

FGV/EBAP

CADERNOS EBAP

Nº 48

DEZEMBRO DE 1989

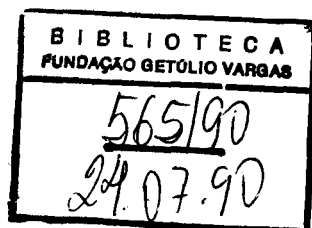
ANÁLISE DE POLÍTICA URBANA^u

O CASO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CARLOS A. DE SOUZA RIBEIRO FILHO*
HELIANA MARINHO DA SILVA*
MERCY ESCALANTE LUDENA*
SILVANO JOSÉ DA SILVA*

CADERNOS EBAP

* Mestrandos do Curso de Administração Pública
da Escola Brasileira de Administração Pública
da Fundação Getúlio Vargas



BB44139-0

AC. 92519
ID 55002

CADERNOS EBAP

Publicação da ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA da FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS para divulgação, em caráter preliminar, de trabalhos acadêmicos e de consultoria sobre Administração Pública.

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

DIRETOR DA EBAP: Bianor Scelza Cavalcanti

CHEFE DO DEPTº DE PESQUISA E PUBLICAÇÕES: Sonia Fleury Teixeira

EDITOR RESPONSÁVEL: Paulo Emílio Matos Martins

COMITÊ EDITORIAL: Corpo docente da EBAP

O texto ora divulgado é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), sendo permitida a sua reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Correspondência:

CADERNOS EBAP
Praia de Botafogo, 190, sala 406
Botafogo – Rio de Janeiro – RJ
CEP 22.253

Telefone: (021) 551-1542 – Ramal 146



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

**REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - RAP
A MELHOR REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DO PAÍS**

Desde 1967 o percurso da RAP tem sido marcado pelo enriquecimento da literatura sobre Administração, em geral, e Administração Pública, em especial, e pela consolidação do papel de destaque desempenhado pela FGV e pela EBAP na divulgação de conhecimentos no campo das Ciências Sociais.

INFORMAÇÕES E ASSINATURAS

Fundação Getúlio Vargas

Escola Brasileira de Administração Pública

Praia de Botafogo, 190

Telefones: 551.1542 Ramal 145 ou

551.8051

Livraria Carneiro Felipe

Praia de Botafogo, 188

Telefones: 551.1542 Ramal 353 ou

551.0246

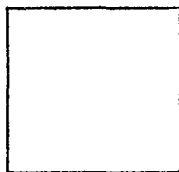
Prezado Leitor,

Estamos atualizando o nosso cadastro para que Você continue a receber gratuitamente os **CADERNOS EBAP** no endereço de sua preferência.

Caso deseje seguir recebendo a referida publicação, solicito o obséquio de fornecer e enviar-nos, com a maior brevidade possível os dados abaixo.

O Editor

Corte aqui



CADERNOS EBAP
Escola Brasileira de Administração Pública da
Fundação Getúlio Vargas
Departamento de Pesquisa e Publicações
Praia de Botafogo, 190, Sala 407
Botafogo - Rio de Janeiro - RJ
22 253

Dobre aqui

CADASTRO: CADERNOS EBAP

Nome:

Instituição:

Endereço: Nº:

Cidade: UF:

País:

Código postal:

Data: / / Assinatura

S U M Á R I O

LISTA DE QUADROS E FIGURAS	01
APRESENTAÇÃO	02
INTRODUÇÃO	04
I - IDENTIFICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	05
1 - Decomposição da Política Urbana	08
1.1 - Missões	08
1.2 - Objetivos	08
1.3 - Políticas	09
1.4 - Estratégias	10
1.5 - Programas	11
2 - Período da Política	13
3 - O Plano Urbanístico Básico - PUB/Rio	15
3.1 - Resultados Identificados	19
II - PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA URBANA: IDENTIFICAÇÃO DA REDE DE ORGANIZAÇÕES	30
III - REDE DE INTERDEPENDÊNCIA DA POLÍTICA URBANA DO RIO DE JANEIRO	34
1 - Matriz de Política: organização e dimensão	34
2 - Conjunto de Organizações de Política Urbana	37
2.1 - Governo Federal	37
2.2 - Governo Estadual e Entidade Metropolitana ..	40
2.3 - Governo Municipal	44

3 - Representação das Interdependências:	
Forma Matricial das Unidades de Decisão	50
3.1 - Matriz Interorganizacional	50
a) Formas de Articulação da Política Urbana..	54
b) Classificação do Fluxos de Ocorrências..	54
c) Leitura da Matriz	58
3.2 - Matriz dos Elos Institucionais	59
3.3 - Matriz das Relações entre Instituições e	
Ações	61
IV - GRUPOS DE INTERESSE QUE ATUAM NA POLÍTICA URBANA	65
V - BIBLIOGRAFIA	74

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figuras

I	- Decomposição da Política Urbana	14
II	- Áreas de Planejamento	18
III	- Áreas Contempladas com Plano de Estruturação Urbana ..	29
IV	- Matriz Interorganizacional de Política Urbana	51
V	- Direcionamento dos Fluxos de Ocorrências	57
VI	- Matriz dos Elos Institucionais	62
VII	- Matriz das Relações entre Instituições e Ações	64

Quadros

I	- Conjunto de Organizações de Política Urbana do Rio de Janeiro	36
II	- Conjunto de Organizações de Política Urbana: Siglas por Esfera de Governo	48/49
III	- Indicadores de Articulação na Definição da Política Urbana	53
IV	- Atividades Relevantes em Política Urbana	63

APRESENTAÇÃO

Este documento é o resultado de um processo de trabalho inovador desenvolvido na disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, ministrado pelo professor José Cezar Castanhar no segundo semestre letivo de 1988, no Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. O objetivo central foi o de estabelecer um quadro de referência analítico para o estudo de políticas governamentais - no caso em questão foi escolhida a dimensão Política Urbana - privilegiando a interconexão de aspectos institucionais e de processos decisórios do Setor Público.

É constituído de quatro partes fundamentais, onde são analisadas, segundo um modelo estabelecido, as interfaces da política urbana do Município do Rio de Janeiro, mais precisamente a política contida no PUB-Rio - Plano Urbanístico Básico.

Na primeira parte do trabalho, tal política é identificada e decomposta segundo Missões, Objetivos, Políticas, Estratégias e Programas de Ação.

Na segunda e terceira partes, são enfocados os processos decisórios de política urbana, através do delineamento da rede de organizações que detém o poder de decisão sobre a questão. Para o tratamento analítico das relações de interdependência entre os órgãos, utilizou-se um modelo matricial de análise.

Na quarta e última parte, são identificados os grupos de interesse que interferem na política urbana municipal, bem como as formas de articulação, organização e objetivos da atuação desses grupos.

O trabalho evidencia, além da tentativa de compreender analiticamente os processos e articulações da política urbana local, um esforço para clarificar as situações que delinearam o atual modelo de desenvolvimento urbano do Município; sem se preocupar em apresentar versões acabadas sobre o assunto, nem esgotar as amplas possibilidades que este oferece. Desta forma foi que os autores se debruçaram sobre o tema, discutindo-o nas suas múltiplas implicações.

É o registro dessa experiência, que a EBAP apresenta como mais uma contribuição ao grande esforço de modernização que vem sendo dispendido por ela no campo da Administração Pública.

INTRODUÇÃO

A partir da primeira década do século XX os problemas de crescimento da cidade do Rio de Janeiro passaram a despertar a preocupação e o interesse do poder público⁽¹⁾. Posteriormente, e ao longo dos anos seguintes, foram sendo desenvolvidos alguns planos urbanísticos⁽²⁾ objetivando orientar o desenvolvimento urbano local.

Durante este período, o Rio de Janeiro passou por diversas transformações institucionais, deixando de ser Distrito Federal para tornar-se Município e capital do Estado do Rio de Janeiro.

Para a avaliação da Política Urbana do Município do Rio de Janeiro, o objeto de estudo será o PUB-Rio - Plano Urbanístico Básico, que se constitui no último documento oficial que contém diretrizes urbanísticas para a cidade como um todo. O PUB-Rio foi elaborado em 1976 por técnicos da prefeitura sendo, em resumo, um documento orientador de ações no campo econômico, social, institucional, físico, territorial à nível local.

Ao elaborar planos urbanísticos, a prefeitura municipal inegavelmente atua baseada em um contexto de autonomia, isto é: a competência que o Governo Municipal tem em um regime federalista - competência ampliada pela nova Constituição Federal - para resolver seus problemas mais peculiares, entre os quais aqueles relativos ao planejamento do desenvolvimento urbano.

É inegável que muitos dos problemas vividos pelas cidades, e o Rio de Janeiro não foge à regra, têm origem em outras dimensões - econômica, política, social, administrativa, etc. - e que extrapolam a competência do Município. É óbvio que esta situação se reflete ao nível da formulação e implementação das políticas urbanas, porém, isto não serve como argumento para a não elaboração de políticas municipais neste setor, mesmo considerando-se as limitações de toda ordem que os governos locais enfrentam no empreendimento de suas ações.

(1) Obras de Pereira Passos - Primeiros Projetos de Alinhamento para a Cidade do Rio de Janeiro, 1903. Gov. Pereira Passos.

(2) 1930 - Plano Agache; 1965 - Plano Doxiadis; 1977 - Plano Urbanístico Básico do Rio (PUB - Rio).

I - IDENTIFICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A política urbana do Rio de Janeiro, da maneira como se apresenta, demonstra claramente que sua elaboração foi produto de uma forte ansiedade do poder público em intervir nos problemas da cidade. A quase totalidade da população e da área do Município é urbana. O PUB-Rio expressa a opção do poder público no ordenamento e funcionamento do espaço urbano, disciplinando-o através da formulação de políticas específicas.

De maneira geral, um dos objetivos das políticas urbanas é minimizar os conflitos e antagonismos de usos existentes nas cidades, porém, é importante atentar para o fato de que o encaminhamento dado à questão nem sempre conduz aos objetivos traçados. A dificuldade é que essas políticas devem satisfazer a contextos dinâmicos e complexos, sendo, além de tudo, afetadas por situações contingenciais que de forma direta ou indireta influenciam no seu delineamento e formulação.

Por outro lado, as intenções do poder público quanto à orientação das políticas nem sempre são claramente explicitadas, dificultando a tomada de decisões para a solução de determinados problemas. Isto inclusive contribui para o agravamento de algumas situações. Sobre este aspecto, Rezende⁽³⁾ tece uma crítica afirmando que nem sempre o poder público se preocupa em minimizar os conflitos. Algumas vezes, os planos urbanísticos agem em fatizando desigualdades sociais.

Se utilizarmos os dois enfoques acima - contexto e intenções do poder público - para analisarmos o caso do Rio de Janeiro, veremos que as duas situações foram bastante decisivas, na medida em que a necessidade de elaborar o PUB-Rio, foi introduzida na agenda do policy-maker como resultado de um projeto político que legitimou, em última análise, os interesses que serviram de arcabouço para a política urbana local.

(3) RESENDE, Vera. Planejamento Urbano e Ideologia. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1982, p.21.

Tudo começou com a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, surgindo em 1975 o Município do Rio de Janeiro. A municipalidade recém criada com o projeto, trouxe consigo o compromisso de participar deste processo político-administrativo, se comprometendo a definir, através de um plano urbanístico, o modelo de cidade que queria ser.

Convém esclarecer que este "modelo de cidade" de certa forma já nasce condicionado e deverá ocupar um lugar determinado, se inserindo na política global de desenvolvimento econômico e social, ditada pelo Governo Federal e consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (IIº PND).

Em outras palavras: em função do cenário político existente, a Prefeitura do Rio de Janeiro surge com a obrigação de assumir um importante papel no projeto de fusão. A sua resposta à responsabilidade imposta deverá ser um plano urbanístico, instrumento fundamental e imprescindível para a consolidação do projeto político-administrativo do governo federal.

Assim, dentro da política econômica e social do IIº PND, inclui-se uma política urbana com diretrizes nacionais bastante definidas, entre as quais a criação das Regiões Metropolitanas (RMs). O Município do Rio de Janeiro é o polo de sua RM, e isto implica em duas questões fundamentais: a primeira, é que tudo o que é feito na cidade do Rio de Janeiro não repercute somente a nível local ou interno, porém, em toda a região geográfica sob sua influência direta. Isto é importante porque condiciona o PUB-Rio, que deverá observar com muito cuidado o que vai "propor", na medida em que ao poder de ~~contaminação~~ das ações sugeridas para a cidade, corresponde uma universalização dos efeitos destas ações no espaço metropolitano.

O segundo ponto, é que uma RM ao ser criada, necessita de uma estrutura organizacional e institucional para definir políticas e diretrizes que promovam o desenvolvimento metropolitano nos aspectos econômicos, sociais, urbanos, etc. Essas políticas inevitavelmente vão se refletir no espaço da cidade.

Na época da elaboração do PUB-Rio, esses órgãos metropolitanos já tinham definido algumas políticas específicas que serviram de insumos, e ao mesmo tempo, condicionavam o Plano Urbanístico Básico do Rio de Janeiro.

Além disso, há um outro aspecto que não pode deixar de ser observado. É o fato de que a Região Metropolitana - que congrega quatorze Municípios - tem políticas próprias formuladas por um órgão específico, vinculado ao governo estadual, além das diretrizes federais sobre o assunto. O Estado, por sua vez, possui as suas políticas de desenvolvimento, que também se refletem no nível do urbano através de sua capital, o Município do Rio de Janeiro. Isto naturalmente impõe algumas limitações à formulação de uma política urbana a nível local.

Das relações de poder estabelecidas, percebe-se que as diretrizes políticas e prioridades a serem trabalhadas, são definidas a partir de uma confusão legislativa/institucional/administrativa. Isto remete ao questionamento das autonomias das esferas de governo, na medida em que neste caso todas saem perdendo, principalmente a do governo municipal.

Nesta época, a definição pouco precisa das competências das esferas de governo, tem um sério agravante: o surgimento da entidade metropolitana que, num primeiro momento, vai disputar com o Governo do Estado a abrangência de sua atuação e o poder hierárquico. Isto contribui para o estabelecimento de um quadro nebuloso e confuso na formulação da política pública urbana - quem faz o que?

Nisto tudo, porém, uma coisa fica bastante explícita: o governo municipal deve atender às diretrizes e prioridades determinadas pelos outros níveis de governo. Isto quer dizer que a política urbana preconizada pelo PUB-Rio, estará em todos os sentidos, permeada pelas missões, objetivos, políticas, estratégias e programas do governo federal - IIº PND -, do governo estadual, e da entidade metropolitana⁽⁴⁾.

(4) Iº Plan-Rio; Plano Metropolitano.

1. Decomposição da Política Urbana (Fig. I)

De acordo com os conceitos utilizados por Monteiro⁽⁵⁾, a decomposição da política pública permite identificar uma hierarquia de ações no processo decisório desta. No caso do Rio de Janeiro, a política urbana proposta pode ser decomposta da seguinte maneira:

1.1 - Missões

As missões estabelecidas no PUB-Rio são definidas no sentido de permitir a criação de um suporte espacial no Município, que torne possível o fortalecimento da cidade como polo metropolitano, favorecendo o desenvolvimento econômico e social do lugar.

- M1. Fortalecer a posição do Município como polo da Região Metropolitana, nas economias regional e nacional.
- M2. Organizar convenientemente a estrutura urbana do Município.
- M3. Promover o desenvolvimento econômico articulado com o bem-estar social da população do Município.

1.2 - Objetivos

A partir das metas estabelecidas foram definidos os seguintes objetivos:

- 01. Aperfeiçoamento do planejamento do desenvolvimento municipal.
- 02. Aumento da eficiência das estruturas que abrigam as diferentes funções urbanas e atividades de produção.
- 03. Integração das ações da administração municipal aos planos e ações das demais esferas de governo.

