

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

GESTÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO ?
O caso da cidade do Rio de Janeiro

LEONARDO BRAGA DE VINCENZI

Rio de Janeiro
2008

LEONARDO BRAGA DE VINCENZI

GESTÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO ?
O caso da cidade do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Dr. Fernando Guilherme Tenório – Orientador

GESTÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO ?
O caso da cidade do Rio de Janeiro

LEONARDO BRAGA DE VINCENZI

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Dr. Fernando Guilherme Tenório – Orientador

Aprovado em: ____/____/____

Banca examinadora:

Dr. Fernando Guilherme Tenório – Orientador, Ebape/FGV

Dr. Luis César G. de Araújo – Ebape/FGV

Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira – Eaesp/FGV

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a todos que me auxiliaram nessa caminhada e, de alguma forma, ajudaram e contribuíram na produção desta dissertação.

Agradeço à minha mãe e meu pai por terem acreditado em mim e investido na minha formação, e pelas inúmeras revisões, importantes críticas e sugestões que permitiram avançar e desenvolver o estudo e a monografia.

Agradeço ao orientador Professor Fernando Guilherme Tenório pelas aulas, livros inspiradores e sugestões esclarecedoras a respeito da definição do projeto de estudo da dissertação.

Agradeço as valiosas sugestões feitas pelos Professores da Banca, Luis César G. de Araújo e Marco Antônio Carvalho Teixeira, muitas das quais incorporei e adicionei ao texto final desta dissertação deste trabalho.

Agradeço à Professora Valderez Fraga pelas palavras de apoio e carinho que me ajudaram a transpor as dificuldades enfrentadas para a realização do estudo.

Agradeço a minha prima e Professora de Sociologia, Ana Cristina De Vincenzi Braga, que ajudou e acompanhou em algumas entrevistas feitas em comunidades carentes.

Agradeço à Professora Wanda dos Santos – participante da equipe do Dicionário Houaiss, 1ª edição, 2001 – pelo minucioso trabalho de revisão ortográfica e formatação do conteúdo do estudo às normas ABNT.

Aos colegas e amigos de Mestrado do TCE-RJ, que compuseram a primeira turma em Administração Pública TCE-RJ/Ebape/FGV. As aulas e seminários que compartilhamos, a amizade e o companheirismo da turma estarão para sempre gravados em minha memória.

Aos TCE-RJ, Ebape/FGV e ECG, que me permitiram dar mais este passo na minha vida profissional. Espero que o conhecimento obtido e acumulado neste Mestrado possa ser retribuído com o meu trabalho de servidor público em benefício das sociedades carioca e fluminense.

Aos colegas e amigos do TCE-RJ-SSI, pela paciência a mim demonstrada durante os momentos de estresse do Mestrado. Em especial, aos meus amigos Ricardo Donadio, Celso Starec e Katia Kupfer, que se dispuseram a ler e comentar meu trabalho.

E finalmente à minha companheira, amiga, namorada e mulher – Suzana – que suportou e compreendeu minha ansiedade durante o desenvolvimento desta dissertação.

RESUMO

Paralelamente ao surgimento da gestão estratégica, emerge no cenário nacional um novo enfoque administrativo: a gestão social. E o planejamento urbano é uma das áreas da administração pública que mais pode beneficiar-se desse modelo de tomada de decisão. A Lei do Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de regras para a ordenação do uso do solo urbano, e obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a apresentar um Plano Diretor. Ela traz, entre outras novidades legislativas, a gestão social e a função social da propriedade, repercutindo sob aspectos como, dentre outros, o econômico, o político, o social e o ambiental. O Brasil – até há poucas décadas basicamente um país agrário – passou por um acelerado processo de urbanização, com a migração de trabalhadores oriundos do campo. Até então, o planejamento urbano era feito por uma estrutura burocrática centralizada, autoritária, e com interesses sobretudo especulativos e econômicos. Em decorrência, ocorreram um crescimento desordenado da população de baixa renda na área urbana, bem como uma acentuada proliferação de atividades urbanas informais. O presente trabalho analisa, brevemente e de forma geral, como a implementação da gestão social pelo Estatuto da Cidade e o Plano Diretor alteram essa realidade, e como ela pode influenciar o desenvolvimento e o planejamento urbano carioca.

Palavras-chave: Gestão social, gestão estratégica, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, planejamento urbano, gestão ordenada da cidade, políticas públicas urbanas, função social da propriedade, administração participativa, desenvolvimento urbano sustentável.

ABSTRACT

In parallel to strategic management, a new administrative approach emerges in the national scene: the social management. Urban planning is one of the areas of the public administration that can best be benefited from this model of decision-making. The City Statute Law establishes a set of rules aiming at urban land utilization. It makes compulsory the presentation of a Director Plan by all municipalities with more than twenty thousand inhabitants. This brings, among other legislative innovations, social management and the social function of property, with repercussions in several aspects such as, among others, economic, political, social and environmental conditions. Brazil – basically an agrarian country up to a few decades ago – went through a fast urbanization process due to workers migration from rural areas. The urban planning used to be carried out by a bureaucratic, centralized, authoritative structure, mainly with speculative and economic interests. As a result, a disorderedly low income population growth came up to urban areas with striking proliferation of informal urban activities. This paper analyses briefly and in a general view how implementation of social management through the City Statute Law and the Director Plan is changing this situation and how it may influence urban development and planning in Rio de Janeiro City.

Keywords: Social management, strategic management, City Statute, Director Plan, urban planning, city management, urban public policies, social function of property, participating planning, sustainable urban development.

“El sueño de algunas ciudades es llegar a convertirse en otras”

“Porque toda ciudad tiene derecho a llamarse Utopía”

Carlos Garaicoa

(Frases colhidas na mostra do artista cubano no espaço Caixa Cultural RJ,
apresentada entre os dias 1 jul. 2008 e 10 ago. 2008)

LISTA DE ENTREVISTADOS

Entrevistas ou declarações obtidas pessoalmente pelo pesquisador¹

1. Orlando de Bastos, historiador e Professor de História da UERJ – Item 3.5
2. J, representante da Associação da Comunidade do Complexo da Mangueira – Subitem 4.2.1 e 4.3.8.1
3. C, representante da Associação de Moradores da Rocinha – Subitem 4.2.1 e 4.3.8.1
4. A, estudante de 16 anos da Zona Sul – Subitem 4.2.1
5. H, morador de comunidade carente de Campo Grande – Subitem 4.2.1
6. Evelyn Rosenzweig, presidente da Comunidade do Alto Leblon – Subitem 4.2.2
7. W, estudante universitário – Subitem 4.3.1.2
8. J, morador do bairro de Campo Grande – Subitem 4.3.2.1
9. W, policial Militar do Estado do Rio de Janeiro – Subitem 4.3.5.2
10. F, cabo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Subitem 4.3.5.2
11. Sinvaldo do Nascimento Souza, Professor de História de escola municipal – Subitem 4.3.6.1
12. R, professora de ensino municipal – Subitem 4.3.6.1
13. G, mãe de estudante municipal do Complexo da Mangueira – Subitem 4.3.6.1
14. S, assistente da Comunidade de Moradores da Rocinha – Subitem 4.3.6.1
15. R, professor de escola pública primária municipal da Zona Oeste – Subitem 4.3.6.1
16. L, morador do bairro do Leme – Subitem 4.3.8.1
17. T, representante da Associação de Moradores do Vidigal – Subitem 4.3.8.2
18. J, moradora do bairro de Ipanema – Subitem 4.3.9
19. B, trabalhadora do bairro do Centro – Subitem 4.3.9
20. M, morador do bairro do Centro – Subitem 4.3.10
21. B, representante da Associação de Moradores do Pavão-Pavaozinho – Subitem 4.3.11
22. Antônio Carlos Costa, fundador do Movimento Rio de Paz – Item 4.4
23. Chico Alencar, Deputado Federal (Psol) – Subitem 4.5.5

Entrevistas, declarações ou pronunciamentos obtidos por intermédio de jornalistas

1. Luiz César Queiroz Ribeiro, Professor titular da UFRJ – Item 2.2
2. Jaime Preciado Coronado, Doutor em estudos latino-americanos – Item 2.7
3. Lélis Marcos Teixeira, Presidente-executivo da Fetranspor – Subitem 4.3.2
4. Ciro Biderman, Professor da FGV-SP – Subitem 4.3.3
5. Celso Franco, ex-Presidente da Cet-Rio e especialista em trânsito – Subitem 4.3.3.1
6. Moradora da favela Vila Cruzeiro do bairro da Penha – Subitem 4.3.5.1
7. Jorge de Souza Lobão, Tenente da Polícia Militar do Estado do RJ – Subitem 4.3.5.2
8. Jacob Klingerman, Secretário Municipal de Saúde – Subitem 4.3.7.1
9. Roberto Cury, Superintendente da Assoc. Nacional de Hospitais Privados – Subitem 4.3.7.1
10. Marcelo Antonio da Cunha, ex-Diretor da Fazenda Modelo – Subitem 4.3.9
11. Luiz Paulo de Corrêa, Deputado Estadual do Rio de Janeiro (PSDB) – Subitem 4.3.11
12. Evaristo de Miranda, Chefe-geral do monitoramento por satélite da Embrapa – Subitem 4.3.11
13. Oded Grajew, Secretário executivo do Movimento Nossa São Paulo – Item 4.4
14. Paulo Rosman, Engenheiro e membro da Coppe-UFRJ – Subitem 4.5.3
15. Eliomar Coelho, Vereador do município do Rio de Janeiro – Subitem 4.5.4
16. Manoel Aloísio Freitas, Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – Subitem 4.5.4
17. Regina Chiaradia, Presidente da Associação de Moradores de Botafogo – Subitem 4.5.6

Questionários e respostas obtidas por e-mail

1. Fernando Gabeira, Deputado Federal (PV) – Subitem 4.3.1 e 4.3.7.1
2. Eduardo Paes, candidato eleito à Prefeitura do RJ (PMDB) – Subitem 4.5.4 e 4.5.6
3. César Maia, Prefeito da Cidade do RJ (Dem) – Questionário completo – Cap.10 (Anexos)

¹ Foram realizadas cerca de cinquenta entrevistas, entre fevereiro e outubro de 2008, porém apenas as constantes nesta lista tiveram trechos considerados de conteúdo relevante para o estudo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

- 1) Mapa 1 – Divisão Geográfica da Cidade do Rio de Janeiro em Áreas de Planejamento – Subitem 4.5.2
- 2) Mapa 2 – Divisão geográfica da cidade do Rio de Janeiro em Macrozonas de Ocupação – Subitem 4.5.2
- 3) Tabela 1 – Unidades locais das Entidades Privadas sem Fins Lucrativos do Estado do Rio de Janeiro – Subitem 4.2.2
- 4) Tabela 2 – Conversão das Áreas de Planejamento em Macrozonas – Subitem 4.5.2
- 5) Tabela 3 – Proporção de Domicílios com Acesso à Internet – Subitem 4.5.6

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACRJ – Associação Comercial do Rio de Janeiro
Ademi-RJ – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
Alerj – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos
AP – Área de Planejamento
Apa – Área de Preservação Ambiental
Apac – Áreas de Proteção do Ambiente Cultural
Apedema – Assembléia Permanente de Entidades e Defesa do Meio Ambiente
Bid – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
C-Plan – Coordenação do Plano Diretor
Câmara – Câmara Municipal do Rio de Janeiro
CCBB – Centro Cultural Banco do Brasil
CDLRio – Clube de Diretores Lojistas do Rio de Janeiro
CDRJ – Companhia Docas do Rio de Janeiro
Cec – Conselho Escola Comunidade
CEF – Caixa Econômica Federal
Central – Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística
Cetic – Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação
Cet-Rio – Companhia de Engenharia e Tráfego do Município do Rio de Janeiro
Cide – Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro
CML – Conselho de Moradores de Loteamento
Comlurb – Companhia Municipal de Limpeza Urbana
Compur – Conselho de Política Urbana
Condeports – Conselho Público-Privado de Desenvolvimento Econômico e Social dos Portos do Estado do Rio de Janeiro
Coppe – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia
Cre – Coordenadorias Regionais de Educação
CSS – Contribuição Social para a Saúde
CTR-Rio – Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos do Rio
Dem – Partido dos Democratas
DRU – Desvinculação de Recursos da União
Eaesp – Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Ebape – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
ECG – Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
Faferj – Federação das Associações das Favelas do Rio de Janeiro
Famrio – Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro
Feema – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
Fetranspor – Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FioCruz – Fundação Oswaldo Cruz
Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
Fórum Popular – Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro
IAPÍ – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
Iaptec – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
Iets – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial
Inepac – Instituto Estadual do Patrimônio Cultural
Infonavit – *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*
INPS – Instituto Nacional da Previdência Social
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPP – Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISP-RJ – Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
Job1106 – Pesquisa de Opinião Pública feita pelo Ibope, nos dias 13 a 19 de março de 2008, sob encomenda do Movimento Rio Como Vamos
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MOST – *Management Of Social Transformations*

MP-RJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Nap – Nova Administração Pública

NBR – Normas Brasileiras

Nic.BR – Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR

OMS – Organização Mundial da Saúde

Ong – Organização Não Governamental

ONU– Organização das Nações Unidas

Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Pac – Programa de Aceleração do Crescimento

Pacs – Projetos Ambientais Complementares

Pae – Programa de Alimentação Escolar

Par – Programa de Arrendamento Residencial

PD – Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

PDBG – Programa de Despoluição da Baía de Guanabara

PDRH-BG – Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara

PDTU/RMRJ – Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

PE – Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro

Ped – Processo de Eleição Direta do PT

Pit Metrô – Plano Integrado de Transporte Metroviário

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Proap – Programa de Urbanização e Assentamentos Populares

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

Psol – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

RioÔnibus – Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro

Sea – Secretaria do Ambiente

Sebrae-RJ – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Secovi-Rio – Sindicato da Habitação do Rio de Janeiro

