efetivamente, esses meios, com vistas à realização dos objetivos apontados. É o processo sistemático de elaborar um plano. Tal atividade consiste em organizar ou projetar, em um esquema global coerente e congruente, o conjunto de ações requeridas para alcançar um objetivo que se situe no futuro. A definição do próprio objetivo faz parte dessa atividade".

POPULAÇÃO - Conjunto de indivíduos, quer sejam humanos ou animais, em constante processo de modificação por crescimento (nascimento, imigração) ou perda (morte, emigração) que vivam na mesma área. Numa população em estado natural, esse processo é limitado pela disponibilidade de alimentos e pelos demais fatores ambientais. As populações humanas são, entretanto, afetadas pelos costumes sociais que governam a reprodução e pelas técnicas da civilização moderna que reduzem a mortalidade e ampliam a vida.

PRESERVAÇÃO - Estratégia de proteção dos recursos naturais que prega a manutenção das condições de um determinado ecossistema, espécies ou área, sem qualquer ação ou interferência que altere o *status quo*. Prevê que os recursos sejam mantidos intocados, não permitindo ações de manejo. Ver também conservação.

REMEMBRAMENTO - Reagrupamento de lotes contíguos para constituição de novos lotes.

RENOVAÇÃO URBANA, REGENERAÇÃO URBANA - "Ações de substituição de construções antigas por modernas. Esta é a forma mais comum pela qual se dá a regeneração das cidades nos países desenvolvidos. As fontes de investimento tentam recuperar ou captar o alto potencial econômico das áreas centrais deterioradas, para o que é necessário demolir e edificar in situ novas construções de maior rentabilidade".

RESTRIÇÃO DE USO - "Limitação imposta pelas normas legais urbanísticas aos prédios urbanos e suburbanos e também a determinados territórios, com proibição para neles estabelecer determinados usos ou atividades diferentes dos contemplados pelas disposições legais, com base nos planos territoriais ou urbanos correspondentes".

SISTEMA - "Conjunto de partes que se integram direta ou indiretamente de maneira que uma alteração em qualquer dessas partes afeta as demais. A interação pode ser de natureza causal ou lógica, segundo o sistema seja material ou conceitual".

TOMBAMENTO - "Forma de intervenção do Estado na propriedade privada, limitativa de exercício de direito de utilização e de disposição, gratuita, permanente e indelegável, destinada à preservação, sob regime especial de cuidados, dos bens de valor histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico. Os bens tombados móveis ou imóveis, permanecem sob domínio e posse particulares mas sua utilização passa a ser disciplinada".

URBANIZAÇÃO - "(a) Concentração de população em cidades e a conseqüente mudança sociocultural dessas populações, ou ainda, aumento da população urbana em detrimento da rural; (b) aplicação dos conhecimentos e técnicas do planejamento urbano a uma determinada área; (c) migração de idéias e gênero de vida da cidade (status urbano) para o campo".

USOS DO SOLO - Diferentes formas de uso do território, resultante de processos de ocupação espontânea ou de processos de planejamento geridos pelo Poder Público. Os usos do solo podem se classificar de distintas maneiras e graus de detalhamento, de acordo com as

exigências técnicas dos estudos que se estejam realizando, ou dos objetivos do processo de planejamento. A partir das classes de uso rural e urbano, estas podem ser subdivididas de modo a abranger as demais formas de ocupação (por exemplo, uso institucional, industrial, residencial, agrícola, pecuário, de preservação permanente).

ZONA - Divisão da área do Município em áreas reservadas a determinadas atividades e usos.

ZONEAMENTO - "É o instrumento legal de que dispõe o Poder Público para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos, em prol do bem-estar social".