(5) MONTEIRO, Jorge Viana. Fundamentos da Política Pública. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982, pp. 46-48.

1.3 - Políticas

As grandes linhas de ação estabelecidas para a consecução dos objetivos, foram:

- P1. Dinamização do processo de planejamento urbano.
- P2. Captação progressiva de recursos financeiros, interna e externamente, e racionalização da distribuição dos investimentos.
- P3. Organização e modernização das estruturas e sistemas administrativos.
- P4. Conscientização e apoio da população para o processo de planejamento.
- P5. Racionalização da ocupação do território estabelecendo opções para o crescimento urbano.
- P6. Oferecimento de maiores oportunidades ao estabelecimento de atividades econômicas no Município.
- P7. Aumento da oferta de equipamentos e serviços urbanos ampliando oportunidades de recreação, lazer e cultura, e integrando os aglomerados subnormais de moradia ao complexo urbano.
- P8. Eficiência das operações administrativas e da prestação de serviços públicos, promovendo investimentos públicos e estimulando investimentos particulares através de incentivos institucionais adequados.
- P9. Promoção do desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes do IIº PND, Iº Plan-Rio, e da Região Metropolitana.
- P10. Cooperação na implantação de atividades econômicas de interesse metropolitano no território municipal.
- P11. Apoio e participação nas ações de desenvolvimento social de interesse metropolitano no território municipal.
- P12. Adequação dos instrumentos institucionais à integração das ações da Administração Municipal, e aos planos e ações das demais esferas de governo.

1.4 - Estratégias

Para a viabilização das políticas e objetivos, foram estabelecidas as seguintes estratégias:

- E1. Atendimento às carências quanto aos equipamentos sociais on de elas forem detectadas.
- E2. Fortalecimento dos mecanismos de participação comunitária.
- E3. Criação de atividades geradoras de emprego e, simultaneamen-
te, treinamento de mão-de-obra.
- E4. Atendimento às carências detectadas nos sistemas de infra e
superestrutura, com o fim de atingir padrões mínimos de sufi-
ciência.
- E5. Desestímulo aos usos comercial e de serviços linearmente dis-
postos, optando-se por uma solução nucleada para a racionaliz-
zação das funções e a descompressão do sistema viário.
- E6. Controle do parcelamento do solo com vistas à eliminação da
ocupação rarefeita e descontínua, estimulando novas formas
de desmembramentos e loteamentos.
- E7. Melhoria das condições de acessibilidade em relação aos cen-
tros de produção e consumo.
- E8. Incentivo à localização de agrupamentos residenciais para a
população de média e baixa renda, próximo às zonas de ofer-
ta de empregos.
- E9. Utilização de uma estrutura urbana compatível com a organiza-
ção racional das atividades e necessidades da população.

1.5 - Programas

Dada a ampla variedade de programas contidos no documento oficial - PUB-Rio - optou-se por fazer uma síntese, reunindo-os segundo dimensões de ordem social, econômica, urbana e institucional. Este arranjo será utilizado também para representar graficamente a política urbana do Município, conforme se verá na fig. I

PG1. Dimensão DESENVOLVIMENTO SOCIAL

- a) Promover campanhas de esclarecimento público quanto aos programas e metas da administração, e sobre os planos e programas de desenvolvimento urbano.
- b) Prover de equipamentos e serviços urbanos as áreas de concentração de comércio e serviços, prioritariamente aquelas que constituem subcentros.
- c) Prover de equipamentos de recreação infantil e esporte, os parques e praças, em apoio aos projetos setoriais de Educação e Cultura.
- d) Dotar de equipamentos de ação comunitária as proximidades dos aglomerados de sub-habitação carentes, passíveis de adequação residencial permanente.
- e) Aperfeiçoar os mecanismos de inter-relações técnicas, administrativas e financeiras com o organismo de planejamento metropolitano.

PG2. Dimensão DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- a) Aperfeiçoar os mecanismos de captação de recursos disponíveis e dar-lhes plena utilização nos projetos e planos municipais.
- b) Criar uma agência financeira voltada para o desenvolvimento municipal.

- c) Ordenar os investimentos nas atividades de turismo, compatibilizando-os com as ações de desenvolvimento urbano e social.
- d) Prover de serviços e equipamentos de utilidade pública as áreas adequadas ao estabelecimento de indústrias.
- e) Promover a conexão dos mecanismos de inter-relações técnicas com os órgãos de planejamento econômico estadual e metropolitano.

PG3. Dimensão DESENVOLVIMENTO URBANO

- a) Incentivar a implantação de pequenas e médias indústrias de alto perfil administrativo e tecnológico, e não poluentes.
- b) Promover a seleção de áreas para implantação de indústrias não poluentes.
- c) Definir a hierarquia do sistema de vias, tendo em vista a segurança e acessibilidade dos usuários quanto à localização dos equipamentos.
- d) Preservar as condições naturais da macropaisagem urbana, os conjuntos de edificações de reconhecido valor histórico ou arquitetônico, e/ou elementos que isoladamente possam ser considerados de interesse artístico ou tradicional.
- e) Considerar as diretrizes federais, estaduais e metropolitanas no zoneamento das atividades industriais.

PG4. Dimensão DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

- a) Rever, atualizar e consolidar a legislação municipal, adequando-a aos preceitos do Plano Urbanístico Básico do Município.
- b) Promover a descentralização e a desconcentração dos serviços municipais.
- c) Orientar os setores produtivos locais na localização espacial de seus equipamentos, de acordo com os projetos de reformulação da estrutura urbana.

- d) Propor o estabelecimento de normas para a seleção qualitativa dos pedidos de financiamento, como instrumento de correção de tendências e orientação do desenvolvimento urbano.

2. Período da Política

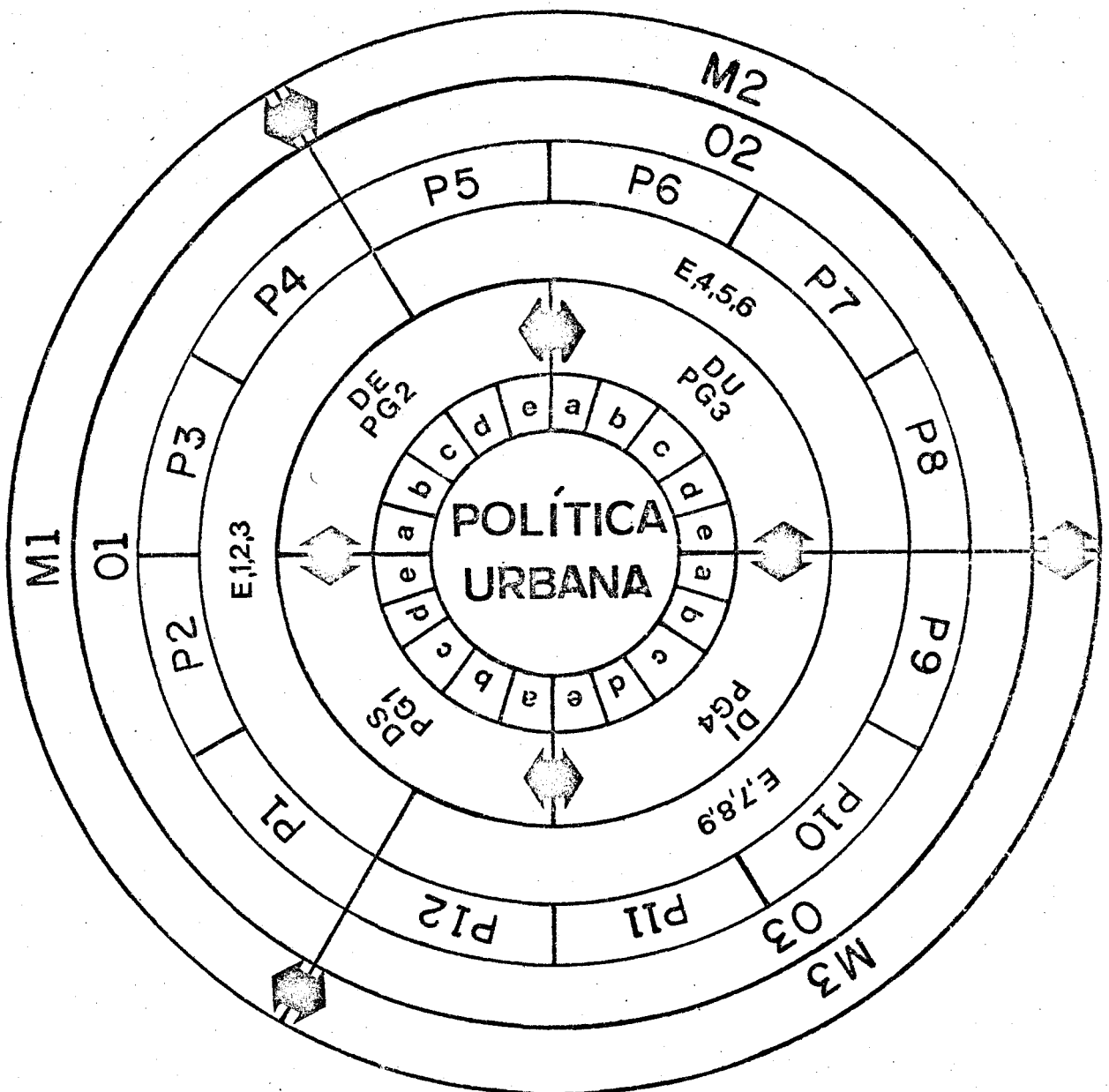
O PUB-Rio foi desenvolvido no período de setembro de 1976 a maio de 1977, sendo este praticamente o penúltimo ano dos governos municipal e estadual vigentes. Este fato sinaliza a existência de um relevante aspecto político na elaboração do Plano.

O documento pretende ser um instrumento da administração pública para viabilizar o processo de gestão da cidade do Rio de Janeiro. O processo de gestão, quando trabalhado segundo a ótica de Castells⁽⁶⁾, deve ser direcionado para explicar as diferentes situações estruturais existentes nos problemas urbanos. Na cidade do Rio de Janeiro, de certa forma esta premissa foi contemplada, porém o reconhecimento da complexidade urbana não foi o que detonou o processo de elaboração do plano. Este se deu em função de uma imperiosa necessidade política, contextualizada no projeto de Fusão e pela proximidade do final de mandato dos governantes.

Esta situação fica bastante caracterizada quando vem à tona um importante evento que precedeu a elaboração do PUB-Rio, servindo como pano de fundo para as articulações políticas e técnicas indispensáveis para viabilizar a sua execução. Trata-se da realização de um seminário tido como etapa preliminar ao plano, que se constituiu em um verdadeiro fórum de debates, reunindo as três esferas de governo - federal, estadual e municipal - para discutirem a problemática da ação governamental à nível local.

(6) CASTELLS, Manuel. Problemas de Investigação em Sociologia Urbana. Portugal. Editora Presença, 1974, p. 225.

DECOMPOSIÇÃO DA POLÍTICA URBANA

LEGENDA

- M- MISSÕES
 O- OBJETIVOS
 P- POLÍTICAS
 E- ESTRATÉGIA
 PG- PROGRAMAS

PG1- DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (DS)
 PG2- DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (DE)
 PG3- DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO URBANO (DU)
 PG4- DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (DI)

O objetivo do seminário era possibilitar o delineamento do quadro das ações empreendidas até o momento pelos governos presentes, e dirigidas ao Município do Rio de Janeiro. Além disso, serviria como palco para a explicitação das pretensões e projetos existentes para o território da cidade. A importância deste encontro fica evidente no discurso proferido na ocasião por Barat⁽⁷⁾.

"Este Seminário é um passo fundamental porque estabelece um compromisso indispensável ao êxito e à execução de qualquer plano urbanístico, uma vez que as três esferas decisórias se superpõem e às vezes conflitam no mesmo espaço geográfico que é a cidade do Rio de Janeiro".

Apesar de elaborado em 1976/77, o PUB-Rio vigora até hoje como o documento que direciona o desenvolvimento urbano local. Condensa a complexidade urbana do Município, tentando, através das análises feitas, integrar os aspectos sociais, econômicos, urbanos e institucionais, sem muito sucesso⁽⁸⁾.

3. O Plano Urbanístico Básico - PUB-Rio

Em função do projeto político-administrativo do Governo Federal (Fusão), e das diretrizes urbanas traçadas pelo IIº PND - no que se refere as Regiões Metropolitanas - o PUB-Rio pode ser considerado como a resposta municipal às diretrizes urbanas estabelecidas para o Rio de Janeiro, por outras esferas do governo. Além disso, a participação voraz do Governo do Estado nestas questões, deixou um estreito espaço de manobra para o poder municipal. Neste sentido, o plano foi condicionado a assumir um perfil, que apesar de explorar analiticamente dimensões mais amplas tentando integrar os setores social, urbano, econômico e insti-

(7) BARAT, Josef. Anais do Seminário do PUB-Rio. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1976. p. 204.

(8) Isto ficará explicitado mais adiante no item referente aos Resultados Identificados.

tucional⁽⁹⁾, se limita a propor ações mais incisivas no plano físico-territorial.

No conjunto, apresenta um elenco de diretrizes setoriais relativas ao campo de desenvolvimento sócio-econômico e físico-institucionais, que aliadas às hipóteses de desenvolvimento municipal levantadas, resultam em um elenco básico de proposições gerais e recomendações consideradas fundamentais para o desenvolvimento do Município⁽¹⁰⁾, e que serão analisadas posteriormente.

Metodologicamente o plano se volta para o diagnóstico da cidade subdividindo-a em áreas de planejamento para serem posteriormente estudadas. A partir de dados estatísticos, o plano apresenta estudos da dinâmica urbana da cidade, enfocando quatro setores: o institucional, o econômico, o social e o físico.

Na abordagem institucional é feita uma descrição sumária da evolução político-jurídico-administrativa do Rio de Janeiro, suas competências e estrutura administrativa, mostrando também a insuficiência financeira e orçamentária que o Município enfrenta no momento.

A abordagem econômica apresenta breves considerações sobre a renda interna e per capita, com a identificação das participações dos setores econômicos na formação da renda do Município. O enfoque social revela a evolução da população, distribuição por faixas etárias, densidade, emprego no contexto metropolitano, etc.

A análise física apresenta as características de ocupação do solo, as áreas urbanizadas e não urbanizadas; e são reconhecidos e localizados os usos residencial, comercial, institucional. Este enfoque permite a identificação da estrutura viária da cidade.

(9) Conforme pode ser verificado na definição das Metas, Objetivos, Programas, Estratégias e Projetos.

(10) Ver PUB-Rio, p. 240.

de, através da análise das linhas de transporte coletivo, estabelecendo-se uma hierarquia de vias urbanas.

Nesta parte, são descritos os equipamentos de utilização comunitária, como recreação e lazer, atendimento escolar, atendimento médico-sanitário, segurança pública e abastecimento. São abordados ainda os serviços públicos e de infraestrutura: água, esgotos, drenagem, limpeza urbana, gás, iluminação pública, comunicações, etc.

A análise do funcionamento da cidade e a observação das diferentes funções e atividades dentro do espaço urbano, aliados aos indicadores sócio-econômicos detectados, permitiu a leitura do espaço através do agrupamento de áreas semelhantes em problemas ou potencialidades.

Isto permitiu a divisão da cidade em áreas de planejamento⁽¹¹⁾, favorecendo a definição de hipóteses de desenvolvimento para o Município e sua região metropolitana, e uma série de proposições sob a forma de diretrizes e programas. (ver FIG. II)

É importante observar que o plano, apesar de conter diretrizes para as áreas de planejamento, determina que essas áreas deverão ser objeto de estudos posteriores, porém, não fixa horizontes para a realização desses estudos. A análise contida no PUB-Rio não contempla projeções com base em dados estatísticos. Se restringe ao momento de elaboração do plano.