Sectran – Secretaria Estadual de Transportes
Seseg – Secretaria de Estado de Segurança
Sindtransrio – Sindicato das Cooperativas de Transporte Público Coletivo de Passageiros do
Município do Rio de Janeiro
Sinduscon-Rio – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio
Sindvig – Sindicato dos Vigilantes do Município do Rio de Janeiro
Sinuscon – Sindicato da Indústria da Construção
SMAC – Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMAS – Secretaria Municipal de Ação Social
SMC – Secretaria Municipal da Cultura
SME – Secretaria Municipal da Educação
SMEL – Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SME-RJ – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro
SMH-RJ – Secretaria Municipal do *Habitat* do Rio de Janeiro
SMO – Secretaria Municipal das Obras
SMS – Secretaria Municipal da Saúde
SMTR-RJ – Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo
Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental
SuperVia – Sistema de Trem Suburbano da Central do Brasil
Sus – Sistema Único de Saúde
TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCM-RJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TR – Taxa Referencial
TRE-RJ – Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
Upa – Unidades de Pronto Atendimento
Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	1
1.1 – O Problema.....	1
1.2 – Objetivos.....	4
1.3 – Delimitação do estudo	5
1.4 – Relevância da pesquisa.....	5
1.5 – Resumo sobre o problema	6
2 – REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1 – Breve histórico do Planejamento Urbano	9
2.2 – Urbanização no Brasil.....	11
2.3 – Políticas Públicas Urbanas	14
2.4 – Estatuto da Cidade	21
2.5 – Democracias Republicana e Liberal	24
2.6 – Cidadania.....	28
2.7 – Gestão Social	33
2.8 – Resumo do referencial teórico.....	38
3 – METODOLOGIA.....	41
3.1 – Tipo de pesquisa	41
3.2 – Universo e amostra.....	41
3.3 – Seleção dos sujeitos.....	42
3.4 – Coleta de dados.....	42
3.5 – Tratamento de dados.....	43
3.6 – Limitações do método.....	48
3.7 – Resumo da metodologia adotada.....	50
4 – DESENVOLVIMENTO PRÁTICO.....	52
4.1 – Breve introdução ao Planejamento Urbano Carioca	53
4.2 – Perfil de cidadania do carioca.....	55
4.2.1 – Como os cariocas percebem a sua cidade.....	56
4.2.2 – Análise do perfil de cidadania do carioca	60
4.3 – Assuntos urbanos cariocas.....	63
4.3.1 – Sistema de transporte.....	63
4.3.1.1 – Transporte coletivo alternativo.....	68
4.3.1.2 – Análise do sistema de transporte.....	71
4.3.2 – Exploração de linhas de ônibus.....	73
4.3.2.1 – Análise da exploração de linhas de ônibus.....	74
4.3.3 – Sistema viário	76
4.3.3.1 – Análise do sistema viário	80

4.3.4 – Revitalização da Zona Portuária.....	82
4.3.4.1 – Análise da revitalização da Zona Portuária	83
4.3.5 – Segurança pública	86
4.3.5.1 – Milícias	87
4.3.5.2 – Análise da segurança pública	88
4.3.6 – Sistema educacional.....	93
4.3.6.1 – Análise do sistema educacional.....	95
4.3.7 – Sistema de saúde	98
4.3.7.1 – Análise do sistema de saúde	99
4.3.8 – Sistema habitacional.....	103
4.3.8.1 – Programa Favela-Bairro.....	104
4.3.8.2 – Análise do sistema habitacional.....	106
4.3.9 – Moradores de rua.....	108
4.3.10 – Revitalização do Centro.....	109
4.3.10.1 – Análise da revitalização do Centro	111
4.3.11 – Sistema ambiental	112
4.3.11.1 – Análise sobre o sistema ambiental	118
4.4 – Movimentos pela Cidadania	119
4.4.1 – Análise dos Movimentos pela Cidadania	121
4.5 – Plano Diretor	123
4.5.1 – Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro	124
4.5.2 – Macrozonas de ocupação.....	126
4.5.3 – Área de proteção ambiental e corredor ecológico	130
4.5.4 – Cronologia da história do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro	132
4.5.5 – A participação carioca na elaboração do seu PD	139
4.5.6 – Análise do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro	140
4.5.7 – É possível planejar uma cidade como o Rio de Janeiro?	141
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
5.1 – Como a Prefeitura se preparou para a gestão social	145
5.2 – Sugestões de uma agenda participativa municipal	150
5.3 – Conclusões	152
6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
7 – REFERÊNCIAS DA MÍDIA ELETRÔNICA	157
8 – REFERÊNCIAS JORNALÍSTICAS	163
9 – APÊNDICE	167
10 – ANEXOS.....	169

1 – INTRODUÇÃO

Neste capítulo apresentamos os desafios atuais na gestão do planejamento urbano, ressaltando os caminhos percorridos pela sociedade e pelo Estado em prol da coletividade. Buscamos entender como o Estado e a sociedade vêm se adequando às transformações dos novos tempos, e como a opinião pública pode ajudar a reconstruir o conhecimento urbano por meio de uma produção social, baseada na gestão participativa e compartilhada.

Em seguida, estabelecemos os limites para a construção do desenvolvimento teórico a ser evocado no estudo, e procuramos fazer um estudo analítico do caso abordado.

1.1 – O Problema

Na sua história recente, a civilização ocidental sofre uma grande influência da epistemologia positivista, que dá um relevo especial ao empirismo ao identificar proposições gerais e ao apreciá-las à prova sensível.

Além disso, o constante surgimento de novos desafios é uma das características marcantes da sociedade moderna. Cada vez mais, os governos e as instituições voltadas para os interesses públicos deparam-se com situações complexas em contextos diversificados; as organizações, em sua maioria, seguiram um paradigma gerencial baseado na flexibilidade da gestão, na descentralização das funções e na implementação de novas tecnologias como ferramentas de controle e estímulo à produtividade de seu capital humano e econômico.

Deflagrada durante a crise do petróleo na década de 1970, e com o esgotamento do antigo modelo de intervenção estatal, nos moldes burocráticos tradicionais, a reforma do Estado tornou-se palavra de ordem em quase todo o mundo.² O antigo consenso social a respeito do papel de um Estado forte foi perdendo forças rapidamente, sendo proposto um novo modelo gerencial para o setor público, ancorado na lógica do mercado.

Uma grande reforma gerencial do Estado brasileiro ocorreu depois da abertura política e da redemocratização pela qual o Brasil passou nos anos

² Cf. BRESSER PEREIRA, 1997.

de 1980³, inspirada na doutrina econômica do neoliberalismo.⁴ Este caminho, que deu os passos iniciais nas mudanças projetadas pelo governo Collor de Mello com a abertura comercial, teve algumas de suas propostas levadas adiante na administração Fernando Henrique Cardoso (FHC) pelo então Ministro da Fazenda Bresser Pereira, principalmente o processo de privatização de empresas estatais. As mudanças foram influenciadas pelas reformas preconizadas pela chamada Nova Administração Pública (Nap), que se desenvolvia na Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, entre outros países.

Um dos aspectos dessa nova administração era a gestão estratégica. Buscando aumentar o grau de eficiência do Estado, fundamentou-se em teorias e técnicas organizacionais utilizadas no ambiente empresarial privado. A reforma do Estado de FHC centrou-se na privatização de serviços públicos. Com o dinheiro arrecadado das privatizações, esperava-se ampliar os investimentos públicos considerados essenciais, que, por consequência, garantiriam o aumento da oferta e uma concorrência maior, resultando em menores preços e maior qualidade dos serviços públicos. Desta maneira, o substantivo “cidadão” foi substituído por “cliente”, ou, de uma forma mais branda, alterado para “cidadão-cliente”.⁵

Mais recentemente, com o declínio e esgotamento da proposta neoliberal em muitos países, parte do que foi proposto na reforma do Estado nos oito anos do governo FHC foi retardado, ou alterado o foco, durante a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder federal. Um exemplo claro disso é o discurso proferido no dia 6 de dezembro de 2007, em Belém do Pará, quando o Presidente Lula abordou esse tema dizendo: “[...] o povo fez uma guinada completa, trocou o neoliberalismo

³ Cf. BRESSER PEREIRA, 1997.

⁴ Definimos neoliberalismo (no plano econômico) como doutrina que defende a liberdade de mercado e a restrição à intervenção estatal sobre a economia; busca enxugar a máquina pública ao incentivar as privatizações, transferindo para o setor privado a produção de bens e parte dos serviços públicos.

⁵ Merece destaque o fato de que o governo FHC, ocorrido entre os anos de 1995 e 2002, não pode ser considerado meramente um governo neoliberal. Em seu mandato, entre várias realizações de cunho social, criou programas sociais (por ex. Saúde da Família e Bolsa Escola) destinados à população de baixa renda (que depois seriam ampliados e unificados no governo Lula com o nome Bolsa Família). Outra importante realização foi a assinatura da Lei do Estatuto da Cidade (item 2.4), promulgada no final do seu segundo mandato, e um dos objetos de estudo deste trabalho. O Plano Real foi implementado por FHC, enquanto Ministro da Fazenda, durante o governo Itamar Franco (1992-1995), trazendo notórios benefícios para os trabalhadores de baixa renda.

pelo que tinha de mais avançado em políticas sociais.”⁶ Outro exemplo são as críticas debatidas na Câmara Federal sobre o atual modelo de Agências Reguladoras Nacionais.⁷

Paralelamente a essas mudanças na administração pública brasileira, um enfoque administrativo, menos ortodoxo, aos poucos ganhou força com o governo Lula. Surge uma outra proposta econômica chamada neodesenvolvimentista⁸, com um viés político voltado para o republicanismo⁹, tomando como ponto de partida o fato de que o projeto de industrialização do Brasil, ocorrido depois da Segunda Grande Guerra Mundial, não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais do nosso país. A nova proposta defende a adoção de uma estratégia de uso do Estado como fomentador para o desenvolvimento e a distribuição social da riqueza – com o conseqüente incremento do consumo interno – financiando o aumento da produção industrial e da infra-estrutura nacional por meio do seu Plano de Aceleração de Crescimento (Pac). Este enfoque trata de obter uma transformação produtiva com equidade social, permitindo compatibilizar o crescimento econômico sustentável com uma distribuição de renda mais eqüitativa.

Ao lado desta proposição, aparece ainda em forma embrionária uma tentativa de abordagem ao processo de tomada de decisão: a gestão social.

Neste momento, a gestão social surge como uma alternativa à opção da gestão estratégica. A tecnocracia perde força, dando espaço para um processo decisório que busca um gerenciamento participativo, dialético, exercido por uma porção mais representativa da sociedade e/ou por uma diversidade maior de sujeitos e atores sociais. Conforme afirma Alketa Peci (2006, p. 174), “com os processos de democratização e diminuição do papel do Estado na economia e vida social, o controle social assume uma nova dimensão”.

Seguimos no país um modelo de Estado capaz de desempenhar suas funções com a estrutura que lhe restou após a chegada das privatizações e da redução da máquina pública. Torna-se importante que a Administração Pública busque pôr em prática mudanças contínuas que levem à melhor qualidade dos serviços oferecidos, à maior efetividade dos modelos utilizados e à convergência do

⁶ BRANT, Ricardo. Lula: Chávez foi o primeiro progressista. **O Estado de São Paulo**, Belém, 7 dez. 2007. Caderno Nacional, p. A14.

⁷ GUERRA, Sérgio. Ministro quer mudar regra de agências. **Folha Online**, Brasília, 15 ago. 2007.

⁸ Segundo seus críticos, uma economia de Estado populista.

⁹ Ver descrição do conceito no item 2.5.

foco das ações a serem realizadas para alcançar seu principal objetivo: o bem-estar geral da sociedade.

Por motivos históricos e culturais, nossa sociedade acostumou-se a uma epistemologia – que constrói e reconstrói o seu conhecimento por intermédio de saberes onissapientes – imposta por oligarquias, burocratas, tecnocratas, ou, mais recentemente, pela lógica de mercado.

Manuel Castells ressalta a fragmentação do Estado, “a imprevisibilidade do sistema político e a singularização da política” (2000, p. 408). E conclui que seria necessário estimular o surgimento de uma democracia informal.

Neste estudo, observaremos o conceito de cidadania como sendo não apenas a base de um Estado-nação, mas como a expressão e o exercício de todos os cidadãos a seus direitos, em proveito do interesse do que é melhor para o próprio grupo ou comunidade. Especificamente, estudaremos as tentativas realizadas pelo trabalho comum dos cidadãos e dos grupos sociais em espaços públicos deliberativos e decisórios, tanto para o diagnóstico dos problemas urbanos como para a formulação de políticas públicas urbanas e o controle da sua implementação.

A principal pergunta que nos propomos enfocar nesta pesquisa é: o que vem sendo feito para implementar a Gestão Social no planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro?

1.2 – Objetivos

A pesquisa busca no Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro um referencial prático de estudo de caso. Mais especificamente, procura verificar quais – e em que nível – assuntos relacionados ao planejamento urbano foram compartilhados e deliberados com a sociedade carioca, assim como relatar o que vem sendo feito em prol da sustentabilidade ambiental e social.

O estudo dá um enfoque maior à gestão social no cumprimento do Estatuto da Cidade e na elaboração do Plano Diretor carioca. Para atingir o objetivo final da pesquisa foi necessário cumprir as seguintes etapas intermediárias:

- a) pesquisar exemplos de gestão social no planejamento urbano do município do Rio de Janeiro;
- b) estudar a participação do carioca nas questões de responsabilidades públicas coletivas;

- c) verificar em que profundidade a sociedade civil participou no desenvolvimento de políticas públicas em seu planejamento urbano;
- d) analisar como a implementação do Estatuto da Cidade alterou a realidade urbana do município em estudo; e
- e) investigar como a Prefeitura do Rio se preparou para esse desafio.

1.3 – Delimitação do estudo

Segundo Sylvia Vergara, a “delimitação do estudo refere-se à moldura que o autor coloca em seu estudo” (2006, p. 30). Ao delimitarmos o estudo, devemos recordar que a ciência busca oferecer explicações sobre um determinado fenômeno, mas sem cair na armadilha de transformá-las em um dogma. Portanto, reafirmamos que este estudo é, e sempre será, parcial, limitado e discutível.

Este trabalho procura abordar, dentro da ótica da gestão social, experiências participativas e de co-gestão da sociedade civil, estimuladas pela “Constituição Cidadã” de 1988, especificamente para a área do planejamento urbano do município do Rio de Janeiro.¹⁰

A pesquisa fica restrita ao campo do planejamento urbano municipal. Outras formas de gestão social poderão ser citadas e exemplificadas, mas não serão objeto de aprofundamento neste estudo.

Assim sendo, o trabalho tenta descobrir como e em que nível as comunidades do município carioca participaram nas decisões urbanas, após a obrigação legal da elaboração de um Plano Diretor participativo.

1.4 – Relevância da pesquisa

O estudo é importante para saber se a Lei relativa ao Estatuto da Cidade, nos aspectos democrático e redistributivo, está sendo cumprida em sua parte relativa à gestão social, ou se foi mais uma lei que “não pegou”, ao menos no Município do Rio de Janeiro. Isso tem repercussões sob diversos aspectos, como, dentre outros, o econômico, o político, o social e o ambiental. Entender e analisar com mais profundidade esse processo poderá aumentar a compreensão de outros fenômenos

¹⁰ A Constituição Federal de 1988 foi a primeira no Brasil a contemplar a possibilidade de serem incluídas emendas de caráter popular, formuladas por cidadãos comuns. Em seu artigo 14, afirma que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

sociais semelhantes, e indicar caminhos futuros a serem seguidos pelo planejamento urbano municipal.