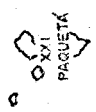
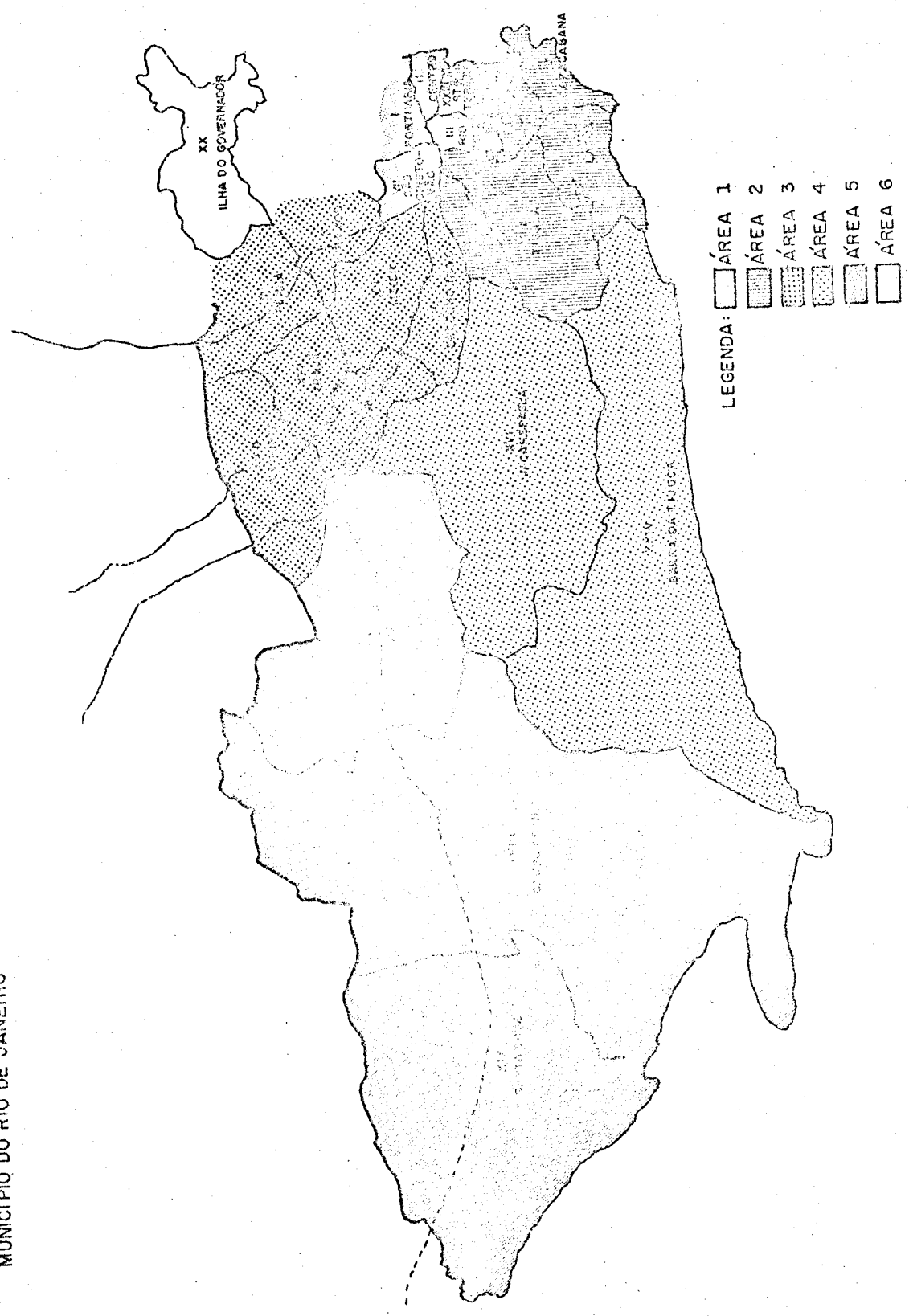
Entretanto, ao traçar diretrizes para áreas de planejamento (APs), o PUB-Rio determina o aprofundamento de estudos em cada uma delas, dando uma conotação de continuidade para o estabelecimento de ações específicas e localizadas num futuro não muito bem definido.

Por outro lado, a divisão do espaço em áreas de planejamento corresponde a uma proposta de estruturação urbana descentralizada. É a divisão da cidade segundo características próprias

(11) Foram definidas seis (6) áreas de planejamento com um elenco de propostas para orientar o planejamento à nível local. Ver PUB-Rio p. 244.

F. A. P. R.
POLÍTICA URBANA
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

FIG. II
ÁREAS DE PLANEJAMENTO



prias. Essas áreas são também combinações das Regiões Administrativas existentes⁽¹²⁾, sem hierarquia ou prioridade de desenvolvimento.

Para a implementação do plano foram definidas algumas atividades consideradas fundamentais, de acordo com as perspectivas de planejamento, organização administrativa, instrumentos legais e recursos financeiros⁽¹³⁾.

A situação financeira é analisada, considerando a vinculação econômica à outras esferas de governo e à dependência de recursos externos para implementação de seus programas. Mostra a necessidade de revisão das dotações públicas e uma divisão mais equilibrada da receita entre governo federal, estadual e municipal.

A estrutura municipal - aspectos financeiros ou administrativos - é apresentada como extremamente deficiente, dificultando a implementação das diretrizes. Por outro lado, o PUB coloca que para a realização das propostas definidas, é fundamental uma substancial transformação nas relações de autonomia entre os órgãos envolvidos.

3.1 - Resultados Identificados

As questões levantadas no PUB-Rio sobre autonomia administrativa e escassez de recursos, realmente comprometeram a execução de grande parte das diretrizes propostas.

Como já foi dito anteriormente, os estudos elaborados e as diretrizes setoriais apresentadas pelo PUB resultaram em um elenco básico de proposições, que foram classificadas em:

- 1 - Proposições Gerais e Recomendações
- 2 - Proposições Gerais por Área de Planejamento
- 3 - Proposições para cada Área de Planejamento

(12) Op. cit. p. 244.

(13) Op. cit. p. 249.

As Proposições Gerais e Recomendações, notadamente contemplaram a estrutura viária e em menor escala o meio-ambiente. A maioria das propostas tem sua execução vinculada ao governo federal e estadual, e basicamente atendem aos planos e projetos desses dois níveis de governo estabelecidos antes mesmo do PUB-Rio.

A maioria das propostas de intervenção na estrutura viária foi realizada. Quanto ao meio-ambiente, nada ou muito pouco foi feito, como por exemplo:

- Recuperação da cobertura vegetal nas áreas verdes acima da cota 100m.
- Manutenção da orla marítima e das lagoas com destinação ao uso público.
- Reestabelecer e manter as condições de salubridade das lagoas existentes no Município.
- Promover a despoluição da Baía da Guanabara, das praias interiores e oceânicas.
- Preservar as condições de salubridade da Baía de Sepetiba.

As Proposições Gerais por Áreas de Planejamento são proposições bastante localizadas. Para cada área foi definido um elenco de propostas para orientar o planejamento a nível local. Isto naturalmente deveria envolver as Regiões Administrativas na condução das políticas, iniciando um processo descentralizado de gestão pública. O que de fato não ocorreu. As propostas feitas⁽¹⁴⁾ são extremamente genéricas abrigando todo e qualquer tipo de intervenção. Este fato, dificulta a análise do que foi feito em função do PUB-Rio ou em função de um processo administrativo comum, que em última análise, deve dar respostas aos problemas não estruturais que cotidianamente surgem em determinadas áreas da cidade.

(14) Op. cit. pp. 244-5

As proposições para cada área de planejamento têm design bastante específico, com um caráter físico-territorial acentuado. As diretrizes determinadas⁽¹⁵⁾, principalmente as que prescreviam redefinição de usos, compatibilização e disciplinamento do uso do solo urbano, foram contempladas através de planos especiais, denominados Projetos de Estruturação Urbana - PEU, que objetivaram definir o traçado viário, padrões de uso do solo e planos de massa a serem aplicados em⁽¹⁶⁾:

- 1) áreas de centros e subcentros funcionais, existentes e em potencial;
- 2) áreas remanescentes à execução de obras civis de porte;
- 3) áreas em processo de renovação ou remanejamento urbano;
- 4) áreas constituídas por vazios urbanos;
- 5) áreas de expansão periférica.

O PEU, reconhecido como um meio para atingir determinados fins urbanos estabelecidos nas diretrizes do PUB-Rio, consiste basicamente em um conjunto de decisões políticas, econômicas e sociais, que convertidas em um instrumento legal de intervenção do poder público sobre a estrutura urbana, visa controlar e ordenar o processo de organização social do espaço urbano⁽¹⁷⁾.

Podemos considerar então, que o PEU seria o instrumento adequado para viabilizar a maioria das proposições de desenvolvimento urbano contidas no PUB-Rio⁽¹⁸⁾.

Entretanto, pode-se observar que os Projetos de Estruturação Urbana da maneira como foram elaborados, não contemplavam as

(15) Op. cit. pp. 245-6

(16) Projeto de Estruturação Urbana - PEU - Para as Bôcas de Estação do Metrô - Botafogo - Morro Azul e Largo do Machado. IBAM/XII CEMUAM, 1982. p. 2

(17) Op. cit. p. 3

(18) ver PUB-Rio, cap. 05 - pp. 245-6.

áreas desenhadas pelo PUB-Rio, e apesar de levar em consideração as diretrizes estabelecidas para a área homogênea de planejamento, contemplaram apenas alguns bairros dispersos, que naturalmente estão contidos nas áreas citadas, mas que representam somente uma fração das mesmas, o que descaracteriza a proposta como um todo (ver FIG. III). Apresenta legislação diferenciada para cada área, disciplinando o uso do solo através do controle de gabaritos, taxa de ocupação, usos permitidos, etc. Estabelece em linhas gerais a hierarquia das vias urbanas, a capacidade dos equipamentos comunitários, os serviços públicos e de infra-estrutura.

Alguns bairros foram submetidos ao PEU, sendo feitos de acordo com a sua área de planejamento:

ÁREA 1 - São Cristóvão

ÁREA 2 - Urca, Botafogo, Leblon, Maracanã, Grajaú, Andaraí e Vila Isabel

ÁREA 3 - Penha

ÁREA 5 - Bangu, Campo Grande e Santa Cruz

É importante tecer-se algumas considerações sobre as áreas de planejamento, caracterizando-as para perceber a lógica de elaboração dos Projetos de Estruturação urbana. Para tal, serão utilizados subsídios existentes no próprio PUB-Rio⁽¹⁹⁾.

ÁREA 1 - Constituída pelas RAs: I - Portuária; II - Centro III - Rio Comprido; VII - São Cristóvão.

É representada pela Área Central de Negócios (ACN) e sua periferia imediata e de expansão. Caracteriza-se pela ênfase nas atividades comerciais e de serviços, sendo que o processo de desenvolvimento urbano deverá considerar prioritariamente o crescimento e especialização de funções. A ACN destina-se à instalação de comércio e serviços especializados e sofisticados típicos das funções centrais. A área é extremamente importante no contexto municipal e metropolitano.

(19) Ver PUB-Rio, pp. 221-4.

Isto tudo justifica que tenha sido realizado para São Cristóvão um PEU, porém, a área como um todo não foi contemplada, o que compromete as diretrizes propostas pelo PUB-Rio. A legislação definida pelo PEU passa a ter um caráter apenas localizado sem promover a integração e o desenvolvimento desta área de planejamento.

ÁREA 2 - Constituída pela área residencial que engloba os bairros da zona sul (Regiões Administrativas: IV - Botafogo; V - Copacabana e VI - Lagoa) e as da zona norte (RAs: VIII - Tijuca e IX - Vila Isabel).

Caracteriza-se pela área melhor atendida do Município sob todos os aspectos: equipamentos de infra-estrutura, elementos de superestrutura, equipamentos comunitários e áreas de lazer e recreação. Contém importantes componentes de paisagem - a orla marítima e a Floresta da Tijuca. Nesta área reside a população que detém os maiores níveis de renda, o que, em conjunto com os demais indicadores sócio-econômicos, a confirma como a mais bem provida do Município.

Pelo "desenho" sócio-econômico da área, percebe-se que aí se concentram poderosos grupos de interesse. Um PEU, estruturando o espaço urbano normativamente, tende a ser um instrumento de preservação do "status quo" do lugar, na medida em que a sua intervenção propicia o controle e o ordenamento do processo de organização social do espaço, induzindo e disciplinando formas de produção, consumo e distribuição de espaços, de bens e de serviços urbanos sobre o território⁽²⁰⁾. É a região onde há maior concentração de PEU's elaborados e há mais tempo em vigor.

(20) Projeto de Estruturação Urbana - PEU - Para as Bôcas de Estação do Metrô Botafogo, Morro Azul e Largo do Machado. IBAM/XII CEMUAM, 1982, p.3.

ÁREA 3 - Constituída pelas RAs: X - Ramos; XI - Penha; XII - Méier; XIII - Engenho Novo; XIV - Irajá; XV - Madureira e XXII - Anchieta.

Nesta área encontra-se um grande contingente de população favelada, conurbada nas favelas de Jacarézinho, Nova Brasília, encosta da Serra da Misericórdia e Morro do Urubú. A área oferece grande número de empregos nos setores terciário e secundário. A mistura de usos para habitação e indústria, configura um tecido urbano desordenado e caótico, com péssimas condições de acessibilidade. O tratamento prioritário proposto era a ordenação do espaço, melhoria de acessos e infra-estrutura.

ÁREA 4 - Área das RAs: XVI - Jacarepaguá e XXIV - Barra da Tijuca.

É uma grande área caracterizada por abrigar praticamente todas as classes sociais. Ela é dotada de planos que induzem à ocupação e desenvolvimento. Porém, a rápida urbanização de Jacarepaguá verificada na época da elaboração do PUB-Rio, determinou como diretriz imediata a melhoria da infra-estrutura de serviços e equipamentos comunitários, além da necessidade de transportes de massa adequados à densidade local.

Hoje a região abriga pelo menos sete áreas de invasão extremamente problemáticas. Além disso, o boom imobiliário que devorou a Barra da Tijuca, promoveu uma ocupação de elevado padrão contrastando com a característica do local como um todo. Apesar de confirmadas as tendências de crescimento urbano acelerado, principalmente em relação à intensa ocupação do solo em Jacarepaguá, não há nenhum PEU elaborado para o lugar.

ÁREA 5 - Engloba as RAs: XVII - Bangu; XVIII - Campo Grande e XIX - Santa Cruz.

As diretrizes para esta área apontavam para a necessidade de estudos sobre a sua densidade, em função do dimensionamen-

to e localização dos equipamentos comunitários. As ações tinham acontecido até pouco tempo atrás, de forma esparsa e localizada, sem um estudo amplo que apontasse as reais necessidades do lugar e corrigisse possíveis distorções. Em função de uma série de externalidades positivas e negativas se acumulando na região, o poder público municipal elaborou PEU's, entre 1985 e 1988, para todos os bairros da área.

ÁREA 6 - Esta área é formada pela XX RA - Ilha do Governador; a XXI RA - Ilha de Paquetá e a XXIII RA - Santa Tereza.

As diretrizes eram direcionadas para duas vertentes: preservação ambiental e paisagística e fortalecimento de áreas com funções principais. Paquetá e Santa Tereza deveriam, então, ser objeto de tratamento especial em relação à proteção do patrimônio e atendimento às carências detectadas através de estudos futuros. As Ilhas do Governador e Fundão da mesma forma deveriam ser estudadas para a compatibilização das suas funções - Aeroporto e Cidade Universitária - com a sua infra-estrutura, principalmente acessibilidade e transportes. Os estudos que deveriam ser feitos para a área não foram realizados. Os problemas se agravaram e sua dimensão, hoje, assume proporções muito maiores que as detectadas quando da elaboração do PUB-Rio.