Por isso, um estudo que dê tratamento especial à questão da participação popular nas decisões relativas ao planejamento urbano da Cidade pode contribuir para o entendimento desse fenômeno, e fortalecer o esforço para dar qualidade de vida ao carioca.

Tendo como base esse retorno, a pesquisa procurou obter esclarecimentos sobre a elaboração e o cumprimento de um Plano Diretor, instrumento obrigatório a ser elaborado e aprovado por todos os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes¹¹, cinco anos após a promulgação da Lei do Estatuto da Cidade, a partir de 2006. Esperamos também fornecer informações que auxiliem a fiscalização da Lei do Estatuto da Cidade.

1.5 – Resumo sobre o problema

Na construção de projetos de pesquisa, a formulação do problema é sempre um ponto crítico. A correta introdução, a definição do objetivo final e dos objetivos intermediários, a delimitação e a relevância do estudo são fundamentais para que se possa desenvolver adequadamente o trabalho. Assim sendo, este item busca mostrar tais pontos de forma clara e concisa.

Acreditamos que este estudo possa ser um instrumento para auxiliar a obtenção de algumas respostas sobre o tema principal abordado – a gestão social – com vistas a dar aos técnicos, servidores e gestores públicos parâmetros para uma análise futura mais profunda sobre o assunto.

A primeira proposta importante promovida pelo Estatuto da Cidade para a gestão social é o estabelecimento de diretrizes que servirão de base às políticas públicas do município. No seu vácuo dessas instruções, a Lei propõe que o Plano Diretor viabilize instrumentos para consolidar no município um sistema de gestão social no seu planejamento e no seu desenvolvimento territorial.

Nesse novo modelo, torna-se necessário que órgãos da administração pública e secretarias de planejamento urbano se preparem para enfrentar esta nova fase de mudanças, com vistas à maior abrangência de suas ações, mediante a adoção de

¹¹ Segundo censo realizado pelo IBGE no ano de 2000.

modelos de gestão capazes de gerar resultados que ampliem a democracia participativa.

O estilo da tomada de decisão centralizadora na gestão pública perde força, modificando-se para uma forma mais ampla e autônoma, na qual opiniões sejam previamente discutidas e atribuições sejam delegadas, resultando em novas idéias e procedimentos. Desta forma, exigem-se competência nas relações interpessoais, humanização das relações na cultura organizacional, e entendimento multidisciplinar e generalista do administrador público.

Tentamos averiguar como o município do Rio de Janeiro se preparou para esse desafio, pesquisando o que foi feito pela Prefeitura e pela Câmara Municipal para efetuar as mudanças impostas pelo Estatuto da Cidade na sua forma de realizar o planejamento urbano carioca.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta parte do projeto apresentamos um resumo dos autores relevantes para os seguintes conceitos abordados: planejamento urbano, gestão ordenada da cidade, políticas públicas urbanas, Nova Administração Pública, gestão estratégica, Estatuto da Cidade e Plano Diretor, desenvolvimento urbano sustentável, função social da propriedade, planejamento participativo, gestão social, administração pública societal, cidadania, democracia, republicanismo.

Inicialmente, procuramos expor algumas observações sobre assuntos relacionados a planejamento urbano, fundamentando o seu histórico.

Depois, traçamos um panorama sobre o processo de urbanização e migração brasileiras, tentando observar os fenômenos que fizeram do Brasil um país urbano em tão pouco tempo. Essa parte é necessária para que possamos aumentar nossa clareza sobre os problemas urbanos que analisaremos no estudo.

Aprofundamos o assunto abordando as políticas públicas urbanas implementadas na cidade do Rio de Janeiro¹² ao longo dos últimos anos. Descreveremos como o auto-empresendimento se tornou o principal acesso à moradia pela parcela menos favorecida da sociedade. Nesse ponto, abordaremos a tentativa de reforma do Estado feita na década de 1990, e faremos um breve estudo sobre a implementação desse tipo de abordagem na gestão urbana.

Em seguida, descrevemos alguns aspectos legais e sociais da Lei do Estatuto da Cidade. Será feita uma investigação de como o avanço e o amadurecimento de nossa sociedade vêm alterando a dinâmica do ambiente urbano, exigindo dele respostas mais rápidas e eficientes. Aprofundaremos no tema da reforma urbana, que questiona e politiza o seu planejamento, na medida em que traz para o centro do debate assuntos como os da gestão democrática e da recuperação ambiental da cidade, através do desenvolvimento sustentável, da função social da propriedade, e da justa distribuição dos bens e serviços.

Paralelamente, analisamos, de forma geral, o movimento que tenta ampliar a participação popular em decisões da esfera pública e, mais especificamente, as relacionadas ao planejamento urbano.

¹² E também no antigo estado da Guanabara.

Nesse ponto entramos no assunto principal do projeto: a gestão social. Analisamos a sua fundamentação, suas limitações e seus paradigmas. Mostramos os fatos históricos que nortearam o sentido de nacionalidade para a maioria da população brasileira. Também fazemos uma pesquisa bibliográfica sobre o que escreveram alguns intérpretes brasileiros acerca do exercício da cidadania em nossa sociedade, fator fundamental para que a gestão social possa ser ampliada e difundida dentro da administração pública.

A intenção deste estudo é não apenas introduzir novos ingredientes às velhas fórmulas, mas tentar reconceituar a prática e a metodologia do planejamento urbano como instrumentos de democratização da gestão.

2.1 – Breve histórico do Planejamento Urbano

A expressão “planejamento urbano” é definida neste trabalho como o processo de criação e desenvolvimento de programas e políticas públicas, que buscam criar, melhorar ou revitalizar algumas características de uma área urbana, e assim propiciar aos habitantes desta área a melhor qualidade de vida possível. De um modo mais específico, trata-se do processo de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano.

Por outro lado, quando usarmos neste trabalho à palavra “urbanismo”¹³, estaremos nos referindo aos efeitos socioculturais sobre uma parte crescente da população que vive em cidades, especialmente nas grandes metrópoles. O termo urbanismo também é usado para indicar os “traços específicos da vida urbana em contraste com os que caracterizam a vida rural” (BOTTOMORE, 1996, p. 782). Achamos necessário fazer esta diferenciação porque, em inglês, o termo “urbanismo” é algumas vezes empregado como sinônimo de “planejamento urbano”.¹⁴

Ao contrário do pensamento comum, houve um certo planejamento para a construção da maioria das cidades brasileiras. O levantamento feito pelo arquiteto e urbanista Nestor Goulart Reis Filho (2000), no seu livro “Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial” mostra o foco sistemático dos portugueses ao traçar as cidades na sua colônia sul-americana: a segurança e a defesa. Como forma de evitar

¹³ Termo muitas vezes usado como sinônimo de urbanização.

¹⁴ *Town planning*, tal como a palavra francesa *urbanisme*.

possíveis invasões, as cidades brasileiras eram freqüentemente cercadas por muros com portas. Além disso, os traçados das ruas eram simétricos, em forma de xadrez, buscando racionalizar a defesa militar.

Tanto no Império como na Velha República, com a transformação do Brasil em produtor e exportador agrícola, as demandas para racionalização da circulação de mercadorias obrigaram a mudanças na agenda da gestão das cidades brasileiras. Passou-se, assim, a priorizar as infra-estruturas de circulação, o saneamento e a reforma das cidades portuárias, garantindo um escoamento barato e eficiente de mercadorias e de produtos agrícolas para o exterior, e otimizando o funcionamento do complexo agroexportador. Grandes transformações urbanas foram realizadas, procurando, entre outras coisas, evitar a interrupção do funcionamento dos portos brasileiros, quando diversas epidemias tomavam conta das cidades litorâneas, principalmente a partir de 1860.

Na época, os governos federal e estadual criaram comissões técnicas de engenheiros sanitaristas para realizar as reformas sanitárias e urbanísticas, dando-lhes poderes especiais. Tais reformas foram feitas pela intervenção do governo federal sobre a autonomia dos municípios, sob alegação de a cidade ser estratégica para os fluxos de exportação. Desse modo, o governo federal passou a planejar e realizar de forma centralizada e autoritária as obras de urbanização portuária e de saneamento.

Em fins do século XIX, na data de 14 de setembro de 1891, numa crônica publicada no “Jornal do Commercio”, o escritor e jornalista Raul Pompéia (1863-1895) descreve a apatia cívica do carioca, omisso aos mandos e desmandos governamentais:

Em todos os países, a capital é o coração do organismo nacional, o centro da vitalidade cívica. Não é assim na capital do Brasil. Quem observa o Brasil diria que ele está morto, pois o espírito público do Rio de Janeiro é um ausente (apud CARVALHO, 1989, p. 68).

Uma semana mais tarde, em outra crônica publicada no mesmo jornal, Raul Pompéia continua:

Desenganam-se os idealistas: o povo fluminense não existe. [...] Dirão que o povo fluminense fez a agitação abolicionista e a agitação republicana. [...] O povo não fez nada disso. Um grupo de homens

denodados, bastante ativo é certo, para parecer a multidão, fez o movimento abolicionista e o movimento republicano do Rio de Janeiro. Em volta desses campeões devotados acercavam-se curiosos; e foi só (apud CARVALHO, 1989, p. 69).

Inicialmente a legislação urbanística no Brasil baseou-se em Códigos de Posturas de origem colonial. Só mais tarde, em 1920, é que começou a ser substituída por códigos de obras e por leis de zoneamento urbano. Dessa maneira, nossa cultura urbanística seguiu um caminho pelo qual a reforma da cidade pré-capitalista não tinha como parâmetro a regulação social nem o caráter democrático e participativo.

Nessa mesma época, na Europa, as mudanças relativas à gestão das cidades se davam diante das novas demandas sociais e de uma agenda estratégica do Estado para as políticas públicas, como foi o caso da Alemanha, ou da França, em 1850, no período da realização das obras de saneamento do rio Sena, em Paris, pelo prefeito Barão de Haussmann.

Em geral, a cidade europeia de meados do século XIX travou uma luta entre a visão favorável à privatização do funcionamento e da produção do espaço urbano e aquela voltada para a universalização dos serviços para toda a população. O surgimento da cidade moderna, nesse sentido, significou uma ruptura com as concepções da cidade liberal e privatizada, fazendo surgir um novo conceito de planejamento urbano, em que a gestão urbana deveria ser elaborada conjuntamente com as demandas sociais. Passou-se a pensar em como conciliar o problema das atividades produtivas e a questão social dos trabalhadores nas cidades.

O estudo da produção da cidade capitalista começou a incorporar os custos sociais de reprodução como habitação, educação, saúde, segurança pública, transporte urbano e infra-estrutura, como saneamento. Na Europa, o espaço urbano deixava de ser simplesmente um suporte e tornava-se, assim, um insumo importante, especialmente pela localização das atividades dentro da estrutura urbana.

2.2 – Urbanização no Brasil

Em 1920, o Brasil possuía uma população total de cerca de 30 milhões de habitantes, contando apenas com 74 cidades com mais de 20 mil habitantes. Nessas

idades, viviam menos de cinco milhões de pessoas, cerca de um sexto do total da população brasileira.¹⁵

Somente na segunda metade do século XX é que tivemos no Brasil verdadeiramente uma expansão urbana. Componente fundamental das mudanças estruturais da sociedade brasileira, o crescimento urbano foi acentuado entre os anos de 1950 e 1970, quando o percentual da população a viver nas cidades alcançou o da população rural.¹⁶

Ao compararmos o processo de urbanização brasileiro com o de países mais avançados, verificamos que ele ocorreu de forma muito mais acelerada no Brasil. Ao passo em que na Europa esse processo começou no século XVIII, impulsionado pela Revolução Industrial, em nosso país ele só se acentuou a partir de 1950, com a intensificação da industrialização. Na segunda metade do século XX, a população urbana aumentou quase oito vezes: de 19 milhões para 138 milhões.¹⁷

Esse processo não foi estritamente demográfico: atuaram nele aspectos estruturais muito mais amplos, relativos à formação da sociedade brasileira, como a divisão da terra e da propriedade, as normas e regras sociais aqui vigentes, a concentração de bens e riqueza e a distribuição de serviços básicos.

No ponto máximo da expansão urbana brasileira, as altas taxas de fecundidade ainda tiveram um certo peso no crescimento demográfico; somente na segunda metade da década de 1960, nota-se o declínio desses níveis de fertilidade. A maior parte do crescimento urbano inicial se deveu, porém, ao fluxo migratório rural. Entre 1960 e 1980, calcula-se que cerca de 43 milhões de pessoas saíram do campo em direção às cidades¹⁸, motivado em grande parte pela falta de políticas voltadas para a reforma agrária.

A década de 1980 defronta um momento de significativas mudanças no processo de crescimento das cidades brasileiras. Se dos anos de 1940 aos anos de 1970 as cidades brasileiras cresceram a elevadas taxas, e o crescimento mais agudo se deu nas regiões metropolitanas, a partir dos anos de 1980, ocorre uma redução do ritmo de crescimento populacional no Brasil, de modo geral, e de forma mais acentuada nas regiões metropolitanas.

¹⁵ IBGE.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem.

Da década de 1990 em diante consolidou-se uma nova tendência na urbanização brasileira: a “desmetropolização”. A partir daí, houve uma reversão no crescimento das grandes metrópoles em favor das cidades médias. Com o desenvolvimento da rede de telecomunicações e dos serviços básicos das cidades médias, seus custos de produção passaram a ser mais atrativos para as empresas, além de proporcionarem melhor qualidade de vida aos funcionários.

Muitas indústrias e empresas ligadas ao setor de serviços trataram de escolher, cada vez mais, localizações alternativas às áreas saturadas das metrópoles do Sudeste. Cidades como Nova Iguaçu, São Gonçalo, Itaboraí, Campinas, São Carlos, Ribeirão Preto, Goiânia, Florianópolis, ademais de diversas capitais nordestinas, estão entrando definitivamente no mapa das empresas nacionais e estrangeiras.

Hoje observamos um fenômeno inverso ao da urbanização de 1950 a 1970: a redução das migrações para as grandes metrópoles. O fluxo migratório vem sendo direcionado para a desconcentração das metrópoles, em favor das cidades médias não-metropolitanas. Em 2000, a população urbana que reside nas cidades não pertencentes aos aglomerados metropolitanos – isto é, aqueles com cerca de 100 a 500 mil habitantes – supera a população que habitava a periferia dos aglomerados metropolitanos, ou seja, que morava em locais situados além dos limites das capitais ou dos seus núcleos centrais.¹⁹

Três fatos explicam essa realidade: primeiro, e de maior importância, os fluxos migratórios interurbanos, com saldos favoráveis às periferias; segundo, a diminuição significativa nos níveis de fecundidade das mulheres, queda maior nos núcleos urbanos do que nas periferias; e terceiro, os saldos migratórios de fluxos regionais de cada aglomerado com o restante do país têm sido mais propícios às áreas antes fornecedoras de migrantes.²⁰

Outro fator que explica a desmetropolização é o fluxo contrário ao da antiga migração: a “emigração de retorno”. Para tornar mais clara a importância desse fenômeno, citamos o aglomerado metropolitano de São Paulo, onde ele é mais relevante. Do total de emigrantes interestaduais dos anos 1995-2000, 46% voltaram para seus estados de origem. Entre os que se dirigiram ao Nordeste, essa

¹⁹ Cf. BRITO; HORTA, 2002.

²⁰ IBGE.

porcentagem ultrapassava os 60%; em segundo lugar, estavam aqueles que se mudaram para Minas Gerais. Essas duas regiões, Nordeste e Minas Gerais, foram as que mais receberam migrantes de São Paulo.

Dessa forma, apresentam-se dados que corroboram a tradição migratória do aglomerado metropolitano de São Paulo, pois o maior número de retornados é, justamente, direcionado para as regiões que mais lhe forneceram imigrantes no passado.²¹

Durante o 31º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), realizado em outubro de 2007 na cidade de Caxambu (MG), os participantes alertaram que o Brasil possui hoje 15 grandes aglomerações urbanas, diferentemente dos nossos países latinos vizinhos, que quase sempre abrigam uma única metrópole.²²

O problema do modelo de urbanização adotado no Brasil, segundo afirmou durante o 1º Seminário o Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Luiz César Queiroz Ribeiro, é que ele protege o emprego qualificado, cada vez mais segmentado, criando guetos urbanos de classe média alta nas grandes cidades. O fato estimula a informalidade, ao entregar as áreas carentes ao “controle do mercado ilegal”, além de não reduzir as desigualdades existentes. Também projeta um perverso futuro para as grandes aglomerações brasileiras, que, se não for reformulado, se inviabilizarão e se tornarão ingovernáveis. Ainda sobre a questão das metrópoles brasileiras, o Professor Queiroz Ribeiro alerta:

É também um passivo. As grandes cidades são o coração da problemática social no Brasil. Parte desses passivos é herdada do modelo anterior, que combinou um grande salto econômico com uma enorme desigualdade (entrevista concedida por Luiz César Queiroz Ribeiro, Professor da UFRJ).²³

2.3 – Políticas Públicas Urbanas

“Políticas públicas são construções políticas e técnicas, que envolvem interesses, valores e meios de execução e devem ser tratadas a partir dessa

²¹ IBGE.

²² OTÁVIO, Chico. Especialistas: cidades podem ficar ingovernáveis. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 24 out. 2007.

²³ Idem.

perspectiva” (PAULA, 2007, p. 159). Já uma política pública urbana pode ser definida como uma ação do poder público que procura atender às necessidades urbanas de uma sociedade.

A tradição dos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil, partiu do pressuposto de que a cidade não apresentava divisões entre incluídos e excluídos socialmente; pensava-se que a legislação edilícia por si só normatizaria todos os preços de custo. Se analisarmos a época do surgimento da incorporação imobiliária, verificaremos que as políticas públicas urbanas beneficiaram a maior parte dos rentistas imobiliários, sem a preocupação com um setor crescente: o dos moradores de cortiço.

O acesso à moradia como direito e garantia fundamental, conforme expresso na Constituição de 1988, coloca um fato novo na nossa cultura urbanística: temos de oferecer uma habitação digna para todos os moradores das cidades.

No início, as políticas públicas urbanas voltadas para a habitação tiveram agendas restritas a segmentos específicos, como as antigas Caixas de Previdência do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas (Iaptec), do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) etc. A partir das décadas de 1940 e de 1950, em função dos grandes fluxos migratórios rumo às principais metrópoles brasileiras, as políticas públicas voltaram-se para a remoção estética de favelas situadas em regiões valorizadas no Rio de Janeiro; mas não houve uma política urbanística inclusiva. Assim, a parcela da população de baixa renda passou a residir em áreas de sub-habitação, em favelas, em loteamentos clandestinos ou em cortiços.

As dificuldades de largas camadas da população ter acesso à propriedade vêm sendo tratadas ao longo dos anos apenas como um problema econômico, sem a busca de uma solução específica no campo urbanístico. Obviamente, a mesma forma de se encarar o planejamento urbano que ignora a pobreza é por ela ignorado; e o solo urbano passa a ser objeto de ações clandestinas, tais como a invasão de imóveis e espaços públicos, construções irregulares e ocupação de áreas ecológicas protegidas por lei. Relações informais também dominam as transações de posse da terra, de serviços e equipamentos públicos, resultando em um crescimento urbano confuso, com posturas oficiais constantemente transgredidas, e dividido entre a cidade legal e a cidade ilegal.

Até recentemente, para a população de baixa renda ter acesso à habitação digna, só lhe foi permitido participar de fundos públicos em áreas que estivessem fora do interesse do mercado imobiliário. A outra opção era o mercado informal das favelas e das ocupações irregulares, através do auto-emprego. Normalmente situadas em áreas com restrições de ocupação (ambientais, de risco etc.), as residências dos pobres são caracterizadas pelo baixo padrão de qualidade e custo, e produzidas por um setor não estruturado clandestino. Contando com a tolerância do Poder Público às agressões das normas urbanísticas, e tendo a proteção de organizações e facções criminosas, o auto-emprego aproveita-se da queda dos preços dos insumos usados na construção civil e da capacidade de produzir habitações de baixo custo em mutirão e sem aprovação do setor de planejamento urbano municipal.

Numa tentativa de reduzir as despesas do Estado, sair da crise econômica, e melhorar o desempenho em áreas significativas do setor público, na década de 1990, o governo brasileiro, em parte copiando uma tendência de governos como os do Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, em parte sendo obrigado a implementar essas mudanças por pressões de organizações de crédito internacionais, passou a buscar uma reforma mais profunda do Estado. Com a chegada da aliança social-liberal no governo federal, e como uma forma de responder aos anseios da sociedade, foi feita uma reforma buscando-se agregar uma “cultura gerencial” à Administração Pública, empreendendo esforços para modernizar e agilizar os serviços públicos.

Para entendermos a influência do neoliberalismo no Brasil, não podemos deixar de citar brevemente o famoso “Consenso de Washington”. Tratou-se de um instrumento usado pelos EUA para a difusão das idéias neoliberais e das políticas a serem executadas pelos governantes dos países periféricos que acataram esse modelo. Tal instrumento foi produzido por um Encontro ocorrido no ano de 1988 entre economistas de perfil liberal de diversos países: funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid), Banco Mundial (BM) e do governo estadunidense.

Embora à primeira vista tivessem apenas um valor de simples recomendação, as conclusões do “consenso” viraram um receituário imposto por agências de concessão de crédito internacionais, para que os países subdesenvolvidos conseguissem empréstimos dessas organizações.

O Consenso de Washington acabou sendo um dos mecanismos preconizados pelos países hegemônicos, uma regra básica para “auxiliar” os outros a se inserirem nos novos padrões do capitalismo contemporâneo.

Essas reformas administrativas feitas anteriormente na Europa e nos Estados Unidos se tornaram conhecidas pelo movimento “Nova Administração Pública” (Nap). E, com base na alegação de que existem mais semelhanças do que diferenças entre a administração pública e a privada, decisões políticas passaram a ser tomadas visando a privatizar os serviços anteriormente feitos pelo setor público, como forma de melhorar a eficiência do Estado.

As reformas recomendadas pela Nap procuraram substituir a tradicional administração orientada por processos de cima para baixo, feita por um Estado centralizado, e por uma administração com decisões tomadas à base do que o mercado preconiza.²⁴ Buscou-se, dessa forma, a descentralização das decisões, o enxugamento do Estado, parcerias público-privadas, a privatização de estatais, a terceirização da maioria dos serviços públicos, e a normatização desses serviços por uma rede nacional de agências reguladoras.

O ideário desse movimento “baseia-se na convicção de que, onde exista concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais” (HAYEK, 1990, p. 58).

O que se tentou com a reforma do Estado brasileiro foi a substituição do modelo burocrático tradicional pelo modelo gerencial, mais ágil. A questão de se implementar a gestão estratégica no setor público é que, mesmo propondo modificação, ele em parte se insere no modelo weberiano de burocracia, pois a burocracia significa o governo dos meios pelos técnicos. “De um modo geral, [...] sua implementação gera uma nova camada de burocratas para dar conta da reorganização e regulação das atividades transferidas para o setor privado” (PAULA, 2007, p. 82).

Esse tipo de reforma do Estado traduziu-se juridicamente na redução da autonomia federativa, mediante a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, pelo FHC. Apesar dos seus resultados no campo da disciplina fiscal e controle orçamentário, ela é apontada por alguns observadores internacionais como a imposição mais danosa do Consenso de Washington na América Latina, ao

²⁴ Teoria defendida por economistas renomados como Milton Friedman (1912-2006) e Friedrich August von Hayek (1899-1992), entre outros.

tratar a movimentação financeira pública como algo que deveria apresentar resultados contábeis positivos, ou seja, o lucro.²⁵ Após a LRF, tornou-se mais difícil avaliar os gastos públicos em áreas sociais, alterando-se significativamente a forma de se encarar a gestão pública.

Uma das falhas dessa abordagem reside no fato de que, como muitas vezes os novos burocratas não possuem a visão holística do contexto em que suas decisões se inserem, esses técnicos podem produzir um desenvolvimento distorcido, perdendo muitas vezes o foco nos valores fins do trabalho e no bem comum da sociedade. Além do mais, a cultura do setor privado é diferente da do setor público: no privado, ao funcionário tudo é permitido a menos que seja contrário à lei; já no setor público, a atitude do servidor deve ser bem mais conservadora, seguindo estritamente o que obriga a lei, e tendo sempre em mente a ética e a transparência como pano de fundo.

Por outro lado, as críticas demonstram que a questão de se implementar um governo baseado em uma gestão advinda do mercado privado é que as metas das reformas gerencialistas não são motivadas para o crescimento econômico em longo prazo, mas para o lucro privado em curto prazo, com tendência a gerar “bolhas” e crises financeiras periódicas.²⁶ A excessiva autonomia e a baixa regulamentação proposta pelos gerencialistas tendem a evoluir para uma posição individualista generalizada. “O problema não está na racionalidade instrumental como tal, mas sim na sua falta de visão abrangente em favor da exclusividade do pensamento técnico” (TENÓRIO, 2002, p. 26).

De forma geral, até mesmo com a recente reforma gerencialista do Estado, e sua tentativa de se modernizar o país para adaptá-lo à nova realidade de um mundo globalizado, o planejamento urbano e as decisões relativas à política pública se mantiveram centralizados no governo federal, em sua maioria feitos de cima para baixo. O resultado que se observa é exemplo de uma democracia formal, e não de uma democracia voltada para o desenvolvimento de políticas públicas que atendam às necessidades da maioria da população. Suas determinações, na maior parte das vezes, se mostram afastadas da ação dos demais entes políticos, longe, portanto, de um pensamento dirigido para a realidade socioeconômica da grande massa.

²⁵ Superávit primário.

²⁶ A queda da Bolsa em 1929 e a crise financeira internacional de confiança em 2008 são alguns exemplos dos resultados possíveis obtidos por esse tipo de abordagem.

Sobre a globalização, reportamos à opinião de Joseph Stiglitz:

[...] os países que mais têm se beneficiado [da globalização] são os que assumiram o controle de seus próprios destinos e reconheceram o papel a ser desempenhado pelo governo no desenvolvimento, em vez de permanecerem na dependência de uma idéia de mercado auto-regulador capaz de solucionar os próprios problemas (STIGLITZ, 2002, p. 299).

Os gerencialistas tiveram dificuldades na tentativa de expandir a democracia, aumentando a insatisfação de setores da sociedade ligados aos movimentos sociais, principalmente os oriundos das camadas baixas e com menor renda da população. “As políticas de reajuste estrutural do FMI [...], mesmo quando conseguiram gerar com dificuldade algum crescimento [...], quem desfrutava desses benefícios era, em geral, os que se encontravam em melhores condições de vida” (STIGLITZ, 2002, p. 16). Isso abriu espaço para a chegada ao governo central de uma nova corrente política, com uma visão neodesenvolvimentista. Engajados por um viés político-ideológico republicano, ganharam força os movimentos com projetos para ampliar a participação popular na definição das agendas políticas, ao desmonopolizar e descentralizar as ações públicas.

Formada por partidos da esquerda, centro-esquerda, empresariado nacional e o PT, a Frente Popular chegou ao Governo Federal em 2002 com um discurso de que iria implantar um novo modelo de desenvolvimento no Brasil, de concepção participativa e deliberativa, para ampliar a democracia.²⁷ Sua plataforma política é pela maior participação do Estado nos setores produtivos econômicos²⁸, estímulo ao desenvolvimento local de pequenas comunidades, fortalecimento das indústrias nacionais com incentivos à exportação, e o aumento do poder de compra da população mais pobre, com medidas visando a melhorar a distribuição da renda.²⁹

²⁷ Ver definição no item 2.5

²⁸ Teoria defendida por outro grande economista: John Maynard Keynes (1883-1943).

²⁹ Cabe aqui lembrar o compromisso do PT com a democracia em sua formação partidária: é o único partido no Brasil que realiza eleições diretas para todos os cargos da direção partidária (Ped), nos níveis municipal, estadual e federal, a cada três anos.

Já sobre o desenvolvimento local, Fernando Tenório esclarece:

[...] o desenvolvimento local é resultado de mudanças estruturais. A descentralização, a crise econômica e a exigência crescente de transparência e eficácia obrigam as administrações municipais a procurar uma multiplicidade de parceiros (quer do setor público não-governamental, quer do setor privado) para o financiamento e gestão dos seus empreendimentos. Isso modifica radicalmente as formas de planejar e instituir políticas públicas (TENÓRIO, 2007, p. 89).

O que mudou na política pública urbana no Brasil após a chegada do PT ao poder central? Boa parte das expectativas populares não foram atendidas, pois o governo continua reproduzindo várias práticas gerencialistas da administração anterior, especialmente na dimensão econômico-financeira.³⁰ Na área institucional-administrativa, procurou-se valorizar o funcionário público, apesar do aparelhamento dos cargos comissionados federais. Mesmo assim, neste setor ainda é forte a cultura da administração anterior.