De maneira geral, pode-se dizer que a política urbana do Município do Rio de Janeiro existe e está devidamente guardada no PUB-Rio. Sua implantação pode ser analisada sob duas perspectivas: a primeira é a que contempla o sistema viário e os transportes de massa, cuja determinação atendeu aos interesses das esferas de governo e portanto foram executadas em grande proporção. A segunda perspectiva é a que aponta o entendimento da complexidade do espaço urbano, enquanto produto de futuros estudos, que deveriam ser pautados em diretrizes gerais delineadas no PUB-Rio. Isto aconteceu em escala muito reduzida, mostrando que o Plano Urbanístico Básico, apesar de vigorar até hoje, nestes doze anos de existência não conseguiu sair por completo do papel. É um documento muito bem elaborado, mas que se distancia

da realidade presente pelo agravamento das situações que detec
tou, sem conseguir resolver os problemas urbanos na sua origem.

A cronologia da elaboração dos PEU's mostra que as áreas com melhores índices de atendimento urbanístico, e padrão de ren
da mais alto foram as primeiras a serem tratadas - a concentra-
ção deste mecanismo de controle da política urbana local na Área 2 evidencia isto. Só quase dez anos depois é que as atenções se voltaram para a periferia urbana do Município, como no caso da Área 5, onde se localizam extratos significativos de população de baixo poder aquisitivo e os recursos urbanísticos são escas
sos.

Nesse sentido cabem perfeitamente as críticas referen
tes a versão elitista da legislação urbanística. Na opinião de nacif⁽²¹⁾, "quando a legislação está calcada em uma estratégia que vai de encontro aos interesses de acumulação do capital e se propõe a facilitar o assentamento e a mobilidade da classe dominante, ela conta com apoio para a sua aprovação e aplicação".

O que ocorre de fato, é que não há uma avaliação estrutural da prática/implementação (para não falar em acompanhamento) da política - se o PEU, por exemplo, é ou não um instrumento efi
caz; se ele conseguiu ou não corrigir os problemas encontrados; etc.

A prática da articulação política se baseia em possibilidades de dividendos (políticos, é claro). Ao atender o núcleo em detrimento das periferias urbanas, está em andamento um tipo de comportamento centralizador de ações, e os efeitos críticos já são de amplo domínio público. O atendimento, de maneira con
centrada de um extrato periférico urbano, demonstra estar em mo
vimento outro tipo de comportamento centralizador - é o caso do tratamento dado a Área 5 na elaboração dos PEU's, deixando a des
coberto as Áreas 3 e 4, por exemplo, onde se concentram segmen

(21) NACIF, Cristina Lontra. Qual a legislação? In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 33(180): 42-7.

tos expressivos da classe média, classe média baixa e baixa renda, além de processos urbanos intensos que precisam ser regulados (ocupação do solo, infra-estrutura, equipamentos comunitários, etc.). É possível que o atendimento a Área 5 tenha sido justificado por critérios de inversão de capital em infra-estrutura urbana e econômica, por causa da Zona Industrial, conjugados com as facilidades da disponibilidade de mão-de-obra próxima a localização dos estabelecimentos industriais, além da oferta da terra urbana a custos mais acessíveis.

Não se trata de fazer uma crítica a tal ou qual forma de governo, mas sim a maneira pela qual são tomadas decisões que configurarão uma determinada política ou conjunto de ações governamentais. Na realidade, a política urbana e os seus instrumentos - e o caso do Rio de Janeiro não é nenhuma exceção - têm funcionado mais para:

- a) dar uma espécie de satisfação a determinados segmentos que compõem o poder local, e que exigem uma determinada ordem (econômica, social, e espacial) para o Município;
- b) manter as tensões sociais urbanas num limite suportável, capaz de garantir a sobrevivência da grande massa de desprivilegiados urbanos, de acordo com a concepção de ordem do poder local;
- c) manter o aparelho administrativo municipal funcionando para justificar sua existência - através de uma rede intrincada de organizações - sob argumentos de eficiência.
- d) confirmar um modelo de espaço urbano que segrega usos, pessoas, renda e recursos urbanísticos.

O que se verifica, então, é que não há descontinuidade administrativa entre uma e outra forma de governo. O que acontece é o oposto: uma continuidade de comportamentos com origens e

bases diferentes é verdade, mas com resultados muito próximos um do outro.

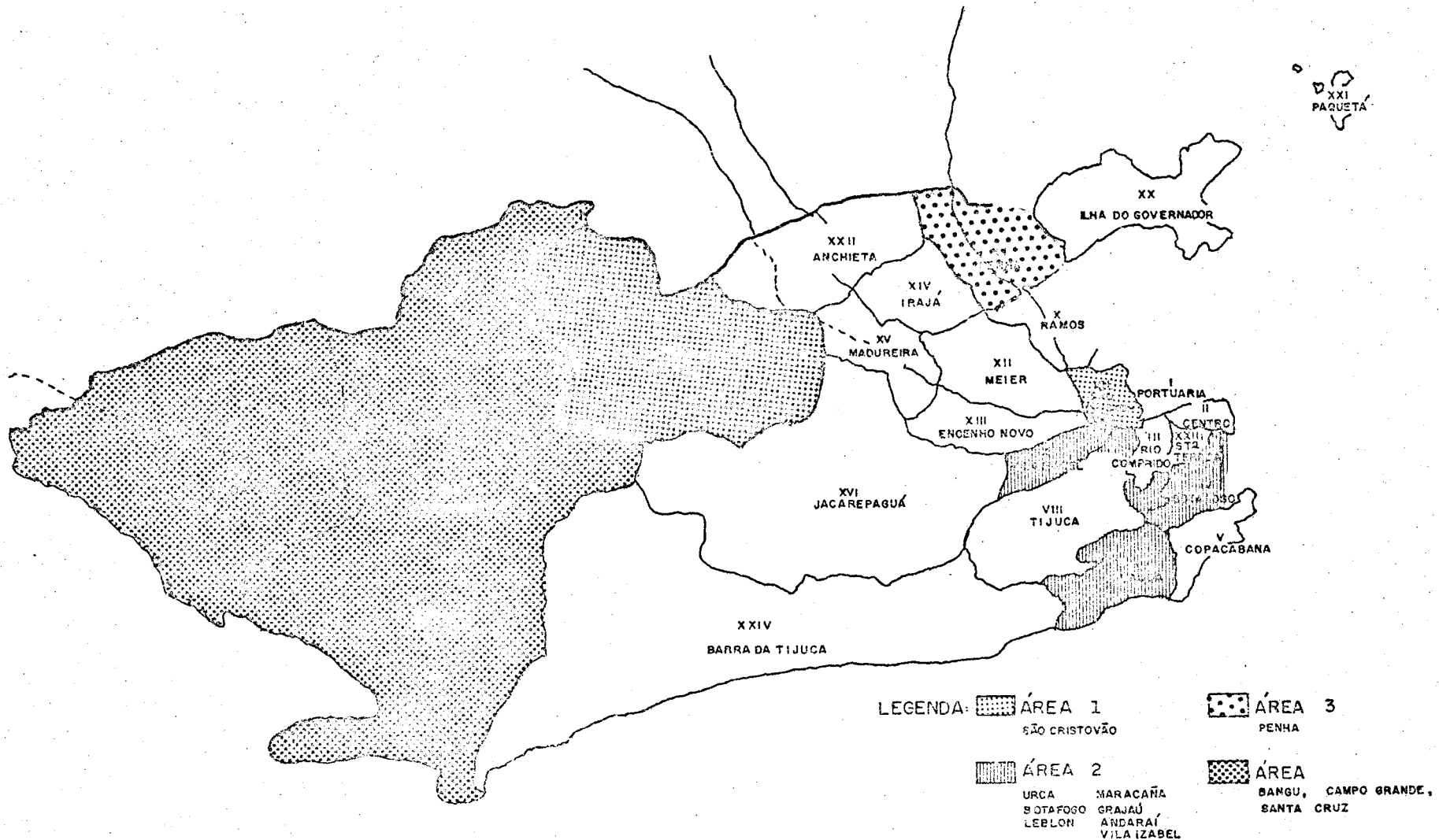
As práticas urbanas numa metrópole como o Rio de Janeiro são complicadas e dinâmicas. Assim, uma política pública no campo do urbano poderia ser mais aberta e flexível, sujeita a revisões periódicas; incorporando potencialidades e externalidades consideradas positivas; estabelecendo mecanismos de controle da responsabilidade do serviço público (accountability); e neutralizando na base, práticas que, em todos os sentidos - político, técnico, burocrático, jurídico, etc - venham contribuir para as distorções e contrastes nefastos encontrados no atual modelo de desenvolvimento urbano do Município.

FIG III
ÁREAS CONTEMPLADAS COM PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO URBANA

F. A. P. P.

POLÍTICA URBANA

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO



II - PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA URBANA: IDENTIFICAÇÃO DA REDE DE ORGANIZAÇÕES

A identificação da rede de organizações que participam da formulação da política urbana do Rio de Janeiro, terá como pano de fundo o pressuposto de que ela é o resultado da interação de mecanismos decisórios do setor público. No caso do Rio de Janeiro, esta interação se dará basicamente em dois sentidos: vertical - decorrente das relações intergovernamentais; e horizontal - dentro da mesma esfera de governo. O resultado desta matriz, evidenciará o grau de articulação dos órgãos e/ou agentes envolvidos, explicitando a política urbana para o Município em questão.

O relacionamento entre essas instituições, tanto no sentido vertical quanto horizontal, são caracterizados por certa complexidade, principalmente em função da definição pouco clara dos papéis que representam no ambiente em que atuam. É importante observar que no sentido vertical os órgãos pertencentes aos governos federal e estadual, acabaram definindo diretrizes políticas, que funcionaram como verdadeiros inputs ou até mesmo como os próprios outputs da política urbana definida no âmbito do Município (ver FIG. I), e consolidados pelo PUB-Rio.

No caso estudado, os inputs foram tão intensos - em função do projeto de fusão e criação da região metropolitana - que o próprio PUB-Rio foi literalmente introduzido na agenda do policy-maker, na medida em que surgiu de um compromisso político, assumido pelo governo municipal, como contribuição à efetivação e consolidação dos projetos do governo federal.

Esta situação, em última análise, pode demonstrar o grau de comprometimento dos formuladores de políticas, e o simbolismo implícito nos convênios assinados para a elaboração das políticas públicas. Abordando o lado político da elaboração do PUB-Rio, também é conveniente ressaltar, que o ano de sua elaboração era praticamente o penúltimo da administração municipal e

estadual vigentes. O reflexo disto, certamente teve efeito significativo no comportamento do policy-maker e nas políticas formuladas.

As situações expostas acima configuram um cenário político-administrativo bastante explícito, que na época da elaboração do PUB-Rio acabaram determinando o design da rede de relações interorganizacionais a atuar, marcando, evidentemente, a hierarquia de ações no processo decisório da política urbana.

Essa rede, bastante legalizada, teve encontro marcado na realização de um seminário, promovido pelo governo municipal nos meses que antecederam a elaboração do Plano Urbanístico Básico - mais precisamente em setembro e outubro de 1976 - cuja programação procurou atender individualmente cada esfera de poder, determinando dias exclusivos para os governos federal, estadual e municipal.

O resultado deste seminário, serviu como insumo básico para o PUB-Rio. Por outro lado, o grau de dependência do Município em relação às outras esferas de governo, principalmente à nível político-financeiro, contribuiu para que no delineamento da política urbana, prevalecessem as intenções, interesses e prioridades expressas por órgãos do Estado e da União. É importante atentar ainda, para o fato de que na época da elaboração do PUB-Rio, o governo federal já possuía uma política urbana bastante definida - através do IIº PND - e o Município, sem autonomia política e/ou financeira, limitava-se a atender às diretrizes já estabelecidas.

As considerações esboçadas permitem que se tenha um referencial claro acerca da natureza da política urbana local. Esta se constitui de um conjunto de decisões inter-relacionadas, tendo como suporte ações organizacionais, ou mais precisamente, inteorganizacionais. Sendo a política urbana produto da relação intergovernamental, em algum momento desta relação, necessariamente ocorrerá uma certa divisão do trabalho empreendido, principalmente no que se refere ao processo decisório de política, confor

me explicitado por Jorge Monteiro⁽²²⁾. "O funcionamento deste esquema de trabalho", pressupõe algumas definições fundamentais, como por exemplo, a hierarquia do processo decisório definida e reconhecida.

No caso da política urbana do Rio de Janeiro, é evidente que a hierarquia do processo decisório deu-se no sentido do governo federal para o municipal, havendo entre eles, ainda, a nebulosa atuação do governo estadual e seu órgão metropolitano. Além disso, faltou ao sistema de relações intergovernamentais, uma definição mais precisa das competências e dos serviços que cada um deveria realizar ou esperava que o outro realizasse. Quando as questões dos serviços comuns são analisadas à luz do conceito de peculiar interesse, conforme estabelecido na Constituição Federal, percebe-se que as funções locais, definidas por Ana Maria Brasileiro⁽²³⁾ "como aquelas que se referem ao controle de uso do solo urbano, traçado do sistema viário, prestação de serviços de água, esgoto, e saneamento básico, transportes urbanos e ao planejamento local integrado", acabam sendo exercidas, também, pelos outros níveis de governo.

Isto ocorre por uma série de fatores, entre os quais a dependência econômico-financeira do Município, carência de recursos humanos especializados, organização administrativa deficiente, problemas políticos, etc. Porém, o que mais chama a atenção, é que as políticas formuladas para o planejamento dos serviços acima referidos, também acabam acontecendo fora do âmbito municipal. Significa dizer que apesar de uma aparente divisão de trabalho à nível do processo decisório, o que na realidade acontece, é uma excessiva concentração de poder político e formulação de políticas em mãos de algumas unidades de decisão do governo federal.

(22) MONTEIRO, Jorge Viana. Fundamentos da Política Pública. Rio de Janeiro; IPEA/INPES, 1982, Cap. I, p.36.

(23) BRASILEIRO, Ana Maria. Região Metropolitana do Grande Rio: Serviços de Interesse Comum. Rio de Janeiro. IPEA/IPLAN, 1976, p. 13.

Essa nebulosidade ou falta de definição clara da competência dos órgãos envolvidos com a política urbana, faz com que, entre as organizações, o fluxo de informação necessária à formulação das políticas seja um tanto deficiente. A circulação e o aproveitamento da informação padecem de aceitação, crédito, reconhecimento hierárquico e legalidade, podendo ainda ser totalmente desconhecidas de uma unidade de decisão para outra.

Apesar da política urbana se refletir fisicamente no espaço da cidade, o caminho que ela percorre, desde a formulação até a implementação, dificulta sobre maneira qualquer tentativa de torná-la mais transparente. Os interesses que se impõem à formulação, de certa forma a distancia das reais necessidades da cidade e dos grupos que serão envolvidos por ela.

Não há como ser transparente numa política que é definida hierárquica e politicamente em instâncias tão afastadas do cotidiano da cidade, e que ainda por cima, os órgãos responsáveis pela sua formulação e implementação sejam carentes de uma clara definição de seus papéis. Além do mais, dentro das organizações existe uma grande confusão e desconhecimento sobre os processos decisórios internos das diversas unidades de decisão, fomentando um certo descompasso no fluxo de informações interorganizacionais. Isto contribuiu para a dispersão e mau aproveitamento da informação. A consequência imediata é a duplicação de ações, o distanciamento ou desconhecimento das realidades sobre as quais estão atuando, comprometendo a relação entre objetivos das políticas e coerência na sua formulação.

III - REDE DE INTERDEPENDÊNCIA DA POLÍTICA URBANA DO RIO DE JANEIRO

1 - Matriz de Política: organização e dimensão

A política urbana será organizada sob a forma matricial, segundo a metodologia adotada por Monteiro⁽²⁴⁾. O enfoque contemplará as relações interorganizacionais existentes para a consecução destas políticas.

Para o desenho das relações intergovernamentais existentes na política urbana do Rio de Janeiro, foram selecionados órgãos que direta ou indiretamente participaram desta política, quer seja através de normatização exercida, quer seja em função do seu poder de indução ao estabelecimento de diretrizes. De qualquer maneira, o que estará sendo observado é o comportamento destas instituições e sua participação real no processo.

Voltando à concepção de que a política pública é o output de um processo decisório intergovernamental, pode-se dizer que a política urbana do Rio de Janeiro foi desenhada dentro de um contexto onde as políticas adotadas, foram, de certa forma, bastante induzidas e provocadas.

Do ponto de vista organizacional, a conjuntura política da época e a escassez do tempo para a elaboração do PUB-Rio, contribuíram para que houvesse sobrecarga na capacidade de rastreio da organização municipal, influenciando no resultado final. A política urbana a ser formulada envolveu elementos de oportunidade e crise. A sensação era de que algo precisava ser feito: havia reconhecimento da necessidade de atuar. No bojo do projeto político-administrativo do governo federal - fusão e região metropolitana - a cidade do Rio de Janeiro, através de suas instituições, precisava urgentemente definir mecanismos e políticas de ação para orientar o seu crescimento.

(24) MONTEIRO, Jorge Viana et alli. A Política Industrial no Brasil no Início da Década de 80: Um estudo de identificação. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 16(2) ago. 1986.

Pode-se dizer, também, que a política urbana do Rio de Janeiro é essencialmente produto da ação do poder executivo como um todo. As três esferas de governo comparecem com órgãos específicos, envolvendo ao todo 13 unidades de decisão. Para uma abordagem mais analítica, estas unidades serão agrupadas em 5 blocos e organizadas sob a forma matricial.

QUADRO I

CONJUNTO DE ORGANIZAÇÕES DA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO*

I - Unidades deliberativas

CNDU (ex-CNPU)

CDSM

CCP

II - Unidades de Planejamento Urbano

FUNDREM

SECPLAN

SMPC

III - Unidades Financeiras de Suporte à Política Urbana

FNDU

FNTU

FDRM

IV - Unidades de Política Setorial

SETUR

SMTUR

SEMTUR

V - Empresas Estatais

EBTU

GEIPOT

METRÔ

CODIN

(*) Alguns dos órgãos citados foram extintos antes e após a elaboração deste trabalho, como o GEIPOT e a FUNDREM.

2. Conjunto de Organizações de Política Urbana

O conjunto das organizações envolvidas na política urbana do Rio de Janeiro, foi definido em função das esferas de governo a que pertencem. Um dos critérios utilizados para a seleção, foi a observação genérica dos objetivos organizacionais de cada uma delas. De acordo com os conceitos de Perrow⁽²⁵⁾, utilizou-se o enfoque político, que demonstra "que os objetivos das organizações não só são múltiplos como também podem ser conflitantes."

2.1 - Governo Federal

- a) CNPU - Comissão Nacional de Região Metropolitana de Política Urbana (atual CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano).

A falta de uma política urbana integrada ao sistema econômico e social do país, levou à criação da CNPU, composta por representantes de cinco ministérios: Planejamento, Interior, Indústria e Comércio, Transportes e Fazenda. Com a criação desta Comissão, o objetivo do governo federal era estabelecer nacionalmente um sistema de planejamento urbano, que deveria ser integrado a um subsistema de planejamento econômico, social e político.

A CNPU passou a ser a responsável em especial pelas grandes definições de política urbana no Brasil. Esta política é a que consta no IIº PND - Plano Nacional de Desenvolvimento - e que cria as Regiões Metropolitanas.

- b) FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

(25) PERROW, Charles B. Análise Organizacional - Um Enfoque Sociológico. Trad. Sônia F. Schwartz. São Paulo, Atlas, 1981. p. 167.

O FNDU foi criado para ser o instrumento capaz de viabilizar as políticas propostas pela CNPU. Permitia a aplicação de recursos em programas prioritários do governo federal, basicamente nas áreas de: transportes, saneamento, criação de distritos industriais e centros sociais urbanos. Estas prioridades eram definidas pela CNPU e o financiamento permitia maior agilização do processo.

c) FNTU - Fundo Nacional de Transportes Urbanos.

Consistia em uma sub-conta do FNDU. Foi criado para dar mais suporte aos programas de transportes de massa das regiões metropolitanas - Metrô e Rede Ferroviária Federal.

O transporte urbano era considerado como um dos principais problemas urbanos das RMs, exigindo grande soma de recursos. O FNTU deveria permitir apoio mais concreto e efetivo à solução ou pelo menos ao ataque imediato desses problemas.

d) EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.

Além da criação do instrumental financeiro (FNTU) específico para a execução das políticas de transportes das RMs, era fundamental para o governo federal, uma unidade específica que centralizasse a coordenação, execução e avaliação constante dos programas. Neste sentido, criou a EBTU, como órgão central do Sistema Nacional de Transportes Urbanos. A EBTU deveria executar as políticas locais compatibilizando-as com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Outra função da EBTU, seria a de promover a implantação de um processo nacional de planejamento dos transportes urbanos, assumindo interinamente a condução técnica dos planos diretores, programas e projetos nesta área - além disto, deveria compatibilizar as políticas metropolitanas e municipais dos transportes urbanos com o planejamento integrado para o desenvolvimento local.

e) GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes.

O GEIPOT foi criado com o objetivo de ser o órgão responsável pela elaboração de planos específicos para o transporte urbano tendo, entretanto, uma forte ênfase em proposições urbanísticas generalizadas.

No Rio de Janeiro, pouco antes do PUB-Rio, o GEIPOT elaborou um plano diretor para o aproveitamento da área de contorno da Baía de Guanabara. O objetivo deste plano, era promover o desenvolvimento econômico da região, bem como a ampliação das condições de bem-estar social e melhoria da qualidade do meio-ambiente.

Para a realização deste trabalho, foi feita uma avaliação preliminar das tendências de desenvolvimento da área com a definição de vetores de expansão da cidade. Em função disto, foram elaboradas diretrizes para o uso do solo urbano contendo, inclusive, hipóteses para o tratamento da estrutura urbana local a médio e longo prazos.

Os estudos realizados para este trabalho foram intensos e envolveram diversas dimensões como: população, emprego, renda; planejamento territorial; estruturação do espaço urbano; distribuição territorial da população; transportes - demanda e oferta de serviços; montagem e simulação de modelos, vinculando as hipóteses de estrutura urbana aos equipamentos de transportes existentes e necessários; saneamento básico - sistemas atuais e projeções futuras de abastecimento de água, esgotos; e análise institucional - com ênfase nos aspectos político - administrativos condicionadores para implementação das diretrizes propostas.

O impacto deste trabalho foi grande no Rio de Janeiro, principalmente pela profundidade e amplitude da fase de coleta de dados. As informações obtidas e as análises feitas pelo GEIPOT sobre a cidade, foram posteriormente bastante utilizadas no PUB-Rio, na medida em que a Prefeitura Municipal não dispunha de informações próprias nem capacidade administrativa para coletá-las.

2.2 Governo Estadual e Entidade metropolitana

O sistema metropolitano de planejamento, permite a viabilização dos objetivos vinculados ao desenvolvimento da região metropolitana principalmente aqueles voltados para política de reorientação da organização do espaço metropolitano. Isto evidentemente inclui a existência de propostas e alternativas para melhor distribuição das atividades e dos equipamentos de infra-estrutura urbana.

É importante observar que a natureza da entidade responsável pelos problemas metropolitanos apresenta grande ambiguidade em relação ao governo estadual, possuindo, inclusive, duplicidade de ação em vários casos; e que nesta fase, a política estadual de desenvolvimento estava contida no documento do Iº Plan-Rio e objetivava consolidar o Estado do Rio de Janeiro como o segundo polo nacional de desenvolvimento.

A execução do Iº Plan-Rio, deveria ser desenvolvida pelas três esferas de governo - federal, estadual e municipal. A nível local, a política estadual era direcionada para proporcionar à população do Município do Rio de Janeiro melhores serviços de educação, segurança pública e comunicações; melhores condições de transportes e circulação na cidade; melhoria qualitativa e quantitativa de habitações populares; melhoria no abastecimento de água, esgotos, etc.

Evidentemente que as diretrizes propostas no Iº Plan-Rio condicionaram as políticas contidas no PUB-Rio, havendo por parte do Estado, uma forte interferência à nível espacial, econômico e social no ambiente local.

a) CDSM - Conselho Deliberativo do Sistema Metropolitano.

No modelo institucional metropolitano, o CDSM é a entidade de maior hierarquia técnica e política. Promove a elaboração de planos para a região metropolitana, e coordena a execução de programas e projetos nas áreas de interesse comum.

É normativo no que se refere a execução e controle do planejamento de serviços comuns. Promove a compatibilização dos planos locais existentes com o planejamento integrado da região metropolitana como um todo.

b) FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A FUNDREM é dotada de capacidade normativa. As suas principais atribuições são voltadas para o desenvolvimento de trabalhos que busquem a solução dos problemas comuns dentro da RM, como: transportes, saneamento, coleta e destino final do lixo metropolitano, planejamento integrado, etc.

A FUNDREM pode celebrar convênios com órgãos públicos municipais, estaduais, federais e internacionais, não havendo limite legal para isto. Entretanto, a execução das políticas propostas é realizada através de órgãos setoriais do Estado e dos Municípios da RM.

c) FDRM - Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O FDRM permite ao órgão metropolitano (FUNDREM) capacidade financeira para implementar programas e projetos de interesse comum. A captação de recursos se dá mediante a programação dos governos municipais e dos órgãos setoriais do governo estadual. De posse dos programas são feitas solicitações ao governo federal, que dentro das prioridades indicadas e compatibilizadas pela FUNDREM, libera os recursos. As prioridades para a liberação dos recursos, são ditadas pelos objetivos e diretrizes metropolitanas, ou seja, pela política e programação metropolitana.

d) METRÔ - Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro.

No IIº PND e no Iº Plan-Rio, os transportes de massa foram tratados com bastante ênfase a nível de diretrizes gerais. O aprofundamento da questão no Município, foi efetivado através da

elaboração de um plano de transportes específico, que objetivava o detalhamento e viabilização do sistema metroviário local. Este plano é o PIT/Metrô⁽²⁶⁾, e da mesma maneira que o PUB-Rio, representa em suas diretrizes, as políticas já estabelecidas à nível federal.

Para o desenvolvimento do PIT/Metrô foram estudados diversos aspectos do Município, notadamente os setores econômico e social local. Após a análise da situação populacional; localização de demandas para o transporte de massa; estudos do uso e ocupação do solo urbano; observação das tendências de crescimento do tecido urbano, etc., o PIT/Metrô propôs uma grande intervenção física na cidade, através da implantação do sistema de metrô e pré-metrô.

Com esta proposta, de certa forma o plano acaba ordenando e induzindo o uso do solo urbano para determinadas áreas, mais precisamente, nas áreas de intervenção física para implantação do sistema metroviário.

O PIT/Metrô, apesar de ser elaborado à mesma época que o PUB-Rio, torna-se um elemento condicionante para todas as políticas a serem propostas pelo PUB. O tipo de intervenção proposta traz efeitos significativos na imagem da cidade e nos padrões de ocupação do solo urbano local.

e) SECPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento.

No que se refere à definição da política urbana do Rio de Janeiro, a SECPLAN alertou os elaboradores do PUB-Rio que considerassem as prioridades nacionais, estaduais e metropolitanas, antes da elaboração das políticas municipais. A intenção era orientar a Prefeitura para que o PUB-Rio, observasse aspectos da realidade econômica, social e política do Rio de Janeiro⁽²⁷⁾.

(26) Plano Integrado de Transportes. Governo do Estado. RJ, 1977.

(27) Sobre isto, consultar COUTO, Ronaldo Costa. Anais do Seminário do PUB/Rio. Fase II, RJ, p. 32.

f) SECTUR - Secretaria Estadual de Transportes.

Este órgão, em conjunto com a Secretaria Municipal de Transportes, elaborou um plano de ação imediato para a cidade do Rio de Janeiro. Neste trabalho foi dado um tratamento especial ao centro da cidade, com a definição de políticas restritivas de acesso e circulação de veículos no lugar.

Introduziu melhorias técnicas de administração de tráfego, através da modernização da sinalização básica; regulamentação de horário de carga e descarga de caminhões; pequenos alargamentos de pistas de rolamento; construção de travessias em desnível para pedestres e etc.

O que chama atenção neste plano, é o fato de ter sido elaborado em colaboração com a Secretaria Municipal de Transportes Urbanos.

A importância dos transportes para o planejamento urbano, é que tal setor tem função ambígua, pois ao atender às demandas existentes por transportes, inevitavelmente acaba induzindo o crescimento urbano. Assim, aumentando a capacidade de transportes surgem novas possibilidades de adensamento demográfico e indução à expansão urbana; como consequência surgem novas demandas por serviços públicos e infra-estrutura urbana.

Em relação ao PUB-Rio, a Secretaria de Transportes do Estado tem como objetivo a prestação de assessoria técnica à Prefeitura, definindo e orientando o desenvolvimento de projetos e programas a serem implementadas pelo governo municipal.

g) CODIN - Companhia de Distritos Industriais do Estado do Rio de Janeiro.

A CODIN, atuava de acordo com a necessidade da definição de um programa de ocupação espacial e desenvolvimento industrial para o Estado. Os objetivos do trabalho estavam dirigidos para a adoção de uma política de industrialização que fortalecesse

se o parque industrial da Região Metropolitana, e em particular o Município do Rio de Janeiro.

A política de industrialização a nível local, foi baseada na identificação de vetores de crescimento do Município, atraindo indústrias para locais específicos. É importante observar, que a localização industrial é uma externalidade positiva à ocupação do solo urbano. Tende a atrair serviços urbanos e infraestrutura para a sua proximidade; necessita de transportes de massa que permitam o deslocamento dos empregados, induzindo a expansão do tecido urbano e dos serviços.

h) OUTROS

Outros órgãos existentes no âmbito estadual, como: Secretaria de Obras e Serviços Públicos (SEVOP); Empresa de Obras Públicas (EMOP) e Companhia Estadual de Habitação (CEHAB), funcionam mais como órgãos executores de políticas. O poder de decisão sobre as políticas que orientam as suas atividades, encontra-se disseminado nas unidades de decisão tratadas anteriormente.

2.3 - Governo Municipal

a) CCP - Conselho Consultivo de Planejamento

Conselho formado pelos titulares das secretarias municipais, caracterizando a participação direta das pessoas que têm poder de decisão em cada órgão de administração direta. Este conselho está vinculado diretamente ao sistema municipal de planejamento.

b) SMPC - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

O objetivo desta secretaria é coordenar as atividades de planejamento, visando o desenvolvimento físico, institucional, econômico e social do Rio de Janeiro.

Foi o órgão responsável pela elaboração do PUB-Rio. Formula a política urbana, e planeja o uso do solo local, com a adequada distribuição dos equipamentos urbanos e de infraestrutura. Entretanto, o referencial sobre o qual se implantou o processo de formulação da política urbana, está influenciado por implicações de caráter inter-urbano. Estas representam a articulação de decisões tomadas nos três níveis de governo, sendo o elo de ligação entre a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação e os demais órgãos de planejamento das administrações estadual e federal.