Não podemos declarar categoricamente que a reforma neoliberal se efetivou plenamente no mandato FHC, nem que houve uma mudança drástica para a rota neodesenvolvimentista no governo Lula. Apenas podemos notar que houve uma diferenciação econômica e administrativa de propostas entre os dois governos federais: um balizando-se em receituários concentradores de renda; outro infletindo no rumo de tentar melhorar a qualidade de vida das classes sociais mais carentes.

Podemos dizer que o modelo neoliberal subvaloriza o papel do Estado e supervaloriza o papel do mercado, reduzindo o debate das suas questões com a sociedade. Ainda que conservando a política monetária e fiscal do governo anterior, é possível reparar que, no governo Lula, caminhamos em direção a um projeto de ampliação de benefícios e inclusão social. Criticando as imposições do Consenso de Washington³¹, e como ex-funcionário do FMI, Stiglitz alerta:

Mesmo nos países que têm conseguido algum crescimento, como o México, os benefícios foram acumulados, em grande parte, por pessoas que se situavam nos trinta por cento mais altos da sociedade, e ainda mais concentrados nos primeiros dez por cento. Os indivíduos na camada mais baixa da sociedade beneficiaram-se

³⁰ Nos setores bancários e financeiros, os lucros continuaram altos.

³¹ Impostas ao Brasil pelo FMI durante o governo FHC, entre outros motivos, em virtude dos problemas ocorridos com os Tigres Asiáticos e a Rússia.

muito pouco; muitos ficaram em situação ainda pior (STIGLITZ, 2002, p. 122).

O fato relevante para este trabalho, porém, foi que, a menos de dois meses do fim do seu segundo mandato presidencial, – em outubro de 2001 – FHC deu início à tentativa de implementar a maior mudança na forma de fazer o planejamento urbano brasileiro, em toda sua história, com a promulgação de uma lei: o Estatuto da Cidade.

2.4 – Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – é uma lei federal que indica diretrizes e regulamenta a política urbana a ser praticada pela União, estados e municípios. Ela representa o desejo de vários setores da sociedade comprometidos com a democratização de nossas cidades, e contém uma série de normas e instrumentos jurídicos e urbanísticos que têm o poder de intervir fortemente sobre o espaço urbano. É uma Lei que abre a possibilidade para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma voltados para promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras.

O Estatuto da Cidade determina, entre outras obrigações, que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme o censo demográfico realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), terão cinco anos para criar e aprovar seu Plano Diretor. Devem fazê-lo, também, os municípios que integram regiões metropolitanas, os aglomerados urbanos, os municípios que fazem parte de áreas de especial interesse turístico, em área de influência de grandes obras ou com atividades que ponham em risco o meio ambiente ou causem mudanças em rodovias, aeroportos, barragens ou hidroelétricas.

Uma mudança significativa a ser implementada pelo novo documento jurídico, fruto de longo processo de tramitação no Congresso, é a obrigatoriedade daquilo que já foi considerado como uma experiência positiva em algumas cidades e municípios brasileiros: a gestão democrática.

A Constituição Federal de 1988, no inciso XII do artigo 29, traz como preceito fundamental para os municípios, “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Passamos a poder compartilhar as decisões e responsabilidades na gestão territorial, e, como pré-requisito para realizar esse

compartilhamento, a necessidade de o Estado democratizar a divulgação das informações territoriais e urbanas.

Desse modo, muda-se a abordagem: a sociedade organizada pode manifestar-se no sentido de exigir do Poder Público o que ela realmente necessita, e não mais o que o Poder Público entendia como sua necessidade; a população deve atuar por meio de associações de bairros e de outros segmentos da economia local. O Plano Diretor torna-se – ou poderia tornar-se – a ferramenta planejada mais importante das decisões urbanas feitas pela comunidade.

No nosso entender, esse fato inaugura um novo paradigma do planejamento urbano: a tentativa de se fazer um desenvolvimento social da cidade fundamentado na vontade popular. A grande questão hoje passa a ser o bem-estar e a melhoria das condições de vida de seus habitantes como por eles definidas, e não mais a estética ou os interesses econômicos instituídos, critérios que até agora foram os norteadores da grande maioria dos planejamentos realizados em nosso país.

Outra novidade do Estatuto é um instrumento até então ausente em nosso ordenamento: o “direito de superfície”. Ainda recentemente, havia uma incompatibilidade entre as ocupações populares e o que era idealizado como o plano urbanístico. Ao exigir que se deva conduzir à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares, o plano urbanístico introduziu um novo aspecto. Dessa forma, a legislação passa a servir para construir uma organização urbana com dados da vida real, e não impondo um ideal utópico de urbanização.

Assuntos particularmente delicados, e que impactarão os proprietários de numerosos terrenos e grupos de especuladores imobiliários, encontram-se nas partes que obrigam a definição das áreas de interesse do município para fins de moradia da população, de utilização para fins de equipamentos comunitários, de questões como o que é considerado imóvel “não utilizado”, e outras matérias similares.

Como o assunto atinge diretamente os interesses do mercado empresarial imobiliário, esse tema certamente acarretará pressões desses grupos especuladores, preocupados em defender seus investimentos e projetos sobre o Poder Público.

Existem dois instrumentos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade, criados para resolver problemas que afetam a maioria das cidades: a invasão de áreas

públicas e particulares, e a proliferação de favelas. Esses instrumentos são o “usucapião coletivo” e a “concessão de uso especial para fins de moradia”.

O caráter social desses instrumentos fica evidente quando estabelece que as áreas urbanas susceptíveis de serem usucapidas coletivamente são apenas aquelas “ocupadas por população de baixa renda”, excluindo as áreas ocupadas pela população de rendas mais altas.

O Estatuto da Cidade também contém um outro fundamento importante: a obrigação de que o município tenha seu Plano Diretor, e que nele se encontre definido o desenvolvimento da “função social da propriedade” das cidades.

A Constituição, reconhecendo a função social da propriedade, sem a renegar, não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso, gozo, ou disposição do bem seja condicionado ao bem-estar geral: o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a todos, embora não pertençam a todos (FERREIRA FILHO, 1999, p. 353).

A função social da propriedade faz parte do próprio direito, não sendo, portanto, uma limitação ao uso da mesma nem ao seu direito, mas tão-somente uma vinculação a uma utilização em prol do bem comum. Seu fundamento reside no interesse social de toda uma coletividade, acarretando até mesmo a extinção dessa propriedade, para afastá-la de qualquer utilização contrária ao interesse da sociedade civil.

Quando se trata do direito de propriedade, entre defender o valor individual e o valor social, o legislador brasileiro da Constituição Federal de 1988 fez uma opção clara: defendeu o valor social.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade, mas, no inciso seguinte, diz que “a propriedade atenderá a sua função social”. O conceito da “função social da propriedade” incorpora a organização do espaço físico como fruto da regulação social, isto é, a propriedade deve procurar contemplar todos os moradores, e não somente aqueles que estiverem no mercado formal da produção capitalista. Altera-se, assim o – até então – caráter individualista do usufruto da propriedade, separando o direito de propriedade do direito de construir.

Já o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Também trata da sustentabilidade, quando determina que a

política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbana e rural. Até o novo Código Civil reafirma a função social do contrato na parte do Direito das Obrigações, bem como da propriedade.

No entanto, a simples existência dessa Lei não garante a democratização e um maior equilíbrio socioambiental para as cidades brasileiras. Para que isso efetivamente ocorra, seria necessário que suas premissas saiam do texto da Lei e passem a fazer parte das práticas de planejamento e gestão urbana e – principalmente – possam ser incorporadas ao cotidiano da maioria dos cidadãos.

Um problema que dificulta a maior autonomia dos municípios é a distribuição tributária brasileira: 68% do que se arrecadou em 2006 ficaram com a União; 26%, com os estados; e apenas 6%, com os municípios.³² A política tributária brasileira, além de direcionar a maioria das verbas para a esfera federal, é concentradora de renda. Recente pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostrou que os 10% mais pobres do país comprometem 33% de sua renda com impostos; enquanto os 10% mais ricos pagam 23% em impostos.³³

Enquanto não tivermos uma reforma tributária ampla, balanceando a distribuição dessa carga fiscal, a conquista da autonomia municipal pela Constituição de 1988 e sua autogestão urbana estarão comprometidas.

2.5 – Democracias Republicana e Liberal

O conceito republicano de uma população organizada participando ativamente da coisa pública não é, como muita gente possa pensar, uma criação da esquerda, e muito menos algo recente ou novo. Aliás, essa idéia corresponde à forma com que se praticava a política entre os gregos de Atenas, e também em outras cidades-Estado³⁴ existentes na Grécia Antiga.³⁵ As questões de interesse comum dessa sociedade eram postas na “ágora” – praça pública localizada no meio das cidades gregas – e discutidas entre os homens livres.³⁶

³² Cf. AFONSO, 2007.

³³ TOTINICK, Ludmilla. Pobres pagam mais impostos que ricos. **JB Online**, Rio de Janeiro, 15 maio 2008.

³⁴ Estado soberano e autônomo constituído por uma cidade e suas áreas adjacentes.

³⁵ Nessa época originou-se a atual palavra “idiota”, usada para designar o “homem privado” em oposição ao “homem de estado”, isto é, aquele que descurava dos problemas coletivos, ou seja, os de sua polis. Cf. HOLANDA, 1999.

³⁶ Participação restrita aos “homens livres”, excluindo-se mulheres, escravos e estrangeiros.

Mas as cidades-Estado gregas, incapazes de se unir, foram presa fácil para os macedônios, e posteriormente para os romanos. Estes unificaram a Itália e constituíram uma sociedade patrícia, governada por cerca de mil famílias aristocráticas. Os romanos, administrando ao longo do tempo um conflito social prolongado, acabaram por converter a sociedade patrícia inicial em uma República constitucional formalmente igualitária. Conforme escreveu Hélio Jaguaribe,

A plebe, que no início não tinha qualquer direito, com o tempo passou a participar da política por meio de plebiscito. [...] Roma era legalmente uma democracia, governada pela *comitia centuriata* e o *concilium plebis*. Mas era também uma oligarquia, porque, por outros meios, os patrícios e os plebeus ricos detinham o controle efetivo do país (JAGUARIBE, 2001, vol.1, p. 369).

Ao expandir-se, a República tornou-se Império Romano, centralizado e semi-autoritário – “uma monarquia [absoluta] disfarçada”³⁷, cada vez mais burocratizada e tendo que usar numerosas tropas mercenárias para manter o seu extenso domínio.³⁸ Posteriormente, dividiu-se em Império do Oriente e Império do Ocidente. Com a queda do Império Romano do Ocidente, termina a Idade Antiga.³⁹

Depois da queda do Império Romano do Ocidente, a fragmentação política caracterizou o longo período chamado medieval, durante o qual a noção de Estado ficou diluída. O poder era exercido localmente, de forma arbitrária, por uma nobreza fundiária.⁴⁰

Na chegada da Idade Moderna – iniciada durante o chamado Renascimento⁴¹ – coexistiram por longo tempo as anacrônicas práticas feudais com outras antecipadoras da futura sociedade capitalista. É a época da formação dos Estados Nacionais centralizados, dos quais Portugal foi um dos primeiros exemplos,

³⁷ Ibidem, p. 392.

³⁸ Mas a cidadania romana foi estendida para todo habitante dos territórios conquistados e administrados por ele.

³⁹ A queda de Roma se deu de vez em 476 d.C.; mas já não estaria defunta com o saque de Alarico, em 410 d.C.? Ou com a divisão do Império, feita por Teodósio, em 395 d.C.? São questões bastante discutidas por diferentes historiadores. Embora alguns discordem acerca da data, todos concordam com o marco finalizador do período: a queda do Império Romano do Ocidente. Cf. JAGUARIBE, op. cit.

⁴⁰ Forma de poder semelhante à que foi inicialmente implantada pelos portugueses no Brasil, na era colonial: as capitânias hereditárias.

⁴¹ O Renascimento foi uma manifestação cultural que surgiu entre os séculos XIII e XIV, e que teve como principais centros as cidades de Florença e Siena, difundindo-se para o restante da Itália e depois para a Europa Ocidental.

marcados por Monarquias Absolutistas: o poder político se concentrava nas mãos do rei. Para justificar esse absolutismo, além do “direito divino” – já em contestação, como evidencia a Reforma Protestante –, intelectuais da época propuseram novas teorias. Thomas Hobbes (1588-1679), quando publicou o seu *Leviatã* (1651), dizia que os homens, por serem incapazes de se autogovernarem, sem a existência de um poder central absoluto, ficariam mergulhados num estado de guerra. Assim, era necessário trocar suas liberdades inatas por segurança.

Contra a concepção de Hobbes, surgiram as teorias liberais; citamos John Locke (1632-1704), para o qual o objetivo maior era conter e delimitar o poder tradicional, ou seja, o do rei. Conforme escreveu Norberto Bobbio (2004, p. 155), o processo político contra o Antigo Regime – exemplificado historicamente pelas revoluções Gloriosa Inglesa (1689-1699), Americana (1776) e Francesa (1789), que instituíram o Estado Liberal – pode ser considerado como o que buscou “justificar o direito de resistência e de revolução”.

Em 1748, ao publicar o seu livro “*O Espírito das Leis*”, Montesquieu (1689-1755) escreveu que as democracias se caracterizavam pelo sorteio dos cargos públicos e as aristocracias, pela eleição. Essa observação inicialmente pode parecer um paradoxo, mas ela vem do fato de que, na cidade grega, como qualquer homem livre era considerado apto para o exercício dos cargos políticos, muitos desses cargos eram atribuídos por sorteio. O sorteio também servia para evitar a concentração de poder nas mãos dos oradores mais convincentes, que inevitavelmente levariam vantagens sobre os demais.

Na economia, um dos principais teóricos foi Adam Smith (1723-1790), considerado o fundador da Economia Política. Combateu o Mercantilismo⁴², então em vigor no Antigo Regime, e defendeu a iniciativa privada, a livre concorrência e a livre circulação de mercadorias no mercado auto-regulável.⁴³ Smith deu início a uma longa linhagem de economistas e pensadores liberais.

No início desse processo, os “direitos liberais”, como o sufrágio e outros, estavam condicionados a requisitos econômicos – ter renda mínima e propriedade,

⁴² O Mercantilismo foi a doutrina em voga no século XVII, época das monarquias absolutistas. Enfatizava a importância do comércio exterior na economia de um país, e defendia a ação do Estado em favor da expansão das exportações, bem como o monopólio das Companhias de Comércio, e as restrições às importações. Cf. HOLANDA, 1999.

⁴³ Segundo Stiglitz (2002, p.109), isso só poderia ocorrer sob as condições de “concorrência e informações perfeitas”; contudo, na prática, isso dificilmente acontece.

além de pertencer a certas classes sociais. No entanto, no decorrer do século XIX foram-se incorporando idéias como o direito amplo ao voto da população masculina e a autodeterminação nacional; e ainda mais: que o Estado deveria suprir as necessidades dos pobres a fim de que eles pudessem, de fato, exercer sua liberdade de escolha política.

Benjamin Constant (1767-1830) – pensador liberal nascido na Suíça – escreveu um trabalho em 1819 com o título “Sobre a Liberdade dos Antigos, Comparada com a dos Modernos”. Esse texto tornou-se um clássico para se compreender a crítica liberal feita à democracia, que se havia tentado implantar durante a Revolução Francesa de 1789. Constant afirmava que, para os antigos, a liberdade consistia no direito que a coletividade tinha de resolver qualquer questão em público; ao passo que, para os modernos, a liberdade é o direito que tem cada indivíduo de resguardar sua vida privada de interferências externas, venham estas de outros indivíduos ou da própria coletividade. Ou seja, a liberdade antiga tinha por base o coletivo, e era pouco focada no indivíduo, que podia ser facilmente oprimido; já a liberdade moderna é toda individualista, tornando-se força vital para o desenvolvimento da moral individual íntima. Por outro lado, a liberdade moderna corre o risco (reconhece o próprio Constant) de descambar para o apolitismo.

Ainda segundo o mesmo Constant, para que a liberdade dos antigos pudesse funcionar, era necessária a existência de uma subsociedade de escravos para fazer o trabalho pesado e produtivo, permitindo aos homens livres estudarem e deliberarem sobre as questões públicas. Além disso, a liberdade dos antigos somente pôde ocorrer em sociedades pequenas, homogêneas e pouco complexas, nas quais havia a possibilidade de reunir convenientemente o povo em praças públicas. A liberdade dos modernos, em contraste, está baseada em liberdades civis. Diferentemente da antiga, na moderna a população elege seus representantes políticos por meio do voto; estes debatem e lutam diariamente por suas idéias no Parlamento, local apropriado – no pensamento de Constant – para a solução de questões públicas.

No século XX, os ideais liberais serviram como um contraponto ao crescimento socialista. Mais recentemente, Friedrich Hayek (1899-1992) e outros neoliberais propuseram que a economia deveria ficar fora da interferência política.

Com a queda do muro de Berlim e o fim da antiga União Soviética, no final do século XX, em seu livro “O Fim da História e o Último Homem”, Francis

Fukuyama (1992) soletrou com todas as letras: o liberalismo se tornou a “única” alternativa viável para a eficiência econômica e a democracia política. Nessa época, os ideais neoliberais foram aplicados nos governos de Margareth Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1981-1989). Estes justificaram a tese de que a economia era um sistema demasiado complexo para ser planejado por uma instituição central, e implementaram políticas que defendiam a evolução econômica e administrativa por meio de um mercado livre e com pouca regulamentação.

O objetivo desta introdução histórica foi conceituar duas importantes formas, para o entendimento do nosso trabalho, de se encarar as práticas democráticas: a republicana e a liberal. Em ambas exige-se o exercício da cidadania: na republicana, deve haver constantemente a maior participação social nas decisões públicas (fiscalização e acompanhamento dos representantes políticos, consultas periódicas à vontade popular etc.). Na liberal, os indivíduos cuidam de seus negócios privados e delegam as responsabilidades políticas para os poderes executivo e legislativo. Somente nas eleições dos seus representantes, os eleitores são chamados, se quiserem, a se manifestar sobre os “programas de governos”, que devem, em princípio, tratar dos “interesses públicos ou coletivos”.⁴⁴

A concepção de liberdade, para o republicano⁴⁵, afirma a liberdade positiva, ou seja, o cidadão participando das decisões que afetam sua vida. Já a do liberal resguarda a liberdade negativa, no espaço que existe entre as leis. Pelo liberalismo, não é um pré-requisito participar das decisões coletivas para ser livre, basta ter seu espaço privado garantido. Para o republicanismo, a liberdade só é plenamente garantida quando se participa, de alguma forma, nas decisões que afetam diretamente a vida do homem e do cidadão.

2.6 – Cidadania

Voltando o foco do trabalho para a trajetória democrática do Brasil, verificamos que ela é relativamente recente, quando comparada à de outros países do primeiro mundo. Desde o Descobrimento, a maior parte da história política

⁴⁴ Obviamente descrevemos aqui os “tipos extremos”. Nas sociedades concretas, ao longo do tempo, o processo político real pode aproximar-se mais de um ou de outro modelo, conforme o momento histórico.

⁴⁵ O conceito republicano não tem nada a ver com o Partido Republicano dos EUA. Historicamente, por paradoxal que seja, o Partido Republicano estadunidense tem defendido o liberalismo econômico.

brasileira esteve sob regime colonial, imperial, ditatorial ou militar, com raros e instáveis interregnos democráticos.

Somente em março de 1985 os civis voltaram a governar a União, depois de 21 anos de ditadura militar. O retorno do governo civil é um dos marcos da tentativa de redemocratização do país, seguido pela promulgação de uma nova Constituição, em 1988, e da eleição direta para a presidência da República, em 1989.

Se formos contar os anos seguidos, apenas em março de 2009 iremos atingir pela primeira vez em toda a história brasileira a marca de duas décadas de regime presidencial, direto e contínuo, com estabilidade institucional e regido sob a mesma Constituição. Para as ciências sociais, assim como para a mídia, para os políticos e para o próprio senso comum, o Brasil vive hoje numa democracia. Um dos indícios para esta afirmação é a pluralidade partidária e alternância de poder. Mas, observando-se a pouca experiência democrática brasileira, algumas perguntas devem ser feitas: em que democracia estamos vivendo? Qual o nível de maturidade política dos eleitores brasileiros? Como o cidadão brasileiro exerce atualmente a sua cidadania?

Para responder a essas perguntas, recorreremos ao que escreveram alguns dos intérpretes brasileiros a respeito da construção de nossa cidadania.

Começaremos por Oliveira Vianna. Este autor do início do século XX fez um retrospecto histórico, mostrando que a formação social brasileira ocorreu sem uma mentalidade voltada para a solução de problemas da coletividade e do bem comum. Na análise de Vianna, em sua maioria, as primeiras ações políticas e sociais da República brasileira se expressaram por uma política dispersa, dominada por poderes locais, e direcionada para a manutenção de privilégios. Vianna pregou que apenas um modelo administrativo centralizado, autoritário, permitiria a formação e evolução “natural” do nosso processo como Nação. A maior preocupação de Vianna era com a proteção dos direitos civis do povo-massa, comprometidos pela ação arbitrária das autoridades locais. Para ele, o importante seria reunir e centralizar o poder – a melhor solução para desenvolver práticas nacionais – e não trabalhar os princípios liberais e individualistas de identidade cultural e de cidadania.

Sobre o povo-massa, Oliveira Vianna esclarece que a busca pela proteção do senhor das terras definiria as características de nossos conterrâneos mais humildes:

O que os quatro séculos da nossa evolução lhe ensinam é que os direitos individuais, a liberdade, a pessoa, o lar, os bens dos homens pobres só estão garantidos, seguros, defendidos, quando têm para ampará-los o braço possante de um caudilho local. Essa íntima convicção de fraqueza, de desamparo, de incapacidade se radica na sua consciência com a profundidade e a tenacidade de um instinto. (VIANNA, 1987, p. 146-147).

Já para Raymundo Faoro⁴⁶, a sociedade brasileira – tal como a portuguesa – foi tradicionalmente moldada por um estamento patrimonialista, formado, primeiro, pelos altos funcionários da Coroa e, depois, pelo grupo funcional que sempre cercou o Chefe de Estado, no período republicano. Ao contrário do que se disse erroneamente em crítica a essa interpretação, o estamento funcional governante, posto em evidência por Faoro, nunca correspondeu àquela burocracia moderna, organizada em carreira administrativa, cujos integrantes agem segundo padrões bem assentados de legalidade e racionalidade.

Não se tratava daquele estamento de funcionários públicos encontrável nas situações de “poderio legal com quadro administrativo burocrático” da classificação weberiana⁴⁷, mas de um grupo estamental correspondente ao tipo tradicional de dominação política, em que o poder não é uma função pública, mas sim objeto de apropriação privada (patrimonialismo).

Ainda segundo Faoro, com a independência de Portugal, em 1822, o Brasil herda de Portugal um país com unidade lingüística, territorial e religiosa. Por outro lado, herda também uma sociedade escravocrata, em sua grande parte analfabeta, e voltada para uma economia basicamente latifundiária. Assim sendo, na ausência de direitos civis e políticos estabelecidos, a sociedade brasileira nasceu sem um sentido de nacionalidade. Sob esse aspecto, Faoro afirma que o Brasil representa um exemplo diferente de país em que a nação foi formada às avessas, iniciada pelo Estado, e não de um Estado criado pela vontade de uma nação, como na maioria das outras nações.

Na observação de DaMatta (1991, p. 82), o Estado brasileiro é caracterizado por um estilo, ou tradição colonial, desenvolvido através da criação de leis e instituições, como instrumento de progresso, mudança e controle. Este fato contribuiu para o fortalecimento da lógica da relação, em oposição à impessoalidade

⁴⁶ Cf. FAORO, 1979.

⁴⁷ Cf. WEBER, 1994.

das leis; a lógica da relação constitui a face recente da organização social brasileira. Ou seja, pode-se dizer que o processo de autonomização política – que marcou a entrada das sociedades ocidentais na modernidade – teria ocorrido no Brasil longe do Estado.

DaMatta acredita que a distância entre sociedade e Estado, no Brasil, no contexto da predominância lógica da relação, deu um sentido negativo à noção de cidadania. Ao invés de ser visto como garantia de liberdade e dos direitos dos cidadãos, no Brasil, o arcabouço jurídico foi interpretado de forma desconfiada pela maior parte da sociedade brasileira, às vezes tido tanto como cerceador do espaço social quanto como instrumento de manipulação e manutenção de poder. Assim, a cidadania brasileira se desenvolveu com desvios: um estado de subcidadania limitada no espaço da rua que se manifesta simultaneamente com um estado de supercidadania exagerada no universo da casa e da família (DAMATTA, 1991, p. 100). A falta de "sujeição" às leis, por um lado, sendo contrabalançada pelo acesso a privilégios, no outro.

Do ponto de vista político, a identidade de uma sociedade normalmente se constrói pelo reconhecimento da própria pessoa em um grupo semelhante a si e diferente do outro, sendo o princípio da identidade uma das bases do pensamento representativo. Para Stuart Hall, “a identidade é uma celebração móvel; formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam” (1987, p. 13). Desta forma, entendemos que a representação pouco significativa de um grupo ou sociedade é causada pelo desconhecimento de sua autonomia e de sua pouca identificação cultural. Como ilustra o trecho de um artigo escrito pelo economista Roberto Campos (1917-2001)⁴⁸:

Boa parte do nosso subdesenvolvimento se explica em termos culturais. Ao contrário dos anglo-saxões, que pregam a racionalidade e a competição, nossos componentes culturais são a cultura ibérica do privilégio, a cultura indígena da indolência e a cultura negra da magia.

A respeito da formação cultural brasileira, Darcy Ribeiro aponta para o problema ideológico, quando sustenta:

⁴⁸ Artigo publicado em sua coluna no jornal Folha de São Paulo, no dia 25 ago. 1996.

A crise fundamental por que atravessa, hoje, a cultura brasileira, reside na passagem da consciência ingênua. [...] a uma consciência crítica. [...] A consciência crítica explora as contradições entre as representações estereotipadas da realidade e a realidade mesma, alargando a consciência necessária até os limites da consciência possível para perceber a temporalidade das instituições e a possibilidade de intervenção racional na sua reordenação. [...] A revolução necessária, colocada como tarefa histórica para o povo brasileiro, situa-se no plano ideológico. (RIBEIRO, 1983, p. 163-166).

Já Simon Schwartzman acredita que a “não-efetivação da cidadania” está ligada à exclusão social.

[...] apesar da legislação social e do esforço das políticas sociais, uma grande massa de indivíduos não logra pertencer efetivamente a uma comunidade política e social. Indivíduos que vivem no espaço de uma sociedade nacional trazem contribuições a esta sociedade, mas não têm acesso ao consumo de bens e serviços de cidadania. Embora a Lei lhes garanta direitos civis, políticos e sociais, tal garantia legal não se traduz no usufruto efetivo de tais direitos. (SCHWARTZMAN, 2004, p. 36).

Voltando o foco para o problema do Rio de Janeiro, e abordando uma prática que foi observada várias vezes pelo pesquisador em suas entrevistas nas comunidades carentes, Maria Alice Rezende de Carvalho elucida:

[...] não é preciso conhecer muito a história do Rio de Janeiro para saber que uma das principais características do seu processo de evolução política tem sido a inesgotável capacidade de reproduzir os mecanismos de integração clientelista que se desenvolvem entre o mundo oficial e os bolsões de pobreza, desde o século passado [séc. XIX]. (REZENDE DE CARVALHO, 1994, p. 142).

Ao finalizar o livro, quando discorre sobre a necessidade de integração entre o “mundo do asfalto” e as favelas, Rezende de Carvalho nos conclama:

Está na hora de os cariocas aprenderem a conviver com a cidadania e fazerem dela o seu principal farol, desenvolvendo movimentos associativos, autonomamente organizados, construindo as bases de uma vida política por onde não possam mais respirar a tutela do clientelismo. (REZENDE DE CARVALHO, 1994, p. 144).

O historiador e membro da Academia Brasileira de Letras, José Murilo de Carvalho, faz a pergunta-chave sobre os caminhos da cidadania carioca:

Se a República não republicanizou a cidade, cabe perguntar se não seria o momento de a cidade redefinir a República segundo o modelo participativo que lhe é próprio, gerando um novo cidadão mais próximo do cidadão (CARVALHO, 1989, p. 164).

Longe da intenção de se fazer uma “redução sociológica”⁴⁹ do assunto, é a partir das idéias desses autores que interpretamos a dificuldade histórica de a nossa sociedade desenvolver em maior profundidade a prática efetiva da cidadania, na descrença da democracia representativa e, por conseguinte, na complexidade de se implementar legalmente uma gestão social em colaboração com o planejamento público carioca.

2.7 – Gestão Social

Para fins de compreensão deste trabalho, gestão social opõe-se à gestão tradicional, na qual incluímos a gestão empresarial e estratégica, cujos fundamentos têm origem nas práticas das grandes indústrias e empresas capitalistas desde fins do século XIX. Quando afirmamos a “gestão social no planejamento urbano”, referimo-nos à ampliação da participação das decisões públicas locais; ou melhor, na possibilidade de que indivíduos ou grupos sociais urbanos, antes excluídos ou ignorados, interfiram a favor de seus interesses nas decisões relacionadas à escolha e gestão de políticas públicas que afetem diretamente suas vidas.