À partir de um determinado nível de atuação, a SMPC esbarra com os problemas de interface, de inter-relação e de superposição de competências entre os governos federal, estadual e municipal.

c) SMT - Secretaria Municipal de Turismo.

O turismo é considerado como vocação natural do Rio de Janeiro. O desenvolvimento desta atividade pressupõe a necessidade permanente de novas áreas a serem exploradas, como a localização de hotéis, obras de infra-estrutura e serviços destinados a oferecer atrativos aos turistas. Este fato acaba condicionando a densidade de determinadas áreas, bem como a localização de atividades específicas e de suporte ao setor. A explosão demográfica, a urbanização, a industrialização e o desenvolvimento turístico, são fatores que têm determinado profundas alterações na paisagem urbana e no meio ambiente.

A especulação do solo em áreas com potencialidades turísticas, principalmente em função da industrialização e do crescimento acelerado, constitui-se em um quadro de referências para a formulação de políticas urbanas.

A Secretaria Municipal de Turismo, pouco antes da realização do PUB-Rio, desenvolveu um plano básico de ordenação turís

tica, organizando a atividade geograficamente. Porém, além da elaboração de planos afins, a SMT tem como objetivo desenvolver assessoramento técnico e apoio administrativo nas questões que lhes são pertinentes.

d) SMOSP - Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.

A finalidade deste órgão é planejar, dirigir, organizar e coordenar a execução e a conservação das obras públicas à cargo do Município.

Além disto é responsável pela aplicação da legislação urbanística, controlando o uso de solo e licenciando obras de qualquer natureza. Através desta Secretaria flui o nível mais concreto de intervenção de governo - que são a engenharia e a polícia urbanística, através do código de edificações e a aplicação dos critérios de zoneamento para a construção civil, principalmente.

e) OUTROS

Outros órgãos considerados importantes para o estabelecimento de política urbana, foram a Secretaria Municipal de Educação e Cultura e a Secretaria Municipal de Saúde. Entretanto, estes órgãos apesar de sua importância, não foram determinantes no processo decisório de política urbana do Rio de Janeiro. A atuação destas secretarias se deu basicamente no fornecimento de elementos estatísticos para a definição da situação sócio-econômica do Município.

A articulação do planejamento educacional com o planejamento urbano deu-se através da caracterização da população escolar e direcionamento da demanda. A localização espacial da população - alvo e a capacidade ao atendimento desta, são equações fundamentais para o planejamento do equipamento escolar. Isto inevitavelmente conduz para a indução no adensamento de determinadas áreas urbanas.

A Secretaria Municipal de Saúde, colocou à disposição da Secretaria de Planejamento dados recentes e disponíveis sobre a questão da saúde no Município. Considerou também a existência de equipamentos, capacidade dimensionada para o atendimento à demanda, e a localização geográfica desta.

QUADRO II

CONJUNTO DE ORGANIZAÇÕES DE POLÍTICA URBANA:

SIGLA POR ESFERA DE GOVERNO

I - GOVERNO FEDERAL

CNDU - Comissão Nacional de Região Metropolitana de Política Urbana

* FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

* FNTU - Fundo Nacional de Transportes Urbanos

EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

II - GOVERNO ESTADUAL E ENTIDADE METROPOLITANA

CDSM - Conselho Deliberativo do Sistema Metropolitano

FUNDREM - Fundação para Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

* FDRM - Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

METRÔ - Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro

SECPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento

SECTUR - Secretaria Estadual de Transportes

CODIN - Companhia de Distritos Industriais do Estado do Rio de Janeiro

* OUTROS - SEVOP - Secretaria de Obras e Serviços Públicos

EMOP - Empresa de Obras Públicas

CEHAB - Companhia Estadual de Habitação

QUADRO II

CONJUNTO DE ORGANIZAÇÕES DE POLÍTICA URBANA (continuação)

III - GOVERNO MUNICIPAL

CCP - Conselho Consultivo de Planejamento

SMPC - Secretaria Municipal de Planejamento e
Coordenação.

SMT - Secretaria Municipal de Turismo

SMOSP - Secretaria Municipal de Obras e Serviços
Públicos

* OUTROS: SMEC - Secretaria Municipal de Educação e Cultura

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

* - Unidades que não detêm poder de decisão na política urbana.
Atuam mais como unidades de execução ou financiamento.

3. Representação das Interdependências: forma matricial das unidades de decisão.

A análise matricial de política pública mostrará a interrelação entre diversas unidades de decisão que atuam na política urbana do Município do Rio de Janeiro. Devido à complexidade das relações existentes entre as unidades de decisão, principalmente no que se refere a duplicidade ou superposição de atividades, serão utilizados três modelos distintos de matrizes.

3.1. Matriz Interorganizacional⁽²⁸⁾

Na formulação desta matriz, as linhas e colunas conterão as unidades de decisão importantes para a política urbana do Município do Rio de Janeiro. A relação entre estas linhas e colunas determinará nas células da matriz as características operacionais destas unidades.

(28) - Modelo de Matriz desenvolvido por:

MONTEIRO, Jorge Viana et alli. A Política Industrial no Brasil no Início da Década de 80: Um estudo de identificação. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA 16(2) ago/1986.

FIG. IV

MATRIZ INTERORGANIZACIONAL DE POLÍTICA URBANA

A \ B	CNPU	EBTU	GEIPOT	CDSM	FUNDREM	METRO	SECPLAN	SECTUR	CODIN	CCP	SMPC	SMTUR	SMOSP
CNPU		1 2 4		1 45	1	1	1				8		
EBTU			2 1 4 5		1 4 6	1 4	1	1 4 5 8	5		5 8		5 1 8 4
GEIPOT					1 6 7	1	8	4 1 5 8			5 8		4 5 8
CDSM	8	1	1		2 1 4 5	2 1 4	1		1 5	8	5		
FUNDREM		6				5 1	5 1 8 4	5 4 8	4 1 5 8	5	4 1 8 5	4 1 8 5	5 1 8
METRÔ		6 7		1 6 6	6 7		5 8	5 8	5 1 8		5 8	5	5 1 8
SECPLAN				6	6 7			1 5 8	1	5 6 8	5 8	8	8
SECTUR		6 7			6 7	6 7	7						5 1 8
CODIN					6 7	5		5			5 8	5 8 5	5
CCP				6	6		1 8				2 1 5	2 1 5	1 1 5
SMPC		6	6			6 7	6 7			3		1 8 8	1 5
SMTUR					6 7					3	6 7		
SMOSP		6 7			6 7	6 7		6	6	3 7	7 6		

Na matriz apresentada, as unidades que participam do processo decisório atendem a determinados fluxos, que condicionam o grau de integração ou articulação existente entre elas. A articulação se dá através de elementos de subordinação (hierarquia organizacional ou política) ou através de convênios formados entre as diversas unidades para consecução de objetivos comuns.

Para o delineamento desta articulação, foram utilizados alguns indicadores que expressam a condição da inter-relação entre os órgãos. Para tal, o modelo desenvolvido por Monteiro⁽²⁹⁾ precisou ser reformulado, face às especificidades e à amplitude da política em questão, para que pudesse ser utilizado como base da matriz interorganizacional elaborada. Os indicadores estão organizados no quadro III com a respectiva convenção.

(29) op. cit. p.425-66.

QUADRO III

INDICADORES DE ARTICULAÇÃO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA URBANA

I - Indicadores de Posição

- 1 - Participação da unidade A no processo decisório de B, ao nível máximo de decisão de B.
- 2 - Subordinação de B ao organograma de A.
- 3 - Existência de subunidade em A em decorrência do vínculo de política com B.

II - Indicadores de Formação Política

- 4 - Destinação de recursos financeiros, segundo critérios de decisão de A (ou externos a A e B) para B.
- 5 - Definição de planos, programas e projetos, elaborados segundo critérios de decisão de A (ou externos a A e B) e que condicionam os planos, programas e projetos a serem elaborados por B.
- 6 - Órgãos de B que prestam assessoramento técnico e/ou coordenam planos, programas e projetos de A.
- 7 - Órgãos de B que promovem a articulação com A para compatibilização de atividades e definição de prioridades políticas.
- 8 - Órgãos de B que se candidatam aos programas e projetos específicos de A.

a) Formas de Articulação da Política Urbana:

A articulação da política urbana do Município do Rio de Janeiro, pode ser considerada sob duas perspectivas não excludentes. A primeira se refere às relações intergovernamentais, ou seja, entre as três esferas de governo que detêm o poder da decisão política. Isto naturalmente implica na distribuição de competências entre a União, Estado e Município, resguardadas as suas autonomias político-administrativas. E a segunda diz respeito ao processo local de formulação das políticas, levando-se em consideração o modelo de organização administrativa do Município para tal, ou seja, sua estrutura organizacional e articulação interna dos órgãos municipais.

No funcionamento dos mecanismos de articulação, a variável informação assume vital importância, principalmente se observada sob a ótica dos fluxos de ocorrências. Isto quer dizer que a informação obedece a uma certa lógica de direção, que se encaminhada adequadamente, permite o rastreamento das possibilidades de atuação de cada esfera de governo, evitando-se, em última análise, a duplicidade de ações.

Para que se tenha uma visão analítica desta questão, será utilizado como referencial uma classificação básica dos fluxos de ocorrências desenvolvidas pelo IBAM⁽³⁰⁾, que equaciona em cinco situações o relacionamento intergovernamental para a formulação da política pública.

b) Classificação dos fluxos de ocorrências:

1. FLUXO DE INFORMAÇÃO - Este fluxo, tem duas direções. Partindo do Município para outras esferas de governo, vai permitir que estas conheçam a realidade municipal e as suas necessidades. No sentido contrário, possibilita que o Município conheça

(30) O Estado e o Município - pesquisa sobre relações intergovernamentais. Rio de Janeiro, IBAM, 2ª ed., 1974, p. 20.

ça quais são as prioridades de atuação do Estado e da União, bem como a disponibilidade destes em atuar. O Município, então, candidata-se aos planos, programas e projetos existentes. No caso do Rio de Janeiro a realidade local apreendida pela União e Estado, era aquela que se apresentava formalmente em função das transformações político-administrativas, desencadeadas com projeto de fusão e com a criação da região metropolitana do Rio de Janeiro. Não se procurou incorporar na formulação da política as questões estruturais do ambiente onde ela iria atuar, e que estavam por trás desses projetos.

2. FLUXO DE OFERECIMENTO - De acordo com suas prioridades, os governos federal e estadual estabelecem um elenco de programas e projetos que são oferecidos ao Município como serviços a serem prestados. Este fluxo, para ser eficiente, depende do grau de conhecimento que as outras esferas de governo têm da realidade municipal.

No caso da política urbana do Rio de Janeiro, as prioridades locais tiveram que se adaptar às prioridades da União e do Estado, atendendo aos interesses da política nacional de desenvolvimento, que via de regra estava muito distante dos problemas verificados no ambiente urbano local.

3. FLUXO DE SOLICITAÇÕES - De acordo com a identificação de demandas urbanas, o Município solicita das outras esferas de governo, o atendimento às suas necessidades.

Na elaboração do PUB/Rio, a identificação das necessidades urbanas foi orientada no sentido de compatibilizar as demandas locais, com os planos, programas e projetos já existentes à nível federal e estadual.

4. FLUXO DE ACOMPANHAMENTO E ARTICULAÇÃO - A finalidade deste fluxo é permitir a avaliação da adequação das políticas implementadas. No caso da política analisada, geralmente a implantação é a longo prazo, e a verificação final de sua adequação se dá basicamente na prática. As obras urbanas têm uma forte tendência a irreversibilidade e nem sempre atendem aos interesses da coletividade.

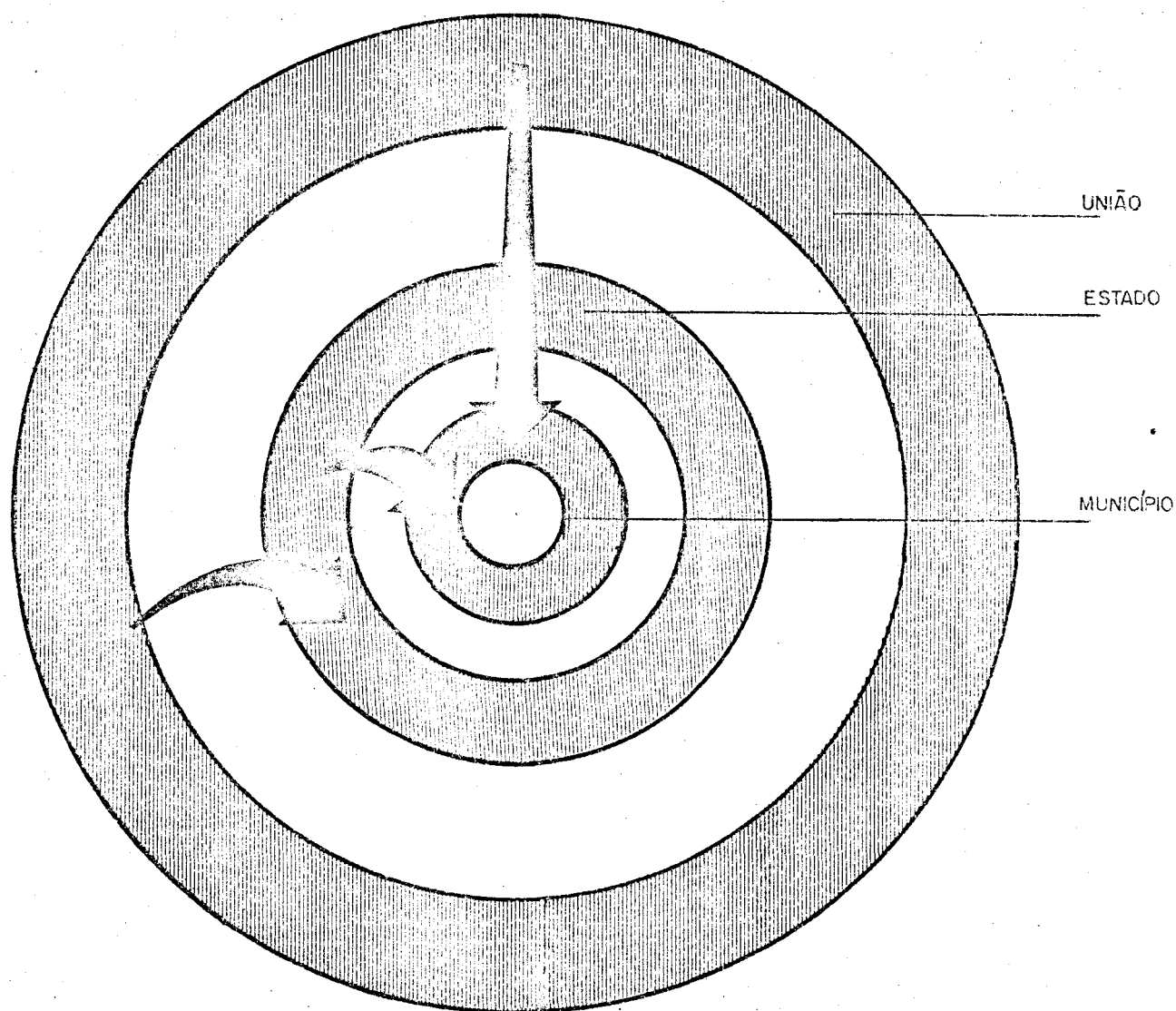
Observando os fluxos apresentados, pode se dizer que no caso da política urbana do Rio de Janeiro, a articulação intergovernamental ficou caracterizada pelo prevalecimento da unidirecionalidade dos fluxos, cuja direção partiu basicamente das outras esferas de governo para o Município. (FIG. V) Esta situação pode ser representada da seguinte maneira:

Estado -----> Município

União -----> Estado -----> Município.