Nosso objetivo neste item não é demarcar as diferenças entre a gestão estratégica e a gestão social⁵⁰, mas estudar como uma administração com viés social pode ser implementada na gestão pública e no planejamento urbano.

Não querendo aprofundar a perspectiva conceitual, a questão que colocamos neste projeto é que, enquanto os setores produtivos possuem um sólido acúmulo teórico sobre a sua gestão – taylorismo, fordismo, toyotismo etc. –, a área social não dispõe ainda dos paradigmas correspondentes. Os serviços sociais são diferentes dos impostos pelo mercado, e necessitam de respostas próprias. Numa sociedade

⁴⁹ Redução sociológica é definida como “atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social” (RAMOS, 1958, p. 44).

⁵⁰ Mesmo porque as práticas de uma não excluem necessariamente as práticas da outra, já que é sempre possível aproveitar aspectos positivos iniciados em qualquer uma delas.

em que a maioria das decisões públicas foi baseada na ótica elitista, a gestão social ganha relevância como uma resposta aos anseios populares cada vez maiores.

Falar em gestão social não significa necessariamente destinar por lei uma maior parcela de recursos para a área social. Significa incorporar, nas decisões empresariais, ministeriais, comunitárias ou individuais, as diversas dimensões e os impactos que cada ação pode ter em termos de qualidade de vida para a coletividade. Mais do que ser considerado apenas como uma área a ser atendida pelo poder público – com seus setores básicos, como saúde, educação, segurança, transporte, habitação, lazer, cultura, informação, esporte –, o social passa a ser visto como uma dimensão que interage com todas as outras atividades, na sua forma de pensar o desenvolvimento urbano, bem como nas de organizar os serviços públicos e privados, de tratar a natureza etc.

Mas como pode ser implementada a gestão social? Nas palavras de Tenório,

No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo-dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio de discussão crítica, da apreciação intersubjetiva (TENÓRIO, 2004, p. 27).

Apesar de recentes na administração pública brasileira, várias experiências participativas estão atualmente em curso. A descentralização democrática passou a fazer parte da pauta do poder público, com a organização e implantação de sistemas participativos, a construção de forças de auxílio à comunidade e a implementação de mecanismos de planejamento e desenvolvimento comunitário local.

Temos os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Importantes capitais brasileiras como Belo Horizonte (MG), Vitória (ES), Fortaleza (CE), Recife (PE), Manaus (AM) e Porto Alegre (RS) já possuem práticas com o orçamento participativo. Atualmente, de um total de 5.564 municípios brasileiros, 27 cidades já oferecem aos seus cidadãos a possibilidade de escolherem o destino dos investimentos públicos e de participarem ativamente da

melhoria da sua cidade, tornando o nosso país uma referência internacional quando se fala em democracia participativa.⁵¹

Também temos municípios começando a implementar a autogestão e a co-gestão em áreas como educação e saúde. São experiências importantes na criação e no desenvolvimento de modelos institucionais, e que apresentam uma nova forma brasileira de se pensar a sociedade e a *res publica*.

Um exemplo da forma ativa de o Estado interferir com o objetivo de estimular o desenvolvimento social apresenta-se com a recente decisão da Petrobras de encomendar plataformas submarinas de prospecção de petróleo a serem produzidas em território nacional, mesmo que por um valor mais alto do que outros países ofereceram.⁵² Em curto prazo, trata-se de uma decisão que irá, pelo lado econômico-financeiro, trazer prejuízo aos cofres públicos, revelando-se contrária à razão mercadológica. Por outro lado, se observarmos o longo prazo, verificaremos que a determinação de se reativar o bilionário mercado da indústria naval nacional, os empregos diretos e indiretos por ela gerados e o desenvolvimento tecnológico e humano propiciados poderão, ao longo dos anos, pagar esse prejuízo financeiro com um lucro social, econômico e tecnológico para o país. Não deixa de ser ainda um caso isolado, mas demonstra uma mudança de pensamento na esfera pública, infletindo do pensamento liberal para o pensamento desenvolvimentista, além do empenho – bem-sucedido – do governo de se livrar da tutela do FMI.

Durante as atividades da II Escola de Verão 2007, em Salvador, evento organizado pelo programa de Gestão das Transformações Sociais para América Latina e Caribe (MOST/UNESCO), quando perguntado sobre qual dos três modelos sociopolítico-econômicos apresentados na Conferência o Brasil se enquadrava – Neoliberal, Republicano e de Desenvolvimento Social –, o Prof. Jaime Preciado Coronado respondeu:

Estas são apenas categorias de referência, que não precisam ser cumpridas em todas as suas condições. Podemos situar o Brasil entre o modelo republicanista e o de desenvolvimento social. Republicanista porque está tendendo a institucionalizar novas práticas sociais, através do Governo Lula, com programas sociais como o Bolsa-família, que atende a mais de 11 milhões de pessoas e

⁵¹ Rede Brasileira de Orçamento Participativo, acesso em outubro de 2008.

⁵² LIMA, Kelly. Petrobras fecha acordo para construir P-56 a US\$ 1,4 bi. **Estadão Online**, Rio de Janeiro, 26 set. 2007.

é, de longe, o maior da América Latina. E de desenvolvimento social porque existem os movimentos sociais – que entraram em tensão com o próprio Governo Lula –, como o Movimento dos Sem Terra (MST). Estes movimentos partem de organizações locais de base, onde as experiências intersubjetivas, a solidariedade e apoios criam redes de recursos numerosos, que se aproximam mais do paradigma do desenvolvimento social (entrevista concedida por Jaime Preciado Coronado, mexicano, Doutor em estudos latino-americanos).⁵³

No caso dos fóruns temáticos, alguns ganharam importância na definição de pautas públicas, como foi o caso do Fórum da Reforma Urbana. Este fórum foi fundamental para a definição das questões urbanas na Constituinte de 1988, inserindo a idéia do direito à moradia e obrigando o Estado a atuar em prol do reconhecimento e da proteção da habitação digna dos grupos sociais vulneráveis, que vivem em assentamentos, mediante a observância e aplicação dos princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro; e sobretudo, dos princípios da função social da cidade e da propriedade, que deveriam passar a ser norteadores da política urbana e habitacional brasileira.

Na iniciativa privada, há o caso do empresário paulista Ricardo Semler, sócio majoritário da empresa brasileira Semco S/A, que se distinguiu no seu ramo pela implementação dos conceitos de democracia corporativa e industrial. Apresentando um modelo de gestão aberto e direto, a Semco passou a realizar reuniões na forma deliberativa, com pessoas de vários níveis hierárquicos, e voto de igual peso para todos os participantes. As melhores idéias passaram a ser aprovadas, sem levar em conta a sua origem. Ao implementar com sucesso⁵⁴ um conceito diferente da pragmática gestão estratégica, Semler recebeu alto reconhecimento pelas suas idéias, tornando-se conhecido no meio acadêmico e empresarial.⁵⁵

Quando nós pensamos a gestão social no planejamento urbano, não nos atemos ao controle social feito por Movimentos pela Cidadania⁵⁶ que, por exemplo, procuram fazer o monitoramento dos trabalhos da Câmara Municipal e acompanham o programa de metas, propostas pelo Prefeito em sua campanha, detalhando a gestão pública com indicadores de desempenho em cada setor da administração.

⁵³ SANGIOVANNI, Ricardo. Estamos aqui para discutir desenvolvimento social e incentivar o conhecimento crítico. **Portal Gestão Social**, Salvador, 12 mar. 2007.

⁵⁴ A Semco teve rendimento anual de US\$ 212 milhões em 2003, comparado aos US\$ 35 milhões obtidos em 1994 e US\$ 4 milhões em 1982.

⁵⁵ Semco S/A.

⁵⁶ Ver detalhamento do assunto no item 4.4.

Também não nos referimos às propostas de reflexão, melhoria da auto-estima e educação de uma mentalidade cidadã, desenvolvidas em manifestações e passeatas organizadas por Ongs. Trata-se de uma forma específica de movimento social: estamos nos referindo à mobilização espontânea da sociedade organizada na participação da gestão pública, estabelecendo prioridades, fiscalizando a atuação dos governos e participando ativamente nas soluções de seus problemas.

Um dos aspectos mais importantes da gestão social é justamente o fato de que ela deve ocorrer mediante acordo entre três importantes setores: a sociedade civil, o Estado e o mercado privado. No planejamento urbano, a gestão social se estabelece quando participam, lado a lado com o poder público, organizações civis, comunidades sociais, representantes de associações de bairro, sindicatos profissionais, Ongs, empresas ligadas à iniciativa privada, conselhos vinculados ao setor terciário, entidades ligadas à fiscalização, controle, planejamento urbano, e outros segmentos da sociedade civil, para definição de propostas, prioridades e soluções. Mostramos anteriormente que o planejamento urbano vem sendo feito, ao longo das últimas décadas, de cima para baixo.⁵⁷ O que a gestão social no planejamento urbano pretende é inverter essa abordagem: passar a função de desenvolver as cidades e os municípios ouvindo anseios de sua população, para tornar este desenvolvimento incluyente e sustentável. Para isso, é fundamental planejar as cidades de forma participativa, de baixo para cima, com envolvimento ativo de todos os grupos e camadas sociais (ou pelo menos da sua maioria).

Em muitos países existem exemplos dessa forma de planejamento urbano. No Brasil, por motivos históricos e culturais⁵⁸, apenas recentemente surgiram modelos relevantes de gestão social no planejamento urbano. Um instigador dessa discussão na sociedade brasileira foi a Lei do Estatuto da Cidade. A partir da sua promulgação em 2001, alguns setores da sociedade brasileira acordaram para a necessidade jurídica de organizar-se e de participar, por meio de oficinas, congressos, atividades de rua, conferências, seminários, rodadas de discussão por bairros, distritos e regiões, fóruns populares e outros instrumentos de gestão gerados pela população.

⁵⁷ Ver detalhamento do assunto no item 2.1.

⁵⁸ Ver interpretação sobre cidadania no item 2.6.

Dentro dessa definição, quando nos referimos à gestão social no planejamento urbano municipal, estamos observando como foi feito esse acordo social, ou seja, qual a representatividade dos atores sociais envolvidos, de que forma foi levantada sua realidade, suas potencialidades e resolvidos seus conflitos, como foram elaboradas pela Prefeitura as propostas, de que forma ocorreu o pacto das soluções, como essas mudanças foram debatidas e aprovadas na Câmara Municipal, e como elas foram implementadas e acompanhadas pela sociedade civil.

A idéia de uma administração pública co-gestionária significa reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que garantam o exercício de atividades e práticas democráticas. Somente assim teremos a participação popular na definição de projetos e gestão de serviços públicos. Mas para isso precisamos fortalecer a comunidade, a educação e a cultura cívica.

Um assunto tem importância fundamental na gestão social: a consciência cidadã da sociedade. Ao incentivar alianças locais, a cidadania orienta e incentiva o investimento para o desenvolvimento de recursos básicos, infra-estruturais e a geração de alternativas de produção sustentável.

Para isso, o estudo desenvolvido por Theodor Marshall (1967) em sua obra “Cidadania, Classe Social e Status”, ganha importância fundamental por ampliar o conceito de cidadania. Analisando a sociedade européia desde o século XVIII até o século XX, Marshall define três elementos que compõem a cidadania: o civil, o político e o social. O primeiro é firmado no direito civil à liberdade individual (defendido pelo poder Judiciário); o segundo é o direito à participação política pelo voto (representado pelos poderes Legislativo e Executivo); e o último é o bem-estar socioeconômico (assistido pelo sistema educacional e os serviços públicos básicos).

Ainda segundo Marshall, os três elementos que compõem a cidadania são interligados, mas o elemento social costuma ter maior relevância quando amadurecem os conceitos políticos e civis. Daí a importância, se queremos fazer uma gestão social no planejamento urbano, de termos uma sociedade amadurecida, tanto na escolha de seus representantes políticos como na reivindicação de seus direitos civis.

2.8 – Resumo do referencial teórico

Weber (1994) explica que, em uma democracia representativa, os políticos eleitos são detentores de legitimidade e responsabilidade política. Cabe a eles, por

meio dos partidos, a formulação de programas políticos a serem julgados pelos eleitores. Com a evolução da burocracia como forma de dominação racional e legal, Weber (1966) visualizou o risco de a burocracia estatal avançar em suas atribuições e passar a formular as próprias políticas, pois dispõe de conhecimento técnico necessário para isso.

Todavia, por mais que a formulação de políticas públicas necessite de conhecimento técnico, nem a burocracia ou a tecnocracia⁵⁹ estão aptas a tomar esta ou aquela decisão, pois lhes falta legitimidade, já que esses técnicos e/ou burocratas não foram eleitos pela sociedade nem representam diretamente seus interesses, e poucas vezes os compreendem.

Esta é a grande questão debatida sobre a burocracia e a sua transição para a organização pós-burocrática na esfera das políticas públicas: será que a subordinação das prioridades e práticas setoriais às lógicas do poder político, sujeita aos *lobbies* dos capitais privados e à profissionalização da burocracia estatal, poderia executar essas políticas a partir de uma regulação impessoal e ética?

As críticas à Nap nos permitem afirmar que, apesar do discurso participativo, seu movimento não acrescentou muito à dimensão sociopolítica da gestão pública.⁶⁰ Nota-se que a Nap ainda é um processo em construção, ocorrendo de certa forma uma disputa pelo rótulo de “Nova Administração Pública” entre a gestão gerencial e a gestão social.

Na esfera do conhecimento, atualmente, destacam-se dois aspectos com frequência presentes no debate sobre sua utilidade social: a contraposição entre a racionalidade técnica (instrumental) e a racionalidade crítica (substantiva). Igualmente percebe-se que a burocracia e sua aliança com a ideologia iluminista e positivista têm causado grandes inquietações sociais, quando usadas como razão técnica e instrumental do capitalismo (e também do comunismo) no seu estado avançado.

Analisamos neste projeto, entre outras coisas, a evolução da cidadania na sociedade carioca, em especial a cidadania social, voltada para o bem-estar socioeconômico, inserida em um contexto de democracia que pretende dar conta das diferenças sociais. Verificamos como, ao longo do século XX, os direitos sociais

⁵⁹ Governo dos técnicos, com afastamento dos políticos do poder decisório.

⁶⁰ Cf. PAULA, 2007.

se dilataram, pela sua estreita ligação com os direitos políticos, ganhando dimensão de importância permanente e por vezes superior aos direitos individuais, como é o caso da função social da propriedade, item incluído no Estatuto da Cidade.

Em um quadro de democracia incompleta, onde a cidadania não se realiza por causa da marginalização de boa parte da sociedade – tanto econômica como politicamente –, torna-se fundamental para todos discutir os caminhos que geraram essa exclusão, e buscar os meios para que a sociedade civil possa ampliar a sua participação, permitindo superar tais obstáculos.