FIG. V

DIRECIONAMENTO DOS FLUXOS DE OCORRÊNCIAS



c) Leitura da Matriz.

c.1) Indicadores de posição⁽³¹⁾

Participação da unidade A no processo decisório de B, ao nível máximo de decisão de A.

A participação neste caso nem sempre será formal, uma vez que as unidades que compõem a matriz pertencem à esferas distintas de governo, e pelo menos em tese, terão autonomia política e administrativa. A participação identificada permite supor que as unidades de A (indicadas na leitura horizontal da matriz) em relação a B (indicadas na leitura vertical), dispõe de:

- I) acesso a informação estratégica sobre o processo decisório de B;
- II) tem noção da medida em que as decisões de B são inputs para decisões de A ou são outputs das decisões de A.
- III) têm noção sobre a vinculação política de B em relação a A ou vice-versa e o nível hierárquico da relação;
- IV) noção dos custos e benefícios assumidos por B, na submissão e satisfação das prioridades determinadas por A.

A subordinação de B ao organograma de A e a existência de subunidades em A em decorrência do vínculo político com B, se dará com mais frequência dentro da mesma esfera de governo.

c.2) Indicadores de Formação Política

Estes indicadores são uma classe de decisões ou estratégias, englobando diferentes graus de comando e transparência nas decisões políticas. No caso da política urbana podem ser classificadas em função da agregação dos diferentes fluxos de ocorrências:

(31) Indicadores de posição adaptados de Monteiro, op. cit.

- I) Fluxos de informação e de oferecimento - são indicados pelas legendas 4 e 5 e indicam que algumas linhas de ação se rão desenvolvidas em função do nível de conhecimento da realidade local.

Por outro lado, o governo federal (principalmente) oferece serviços e pacotes orientados para determinados se tores, cujo desenvolvimento é considerado prioritário para o Município, pela União. São mensagens diretas sob a for ma de planos e financiamentos para serem utilizados pelo Mu nicípio.

- II) O fluxo de solicitação acontece à partir do momento em que o Município se "inscreve" ou se candidata aos programas ur banos do governo federal. Em contrapartida, aceita as nor mas e procedimentos definidos antecipadamente para cada pro grama.

- III) Estas normas e procedimentos, abrem espaço para o fluxo de acompanhamento e articulação que viabilizam a política urba na. São desenvolvidas, então, atividades de assessoramento e assistência técnica, relacionadas aos indicadores 6, 7 e 8.

3.2. Matriz dos Elos Institucionais⁽³²⁾

A matriz dos Elos Institucionais, permite a identificação das organizações existentes no ambiente operacional, apre sentando as seguintes variáveis:

Elos Capacitadores e/ou Normativos - demonstram as relações das organizações ou grupos sociais que controlam a distribuição de

(32) Utilização parcial da matriz de Elos Institucionais desenvolvida por: TENÓRIO, Fernando Guilherme e ALVES, Francisco Antonio Lopes. Manual de Coordenação e Gerência de Projetos de Desenvolvimento Rural; Recife, Sudene/PNUD/Banco Mundial, 1986. 217 p. il.

autoridade e alocação de recursos. Estas organizações diferenciam normas e valores relevantes que deverão ser observados por outras unidades de decisão.

Elos Funcionais - são relações com as organizações que geram funções e serviços complementares no sentido da produção, fornecimento de insumos e consumo de produtos ou serviços prestados por outras unidades.

Elos Competitivos - são relações entre unidades que possuem objetivos organizacionais similares competindo por recursos, clientela ou atividades. Isto pode concorrer para a duplicidade ou superposição de ações.

De acordo com a FIG. VI pode-se perceber que as unidades que detêm o poder de decisão em política urbana são extremamente competitivas.

Os recursos, em sua maioria, são oriundos da mesma fonte - governo federal ou convênios internacionais-e a clientela basicamente é a mesma para todas as unidades.

A nível funcional, os insumos são oferecidos de maneira desequilibrada e a complementariedade presente entre os órgãos, normalmente está voltada para assessoramento técnico e/ou coordenação de programas e projetos específicos.

Quanto à atividade de elaboração de planos utilizada nos elos competitivos, percebe-se que a grande maioria dos órgãos a desenvolve, promovendo uma superposição de ações quanto à definição de políticas e sua possível implementação.

3.3. Matriz das Relações entre Instituições e Ações⁽³³⁾

A matriz das relações entre instituições e ações, permitirá que se tenha uma visão mais aproximada do inter-relacionamento entre as unidades de decisão da política urbana. As células da matriz expressarão a superposição das atividades desenvolvidas pelos órgãos na formulação desta política.

Por outro lado a leitura da matriz é praticamente imediata. São definidas visualmente a superposição de ações e/ou atividades operacionais existentes. O quadro IV orienta o entendimento da matriz, pois contém uma relação condensada das principais atividades desenvolvidas pelos órgãos estudados no período de elaboração da política urbana do Rio de Janeiro.

(33) TENÓRIO, op. cit.

FIG. VI
MATRIZ DOS ELOS INSTITUCIONAIS

UNIDADES	ELOS INSTI- TUCIONAIS	CAPACITADO- RES NORMA- TIVOS	FUNCIONAIS			COMPETITIVOS		
			INSUMOS	CONSUMO PRODUTOS / SERVICOS	COMPLEMEN- TARIDADE	RECURSOS	CLIENTELA	ELABORAÇÃO DE PLANOS
CNPU		X	F				X	
EBTU		X	T, F		X		X	
GEIPOT			T, H		X	X	X	X
CDSM		X	F				X	
FUNDREM		X	F, H, T, M	X	X	X	X	X
METRÔ			H, T, M			X	X	X
SECPLAN		X	T, H, M	X	X	X	X	X
SECTUR				X	X	X	X	X
CODIN			H, T	X		X		X
CCP					X			
SMTC		X		X	X	X	X	X
SMTUR				X		X		X
SMOSP			H, M	X	X	X	X	

LEGENDA: F - RECURSOS FINANCEIROS
H - RECURSOS HUMANOS
M - RECURSOS MATERIAIS
T - RECURSOS TECNOLÓGICAS

QUADRO IV

ATIVIDADES RELEVANTES EM POLÍTICA URBANA

CÓDIGO	A T I V I D A D E S
01	Articulação Interorganizacional
02	Celebração de convênios
03	Normatização
04	Definição de Macro Política Urbana (nacional metropolitana)
05	Elaboração de planos específicos
06	Elaboração de planos setoriais
07	Projetos setoriais
08	Coordenação técnica
09	Assistência técnica
10	Compatibilização/integração de planos e prioridades
11	Execução de planos, programas e projetos
12	Implantação de programa de planejamento urbano
13	Integração da política urbana c/outras políticas.

FIG. VII

MATRIZ DE RELAÇÕES ENTRE INSTITUIÇÕES E AÇÕES

INSTITUIÇÕES \ AÇÕES	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
CNPU	x		x	x									x
EBTU		x	x	x	x			x	x	x		x	
GEIPOT		x			x				x		x		
CDSM	x		x	x		x		x		x			
FUNDREM	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x
METRÔ		x			x						x		
SECPLAN	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x
SECTUR		x			x		x		x				
CODIN					x		x						
CCP	x									x			x
SMPC	x	x	x			x	x	x	x				x
SMTUR		x			x				x		x		
SMOSP		x			x			x	x		x		

IV - GRUPOS DE INTERESSE QUE ATUAM NA POLÍTICA URBANA

Partindo da lógica de Manuel Castells, conforme citado em Lojkiné⁽³⁴⁾, os planos urbanísticos caracterizam-se por refletirem a intervenção política ao nível ideológico. Esta assertiva quando aplicada ao sistema urbano, se distancia na prática das operações efetivamente realizadas ou executadas.

O ajuste entre a ideologia contida nos planos e a intervenção propriamente dita, se dá muito mais à nível da operacionalização da prática, do que pela correção dos rumos dos documentos escritos.

Segundo Lojkiné⁽³⁵⁾, "o urbanismo que se observa nos países capitalistas desenvolvidos aparece como uma constante distorção entre planos e práticas". Ampliando um pouco mais esta afirmação, no sentido de incluir também os países em desenvolvimento, percebe-se que esta distorção abriga interesses diversos de classes e grupos que tentam compatibilizá-los com as ações do Estado.

Sendo o planejamento uma atividade típica de governo, exercida direta ou indiretamente por este, pode-se dizer que o Estado será uma peça fundamental na engrenagem de articulações de tudo o que acontece em nível urbano. Os grupos de interesse estarão se articulando com o poder público em função dos seus objetivos. Por grupo de interesse, no dizer de Rodrigues⁽³⁶⁾,

"Significa qualquer grupo que, baseado em uma ou mais atitudes compartilhadas, faz certas exigências a outros grupos sociais, para o estabelecimento, manutenção ou melhora das formas de comportamento implícitas nas atitudes compartilhadas".

(34) LOJKINE, Jean. O Estado Capitalista e a Questão urbana. Trad. Estela Santos Abreu. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

(35) LOJKINE, Jean. op. cit. p. 176.

(36) RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de Pressão e Grupos de Interesse. In Grupos de Pressão e Mudança Política e Social. Brasília. Ed. Univ. de Brasília, 1982. p. 23.

O Município do Rio de Janeiro, como qualquer outra cidade, é uma realidade vivida e representada por diversos grupos sociais. Cada um tem o seu modo de ver e entender a cidade e se apropriar do espaço urbano em função dos seus interesses particulares, que podem se entrecruzar ou não, dependendo sempre das circunstâncias onde se darão as articulações.

Os objetivos desses grupos variam em função da própria dinâmica da cidade. A cidade é complexa e gera a todo momento novas realidades e novos interesses. Isto é percebido na própria divisão do trabalho e sua localização na especialização por bairros; no cotidiano dos seus moradores, etc.

Segundo Santos⁽³⁷⁾, "a cidade poderia ser entendida como o lugar, por excelência, onde existem muitos palcos que permitem ao indivíduo segregar os vários papéis que desempenha". Porém estes se relacionam no espaço da cidade, constituem grupos, e se articulam e rearticulam para a consecução dos seus objetivos.

Esta articulação vai ter no urbano uma referência extremamente forte, na medida em que passa a representar a versão física (resultante em nível espacial) do relacionamento entre grupos.

Os objetivos dos grupos variam segundo sua própria natureza. Porém, quando esta questão é verificada sob o ponto de vista das relações sociais que acontecem no tecido urbano, a presença do Estado aparece como um paradigma. Apesar de sujeito a diversas formas de pressão, ele deverá assumir responsabilidades e dar respostas convincentes, de maneira a contemporizar os conflitos resultantes dos interesses divergentes.

O que acontece nos processos de urbanização é um constante movimento dos atores sociais através de poderosas coalizões de interesses, havendo inclusive, em alguns casos, a identi

(37) SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981, p. 17.

ficação de verdadeiras simbioses. Os grupos vão se ocupar de diversas formas tirando o máximo de proveito das situações cria-das.

No quadro delineado, o poder público vai comparecer concretamente através de mecanismos formais de intervenção (políti-cos e jurídicos), determinando pela sua ação a segregação espacial de atividades, selecionando e ordenando o uso do solo, prio-rizando tal ou qual investimento, etc.

Os parâmetros para a formalização da segregação espacial pelo Estado, estão intimamente ligados aos mecanismos próprios do mercado imobiliário. O Estado define regras para a ocu-pação do solo e financia equipamentos coletivos. O custo e va-lor do solo urbano serão consequência da intervenção governamen-tal que, em última análise, definirá (pelo menos formalmente) as condições de localização e produção de habitações e atividades , produtivas, viabilizando a reprodução da força de trabalho.

Neste sentido, os atores envolvidos na problemática urbana podem ser mapeados em três grupos básicos, que vão intera-gir em função dos seus objetivos e interesses: O poder público, as unidades do Capital (empresário de qualquer porte e/ou setor), e a população (trabalhadores urbanos, assalariados ou não). Pa-ra entender a lógica de articulação entre estes atores, será inevitável a observação de fatores estruturais, e que segundo Santos⁽³⁸⁾ "estão ligados ao sucesso ou insucesso das ações do governo; confrontações entre as necessidades de consumo (valor de uso) e a lógica da produção (valor de troca)."

A cidade, apesar de refletir situações estruturais em nível político, econômico e social, vai se formar como resultado da ação dos diferentes atores que intervêm no processo. Neste jogo, o papel do Estado seria o de garantir as condições necessárias à coesão social, no contexto de interesses diferenciados.

(38) SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In Habitação em Questão. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980, p. 17.

O modelo de desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro, é voltado para a expansão progressiva da periferia, onde as mas sas urbanas são obrigadas a se adaptar a escassez de todo tipo de investimento público. As unidades do Capital usam os grandes centros urbanos para a reprodução do seu capital e da força de trabalho; e ao utilizarem da cidade e de seus benefícios, querem sempre as melhores condições para o desenvolvimento de suas atividades produtivas.

Os trabalhadores urbanos tem percepção das suas nece sidades urbanas em nível individual - problemas com habitação, sa neamento, transportes, vagas nas escolas, atendimentos de saúde, etc. Estas necessidades normalmente são gerenciadas ou supridas pelo Estado, o que promove o deslocamento do enfoque individual dos problemas urbanos para o nível do público - no sentido de coletivo - e sua melhoria se dá através de suas próprias inicia tivas (isolados ou em grupos).

Esses atores não tendo acesso imediato ao poder público, nem mecanismos financeiros para organizar suas ações, tentam a tingir objetivos comuns através de manifestações coletivas, po dendo ter variado ou nenhum grau de organização. Tais manifesta ções têm se traduzido em movimentos sociais urbanos, isto é, uma espécie de estratégia desta categoria de ator social de modo a agir diante da omissão do poder público em relação as suas nece sidades, ou da formulação de tal ou qual ação no campo da políti ca urbana que esteja desvinculada das práticas sociais dos que moram, vivem e fazem a cidade.

De acordo com Moisés e Martinez-Alier⁽³⁹⁾, as soluções encontradas para as formas de reivindicação popular e pressão sobre o poder público são diversas, obedecendo à seguinte clas sificação:

1) Ação Organizada - com a participação de entidades de classe, da Igreja, etc.

(39) MOISÉS, José Álvaro e MARTINEZ - Alier, Verena. A Revolta dos Suburbanos ou Patrão: O Trem atrasou. In Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977. p. 50.

2) Ação Direta-levada a efeito pela emergência de um protesto repentino e inesperado, como por exemplo o caso do depredamento de trens no Rio de Janeiro em 1975 e 1976⁽⁴⁰⁾, e outras manifestações semelhantes que têm ocorrido mais recentemente.

Na opinião de Lima⁽⁴¹⁾ algumas das necessidades urbanas, como transportes e energia, só podem ser resolvidas pelo Estado. E como no nosso modelo de desenvolvimento, o papel do Estado tem sido o de intervir para garantir as condições de reprodução da força de trabalho e a pseudo - satisfação de suas necessidades urbanas, os trabalhadores urbanos acabam sempre dirigindo suas reivindicações ao poder público. Assim para que o Estado possa desempenhar suas funções, assegurando o funcionamento da cidade, é imprescindível que detenha um mínimo de recursos e políticas orientadas no sentido de promover o desenvolvimento local, através da criação e manutenção dos serviços coletivos.

A fórmula encontrada para compatibilizar os conflitos existentes entre as unidades do Capital (grupos empresariais) e os trabalhadores urbanos (grupos populares), tem sido a abertura formal de espaços para a participação popular no processo de gestão do desenvolvimento urbano. Porém, os mecanismos que podem viabilizar esta participação têm sido pouco trabalhados e são frequentes as críticas relativas à consistência e ao grau de representatividade desta participação, pois os instrumentos existentes não levam em conta as práticas urbanas da maioria da população, e a mantêm distante do processo decisório na formulação da política pública urbana.

Quando se aprofundam as questões referentes às contradições urbanas, o que vem à tona é a fragilidade dos aparelhos buracráticos do Estado, e sua falsa ideologia de neutralidade. Na verdade, o Estado é mais um ator que tem participação ativa no

(40) Op. cit. p.17

(41) LIMA, Sérgio de Souza. Processo de Urbanização e Política Urbana. In Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. RJ. Ed. Paz e Terra, 1977. p. 80.

modelo do desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro, concentrador de renda e pessoas, abrindo caminho à expansão do Capital, consolidando posições e conquistando outras que garantam não só a sobrevivência do modelo, mas, principalmente, aquelas que permitam manter o seu próprio caráter intervencionista em relação aos outros atores sociais.

Diante disso as manifestações dos grupos populares têm um poder imenso de pressão. Criam cenários que forçam o poder público a dar respostas imediatas a certas situações, mesmo que elas sejam apenas um paliativo para o problema.

Apesar do caráter de "massa e volume" que podem ter as ações coletivas dos grupos dos trabalhadores urbanos, quem tem acesso direto ao poder público são grupos empresariais, que a qualquer momento podem acionar canais variados de comunicação (diretos ou indiretos), contando muitas vezes com facilidades políticas e econômicas disponíveis. Por outro lado, a prática da ação direta pelos grupos populares permite a descoberta da potencialidade das ações coletivas, onde além da viabilização de seus objetivos, aprendem também a divisar os seus limites e possibilidades de atuação. A descoberta da forma social e política destes grupos, acontece principalmente em situações de crise.

* No Rio de Janeiro, o modelo de urbanização tem levado extratos significativos da população de baixa renda, a se localizarem nas periferias urbanas desprovidas de quase todo o tipo de recursos urbanísticos. O parcelamento do solo se dá nestes locais, quase sempre através de loteamentos populares, muitas vezes clandestinos, onde a maioria não possui sequer a infraestrutura urbana básica requerida pelas normas legais.

Isto significa dizer que a característica desse modelo delinea o papel e a estratégia dos atores sociais envolvidos na questão - Estado, Empresários e Moradores. Todos vão se articular de diversas formas entre si (ora conflitantes ora convergentes), de modo a garantir a conquista de poder político de cada grupo no cenário urbano através da introdução de melhorias urba-

nísticas, da expansão do capital imobiliário, da eficácia da burocracia estatal, etc.

Num primeiro momento, os grupos de interesse estarão atentos para a possibilidade de tirar o maior proveito possível da situação que se apresenta. Podem até manipular ou serem manipulados, numa espécie peça teatral onde cada grupo representa um determinado papel para seus pares e outro para seu interlocutor. O produto desta relação às vezes é tão complexo, que a percepção do cenário urbano onde os atores sociais estão inseridos se torna fragmentada e de difícil assimilação.

Nos extratos urbanos periféricos a falta de infraestrutura urbana torna os preços de lotes mais acessíveis aos pobres. Os compradores adotam comportamentos capitalistas condizentes com o modelo, pois sabem, conforme Santos⁽⁴²⁾, "que as cidades são usadas como objeto de especulação e especulam com o que podem". O terreno distante, sem facilidades urbanas e pago num horizonte temporal dilatado é sua alternativa barata para a casa própria.

O tempo trabalha a seu favor e a partir daí, através de sucessivas articulações de conveniências com os loteadores, passam juntos a pressionar o poder público por melhorias para o local. Tornam-se grupos de pressão⁽⁴³⁾, trabalham lentamente, cada qual a sua maneira, empresários (segmento representativo do capital imobiliário) através de lobbies bem articulados, e os compradores (grupos populares) através dos movimentos sociais urbanos.

Os atores envolvidos sabem qual é o seu papel - "enganados", "enganadores", especuladores, etc. De acordo com Chinelli⁽⁴⁴⁾

(42) SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In Habitação em Questão. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1980. p. 38.

(43) ver RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de Pressão e Grupos de Interesse. In Grupos de Pressão e Mudança Política e Social. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1982. p. 21.

(44) CHINELLI, Filippina. Os Loteamentos de Periferia. In Habitação em Questão. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980. p. 61.

"os atores percebem suas respectivas atuações no processo de loteamento". E ainda conforme Chinelli⁽⁴⁵⁾, "Os loteadores (...) vêm-se como desbravadores da periferia: é a sua ação que faz a cidade, à medida que lhe incorporam áreas antes inabitadas. (...) percebem sua atuação como propiciadora de justiça social, uma vez que permite às camadas menos favorecidas da sociedade e oportunidade de se tornarem proprietários de um pedaço de terra, onde poderão construir uma casa de acordo com suas necessidades e possibilidades."

Por outro lado, os compradores de lotes vêm no Poder Público, o principal responsável pelo provimento de infra-estrutura necessária à sua sobrevivência no local. A relação entre loteadores e compradores é bastante imparcial e tende a ser mais próxima na medida em que mensalmente existe contato para o pagamento das mensalidades, que pode ter como único intermediador apenas um corretor, às vezes até mesmo um vizinho, por exemplo.

A intervenção do Estado, trazendo melhorias urbanísticas para o local, como transportes coletivos, escolas, mobiliário urbano, postos de saúde, etc. faz com que o valor pago pelo lote, seja socialmente recompensado.

Os empresários, por sua vez, aguardam os investimentos com a expectativa de que os benefícios urbanos valorizem mais os seus lotes remanescentes, ou outras glebas de sua propriedade no entorno do investimento original. Estes lotes ou glebas são evidentemente estocados para atender à lógica da especulação imobiliária nas periferias urbanas.

Os moradores, agora proprietários, conscientes do valor de mercado que seu imóvel assume em função das benfeitorias introduzidas, comercializam-no rapidamente. Com o sobre-valor adquirido em relação ao pagamento original feito pelo lote, ou retornam ao núcleo da cidade para residir em favelas ou, na maioria

(45) Op. cit. p. 61.

das vezes, se dirigem para uma periferia mais distante comprando outro lote nas mesmas condições do anterior, agora com um certo capital acumulado que lhe pode fornecer outras alternativas para sobrevivência - configuração de economias informais ou paralelas, por exemplo.

Outra vez, em sintonia com os loteadores, começam novamente todo o processo. É óbvio que nessas relações existem exceções, porém a maioria que se aventura a comprar lotes em loteamentos clandestinos ou sem infra-estrutura urbana, certamente não pratica um jogo de coitados.

Isto é apenas uma face da mesma moeda. No bojo dessas contradições, surgem os movimentos sociais urbanos com reivindicações pertinentes e ocasionais. De maneira geral, fica bastante claro que, em nível do urbano, as relações que se estabelecem entre os grupos de interesse são dirigidas quase que exclusivamente para o Estado.

V - BIBLIOGRAFIA

- BARAT, José. Anais do Seminário do PUB/Rio. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1976.
- BRASILEIRO, Ana Maria. Região Metropolitana do Grande Rio: Serviços de Interesse Comum. Rio de Janeiro, IPEA/IPLAN, 1976.
- CASTELLS, Manuel. Problemas de Investigação em Sociologia Urbana. Trad. de Lemos de Azevedo. Rio de Janeiro. Ed. Martins Fontes, 1975.
- CHINELLI, Filippina. Os Loteamentos de Periferia. In Habitação em Questão. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1980.
- IBAM/ XII CEMUAM. Projeto de Estruturação Urbana - PEU - Para as Bocas de Estação do Metrô Botafogo - Morro Azul e Largo do Machado. 1982.
- O Estado e o Município - Pesquisa sobre as Relações Intergovernamentais. Rio de Janeiro, 2ª ed., 1974.
- LIMA, Sérgio de Souza. Processo de Urbanização e Política Urbana In Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1977.
- LOJKINE, Jean. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. Trad. de Estela Santos Abreu. São Paulo. Martins Fontes, 1981.
- MOISÉS, José Álvaro e MARTINEZ -Alier, Verena. A Revolta dos Suburbanos ou Patrão: O Trem Atrasou. In Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977.
- MONTEIRO, Jorge Viana et alii. A Política Industrial no Brasil no Início da Década de 80: Um Estudo de Identificação. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro. IPEA, 16(2) Ago 1986.
- Fundamentos de Política Pública. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- NACIF, Cristina Lontra. Qual Legislação? In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 33(180): 42-7

PERROW, Charles B. Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico. Trad. Sônia Fernandes Schwartz. São Paulo. Atlas, 1981.

PIT/METRÔ - Plano Integrado de Transportes. Governo do Estado. Rio de Janeiro, 1977.

PUB-RIO - Plano Urbanístico Básico. Prefeitura do Rio de Janeiro, 1977.

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

RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de Pressão e Grupos de Interesses. In Grupos de Pressão e Mudança Política e Social. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1981.

..... Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In Habitação em Questão. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.

TENÓRIO, Fernando Guilherme e ALVES, Francisco A. L. Manual de Coordenação e Gerência de Projetos de Desenvolvimento Rural. Recife/SUDENE/PNUD/Banco Mundial, 1986.

Série Cadernos EBAP

- 01 - FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ALTERNATIVAS EM DEBATE - 1980.
Bianor Scelza Cavalcanti
- 02 - EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS PARA A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO - 1980
Ana Maria Campos
- 03 - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO GERENCIAL: INFERÊNCIA SOBRE A EXPERIÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL = L(');
Paulo Roberto Motta
- 04 - ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS - 1980
Luciano Zajdsznajder
- 05 - A INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR SAÚDE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A PESQUISA "GASTO PÚBLICO EM SAÚDE" - 1980.
Equipe PROASA
- 06 - EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO - 1980.
Armando Moreira Cunha
- 07 - PROJETO RIO: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO - 1981.
Héctor Atilio Possiese
- 08 - A PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA TEORIA GERENCIAL: A PARTICIPAÇÃO INDIRETA - 1981.
Paulo Roberto Motta

Série Cadernos EBAP

- 01 - FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ALTERNATIVAS EM DEBATE -
1980.
Bianor Scelza Cavalcanti
- 02 - EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS PARA A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO -
1980
Ana Maria Campos
- 03 - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO GERENCIAL: INFERÊNCIA SOBRE A
EXPERIÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL = L(');
Paulo Roberto Motta
- 04 - ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS - 1980
Luciano Zajdsznajder
- 05 - A INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR SAÚDE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A
PESQUISA "GASTO PÚBLICO EM SAÚDE" - 1980.
Equipe PROASA
- 06 - EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA
DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASI-
LEIRO - 1980.
Armando Moreira Cunha
- 07 - PROJETO RIO: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTI-
CIPATIVO - 1981.
Héctor Atilio Possiese
- 08 - A PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA TEORIA GERENCIAL: A PARTICIPAÇÃO
INDIRETA - 1981.
Paulo Roberto Motta

- 19 - AVALIAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:
A PERSPECTIVA SOCIAL - 1983
Paulo Roberto Motta
- 20 - REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE TECNIFICAÇÃO DA MEDICINA NO
BRASIL - 1983.
Paulo Ricardo da Silva Maia
- 21 - A CO-GESTÃO NO INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER: UMA ANÁLISE
ADMINISTRATIVA - 1983.
Paulo Roberto Motta
- 22 - O SINDICALISMO NO GOVERNO DE GETÚLIO VARGAS - 1983.
Lucival José Siqueira Costa
- 23 - PLANEJAMENTO, PESQUISA E APRENDIZAGEM - 1983
Luciano Zajdsznajder
- 24 - A INFORMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO COMO FORMA DE OBTENÇÃO DE GANHOS
SUBSTANCIAIS DE PRODUTIVIDADE - 1983.
José Osmir Fiorelli
- 25 - ANÁLISE DA ESTRUTURA FORMAL DAS ORGANIZAÇÕES: CONSIDERAÇÕES
PRÁTICAS - 1983.
Armando Bergamini de Abreu
- 26 - ALGUNS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA AUTOMAÇÃO NO SETOR
BANCÁRIO - 1983.
Samuel Levy
- 27 - O PROGRAMA DE ESTUDOS PROSPECTIVOS SOBRE O IMPACTO SOCIAL DA
TECNOLOGIA. UMA PROPOSTA INSTITUCIONAL - 1983.
Samuel Levy
- 28 - PESQUISA: RELEVÂNCIA SOCIAL, COOPERAÇÃO E ABERTURA À APRENDIZA
GEM - 1983.
Anna Maria Campos

- 29 - INVESTIGAÇÕES DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM SAÚDE NO BRASIL - 1984.
Sonia Maria Fleury Teixeira
- 30 - A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
1984.
Luis Carvalheira de Mendonça
- 31 - ATENÇÃO PRIMÁRIA A SAÚDE - RETROCESSO OU NOVOS RUMOS PARA A
MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO ? - 1984.
Cleisi Heisler Neves
- 32 - FAMERJ VERSUS BNH: UM ESTUDO DE CASO SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS
URBANOS - 1985.
Araci Machado
Silvia Porto
Sylvia Constant Vergara
- 33 - A RELAÇÃO ESTADO E TRABALHADORES URBANOS NO BRASIL - 1985.
Carlos E. Rodrigues López
Carmem Lúcia L. Veloso de Castro
Maria Elide Bortoletto
- 34 - NOTAS SOBRE A RELEVÂNCIA DA ELABORAÇÃO DE UM NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL - 1986.
José Martins da Silva
- 35 - ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (RELATÓRIO FINAL)
- 1987.
Bianor Scelza Cavalcanti
Jorge Vianna Monteiro
José Cezar Castanhar
- 36 - MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: PROPOSTAS ALTERNATIVAS PARA O ESTADO
LATINO AMERICANO - 1987.
Paulo Roberto Motta
- 37 - RAZÃO E INTUIÇÃO: RECUPERANDO O ILÓGICO NA TEORIA DA DECISÃO
GERENCIAL - Junho - 1988
Paulo Roberto Motta

- 38 - PARTICIPAÇÃO DIRETA DO EMPREGADO NO PROCESSO DECISÓRIO E NÍVEL DE PRODUTIVIDADE NAS ORGANIZAÇÕES - JUL, 1988.
Ethel Valéria de Oliveira Raiser
- 39 - IMPACTOS DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - OUT, 1988.
Maria Eliana Labra
Lenaure de Vasconcellos C.Lobato
- 40 - EM BUSCA DE UM MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS - NOV, 1988.
José Eduardo Coelho Messeder
- 41 - AS ORGANIZAÇÕES E O FUTURO: OS ELEMENTOS UTÓPICOS - DEZ, 1988.
Gabriel Antonio Atalla
- 42 - IMPLICAÇÕES DO CONCEITO DE AUTOGESTÃO DA PERESTROIKA DE GORBACHEV - ABRIL, 1989.
Eneida Santos Correia Lima
- 43 - DOMINAÇÃO BURGUESA NO BRASIL: VARIAÇÕES SOBRE O TEMA DE ESTADO E SOCIEDADE - MAIO, 1989
Rezilda Rodrigues Oliveira
Ricardina Maria Menezes dos Santos
- 44 - GERÊNCIA DE IDÉIAS NOVAS - COMO DESPERTAR A CRIATIVIDADE E VENCER A IMPOTÊNCIA DO DESEJO INOVACIONAL - JUNHO, 1989
Paulo Roberto Motta
- 45 - RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MODELO GERENCIAL NA ÁREA DO BEM ESTAR EM SÃO PAULO - OUTUBRO, 1989
Maria Cecília Pimentel Bortoletto

- 46 - A ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A DÉCADA DE 90
- NOVEMBRO, 1989
Gilnei Mourão Teixeira
José Eduardo Coelho Messeder
- 47 - ESTUDO ECONÔMICO-FINANCEIRO-ADMINISTRATIVO DO SETOR SIDERÚR-
GICO - SETEMBRO, 1989
Istvan Karoly Kasznar