3 – METODOLOGIA

Os tópicos abordados neste capítulo servem como um detalhamento do desenho metodológico deste trabalho. Configuramos e conceituamos a pesquisa, dimensionamos o universo e a amostra utilizada para o estudo, especificamos o método adotado, e explicamos os procedimentos pelos quais os dados obtidos pelo pesquisador foram submetidos durante a pesquisa. Também expomos as dificuldades que foram observadas, bem como as limitações que dificultaram um desenvolvimento mais abrangente para o problema.

3.1 – Tipo de pesquisa

Esta seção pretende enquadrar esta pesquisa nas categorias estabelecidas pelo método científico.

Considerando a estratégia adotada, o estudo pode ser posicionado como um estudo de caso, já que o foco temporal está em fenômenos contemporâneos dentro do contexto de vida real (a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em 2001). A necessidade de se utilizar uma pesquisa “estudo de caso” deve-se ao desejo de se entender um fenômeno social complexo (gestão social no planejamento urbano).

Quanto às fontes de evidência, usamos vários métodos. Um deles foi uma pesquisa bibliográfica, de mídia eletrônica e jornalística, com base no material publicado em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas, isto é, acessível ao público em geral. O outro método utilizado foi o registro, em papel e meio magnético, de entrevistas semi-estruturadas com representantes de comunidades sociais, sujeitos e atores que participam ou deveriam participar do planejamento urbano carioca.

No que concerne aos fins, a pesquisa pode ser classificada como exploratório-descritiva, pois tentamos ampliar certos conhecimentos e descrever características de determinadas situações, formando uma cadeia de evidências para os problemas abordados.

3.2 – Universo e amostra

O universo para o trabalho é o município do Rio de Janeiro, e, de forma mais específica, chefes de organizações, comunidades sociais, setores e pessoas diretamente ligadas à fiscalização e ao planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro ativas entre os anos de 2001 e 2008.

Seguindo a divisão geográfica usada no Plano Diretor da Cidade, o município do Rio de Janeiro está dividido em quatro macrozonas de ocupação: controlada, incentivada, condicionada e assistida. Elas foram definidas a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infra-estrutura urbana.

A amostra para a pesquisa é não-probabilística, pois escolhemos os informantes por sua acessibilidade e tipicidade. Os elementos investigados foram definidos por sua macrozona, sua atribuição, seu papel nas organizações e sua relevância no planejamento urbano.

3.3 – Seleção dos sujeitos

Os sujeitos da pesquisa foram as pessoas que, atendendo à nossa solicitação, e estando disponíveis no nosso trajeto de busca de informações, forneceram os dados de que o estudo precisou. Esse conjunto é formado por líderes ou representantes de organizações civis, pesquisadores e cientistas sociais ligados ao planejamento urbano, porta-vozes de Ongs e partidos políticos, autoridades do governo, empreiteiros da construção civil, empresários imobiliários, cidadãos comuns etc., cujas entrevistas foram selecionadas por importância, autenticidade, representatividade, relevância e conhecimento em sua atividade ou setor.

3.4 – Coleta de dados

Foram utilizadas quatro fontes de coleta de dados para o estudo, a saber:

- Entrevistas semi-estruturadas concedidas ao pesquisador;
- Pesquisa Ibope de “percepção” carioca (Job1106);
- Pesquisas nas mídias escrita, televisiva e eletrônica; e
- Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Substitutivo nº 3).

Os dados coletados por meio de pesquisa de campo, feita pelo autor deste projeto através de entrevistas semi-estruturadas – em presença ou por *e-mail* – foram obtidos com diferentes sujeitos sociais ocupantes dos cargos indicados na seção Seleção dos sujeitos. Os dados foram utilizados para se analisar em que nível houve participação popular no Plano Diretor da Cidade.

Aproveitamos os dados colhidos pela pesquisa de opinião pública feita pelo Ibope⁶¹, em março de 2008, no município do Rio de Janeiro, como fonte para examinar os problemas urbanos que mais afligem o cidadão carioca, e formar parâmetros para analisar a sua maturidade política e cidadã.

Também realizamos extensa pesquisa na mídia escrita, televisiva e eletrônica. Mais de 300 artigos – de diversas fontes e agências de notícias – foram selecionados pelo pesquisador, no intervalo de dois anos, muitos deles usados apenas para verificar a veracidade das informações divulgadas, ou como fonte indireta para investigação dos assuntos abordados no estudo. É importante salientar que só foram escolhidas reportagens assinadas por jornalistas profissionais, identificadas no capítulo 8 (Referências Jornalísticas).

Por fim, foram utilizados dados obtidos do Plano Diretor do município do Rio de Janeiro. Com base nos resultados analisados por esses referenciais, esperamos ampliar a compreensão do fenômeno da participação popular nas diretrizes e metas do planejamento urbano.

3.5 – Tratamento de dados

Esta seção explica de que forma foram tratados os dados coletados, e procura mostrar por que cada tratamento foi adequado a cada objetivo do projeto, fazendo uma correlação entre os objetivos e as formas de obtê-los.

Para descobrir como e em que profundidade a gestão social vem sendo aplicada ao planejamento urbano, usou-se o método de pesquisa *Grounded Theory*, que, segundo Vergara busca investigar “a partir de dados coletados pelo pesquisador, sem considerar hipóteses preconcebidas” (2005, p. 101).

Utilizou-se o método citado em entrevistas semi-estruturadas. Após a identificação dos conceitos diagnosticados, estes foram agrupados em categorias e apontados os relacionamentos entre eles. Após o refinamento dos resultados, fez-se uma comparação entre a teoria gerada e as teorias existentes, indicando diferenças e contribuições, de forma a formular a conclusão do trabalho.

Foram concedidas cerca de 50 entrevistas ao pesquisador, e os entrevistados foram escolhidos de forma ora proposital, ora acidental, ora por indicações dos próprios contatados, quando se dispuseram a conceder alguma resposta aos nossos

⁶¹ Job1106.

questionamentos. Nem sempre conseguimos ter acesso às pessoas que gostaríamos, por isso completamos as entrevistas com outras concedidas a terceiros.⁶²

No estudo sobre a evolução do planejamento, no que diz respeito ao que vem ocorrendo na cidade nos últimos anos, essa informação foi obtida indiretamente, através da mídia jornalística⁶³, e mais especificamente por meio de deduções do pesquisador. Nesse caso, os dados com os quais trabalhamos foram, essencialmente, levantados por terceiros, e trazem reflexões, argumentações, interpretações e análises desses autores. Defendemos a utilização desse tipo de mídia (jornais, televisão e eletrônica) pelos seguintes motivos:

- Trata-se de dar conta de acontecimentos que estavam em curso no momento, e sobre os quais o pesquisador não tinha conhecimento de publicação em trabalho bibliográfico ou acadêmico. A mídia jornalística, pela sua dinâmica ágil, fornece dados que os livros e os trabalhos acadêmicos levam muito mais tempo para publicar, e que costumam fazer análises pontuais de fatos ocorridos em médio ou longo prazos;
- Não pretendemos esgotar o assunto abordado, apenas relatamos – dentro dos recursos disponíveis – o que foi possível observar, verificar e constatar, mesmo sabendo desde o início que este estudo seria parcial e incompleto. Muitos dos dados coletados e fornecidos deverão ser eventualmente corrigidos ou completados por estudos futuros;
- Por lidar com a história pequena – ou a micro-História –, como a da elaboração do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, entre os anos de 2001 e 2008, história relacionada com fatos imediatos e ainda em processo, reconhecemos que não houve “distanciamento histórico”. Mas esse distanciamento é relativo, pois a História estará sempre e constantemente sendo refeita, em razão de novas perguntas, novas fontes, novas técnicas, novas informações colhidas com outros participantes, ou novas revelações desses mesmos participantes; e
- Mesmo sendo um meio conhecido pelas suas informações vazias e manipuladas, se bem filtrada e trabalhada, a mídia jornalística é

⁶² Ver Lista de Entrevistados no início do trabalho.

⁶³ Ver capítulo 8 (Referências Jornalísticas).

perfeitamente válida e pode se tornar uma importante fonte para um estudo científico. Distorções também podem ocorrer em livros, teses, dissertações e monografias. Cabe ao pesquisador usar sua capacidade crítica, analítica e o bom senso na obtenção das diversas fontes de dados. Mas seria empobrecedor e preconceituoso deixar de usar notícias de jornais e revistas como instrumentos de pesquisa, sobretudo quando elas estão pouco disponíveis em outros suportes.

A esse respeito, entrevistamos Orlando de Bastos, historiador e Professor adjunto de História da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), autor do livro “Corações de Chocolat: a História da Companhia Negra de Revista (1926-1927)” (2005). Trata-se de um livro elaborado quase que inteiramente com base em artigos, anúncios, crônicas, críticas de jornais, e discos sonoros daquele período. Quando indagado sobre a validade do uso dessas fontes de dados, o Professor Bastos comentou verbalmente com o pesquisador: “a imprensa tem sido muito usada, largamente, como fonte de história”.

O mesmo professor ainda citou, como exemplos, uma recente tese de doutorado em que ele participou da banca examinadora, apresentada e defendida na USP em 2008, de autoria de Henrique Samet, intitulada “O Corpo de Investigação da Segurança Pública”, e, especialmente, “os muitos livros que compõem a monumental obra de Hélio Silva, que compõem a coleção ‘Ciclo de Vargas’”. Outro trabalho lembrado pelo Professor Bastos, em resposta à nossa consulta sobre o uso da imprensa em estudos sérios, foi o livro “A História da República Brasileira”, de Hélio Silva e Maria Cecília Ribas Carneiro (1998).

Ainda em defesa do uso da mídia jornalística, remetemos ao livro de José D’Assunção Barros (2004), “O Campo da História – Especialidade e Abordagens”, particularmente ao capítulo 9, que trata do assunto “Abordagens”.

Para a informação sobre a opinião pública, usou-se a da pesquisa de percepção realizada pelo Ibope, em março de 2008, no município do Rio de Janeiro. A referida pesquisa por amostragem foi feita com questionários, tendo como universo 1995 entrevistados das cinco principais áreas geográficas da cidade, e obtida gratuitamente pela internet.

A decisão de usar a pesquisa do Ibope como fonte auxiliar deste trabalho se deu pelos seguintes motivos:

- O Ibope – desde fins da década de 1940 – vem realizando freqüentemente pesquisas de opinião, com técnicas bastante aceitáveis quando se deseja dar um tratamento estatístico ao tema estudado;
- Apresentava gratuitamente uma pesquisa recente e atualizada sobre a percepção dos cariocas, no assunto de interesse do estudo; e
- Não seria possível realizarmos uma pesquisa semelhante – com os recursos disponíveis – para este estudo. Ao agregar a pesquisa do Ibope, enriquecemos o trabalho com uma abrangente pesquisa quantitativa.

O Ibope tem como clientes agências do governo, empresas privadas, institutos de comunicação, Ongs etc. Suas pesquisas quantitativas, baseadas nas técnicas de *survey*, de levantamento social, buscam conhecer tanto a opinião de determinado grupo ou segmento social num certo momento quanto diagnosticar tendências futuras; são técnicas bastante testadas, com conceitos estáveis ora tomados à psicologia, ora à estatística, ora às teorias de comunicação.

O modelo de amostragem utilizado foi o estratificado por Área de Planejamento (AP) – o mesmo usado pelo Plano Diretor –, e ponderado por fatores do IBGE. As entrevistas foram realizadas por pessoal devidamente treinado para abordagem desse tipo de público. E, como controle de qualidade, houve filtragem de todos os questionários após a realização das entrevistas, com fiscalização feita em cerca de 20% deles.

A questão do “tamanho da amostra” geralmente depende do custo e do benefício, considerando-se a margem de erro que se está disposto a aceitar. A este respeito, remetemos ao clássico livro escrito por Mildred Parten, *Surveys, Polls, and Samples: Practical Procedures*, publicado em Nova Iorque (1950), especialmente os capítulos *Types of Sampling* e *Size of Sample*, no qual, na página 309, pode-se examinar um quadro explicativo bastante simples sobre o assunto.

Mais importante do que discutir ou não a validade das pesquisas do Ibope, parece-nos indicar as limitações inerentes ao método quantitativo. Geralmente, para se dar tratamento estatístico a respostas de um grande número de sujeitos, as questões precisam ser restringidas àquelas facilmente capazes de apresentar opções pré-fornecidas e fechadas. Além disso, a sequência das perguntas e a ordem na apresentação das alternativas costumam, também, interferir nas respostas. Ademais, esse tipo de instrumento privilegia a padronização de pontos de vista, sem dar conta das nuances e das especificidades.

Outro ponto a ser criticado é que muitos dos sujeitos da amostra, ao se verem de súbito diante de um questionário indagativo de dados e de opiniões pessoais, podem sentir-se constrangidos, o que costuma suscitar respostas inadequadas, superficiais, algumas até mesmo mentirosas, ou jocosas, ou agressivas. O pesquisador, na sua parca experiência em tentar conhecer a opinião do seu "selecionado" grupo de possíveis entrevistados, poderia dar um testemunho sobre isso, mas fugiria do escopo desta explicação.

Para concluir resumidamente a questão da utilização da pesquisa do Ibope neste trabalho, acrescentamos ainda que temos plena consciência de que nela, como em qualquer tipo de pesquisa similar, os indivíduos são tomados como átomos, e o valor de suas respostas artificialmente considerado como igual. Sabemos, no entanto, que as opiniões de alguns foram – ou parecem ser – sedimentadas por uma reflexão longa e profunda; outros respondem às questões manifestando apenas uma emoção momentânea e eventual. Por essas razões, não poderíamos tomar tais pesquisas como indicação segura de ação futura efetiva.

Seria diferente se só fossem consultadas pessoas que tivessem discutido a questão anteriormente e refletido sobre ela. Aí teríamos respostas igualmente refletidas (embora pudessem ser variadas e mesmo antagônicas). Mas isso não acontece nem mesmo na hora das eleições de nossos representantes políticos, quando somos artificialmente atomizados e nivelados: o voto consciente valendo tanto quanto o voto brincalhão ou mesmo comprado.

Nenhuma dessas limitações invalida o uso consciente e criterioso das pesquisas de opinião do Ibope nos trabalhos acadêmicos; quando se precisa dispor de estudos quantitativos, é mais fácil e mais econômico contratar o Ibope ou institutos similares que têm larga experiência no ramo.

Por último, fizemos a análise de conteúdo do último Plano Diretor que deu entrada na Câmara Municipal (Substitutivo nº 3), confrontando-o com a realidade observada e o mapa populacional da cidade do Rio de Janeiro.

Ao final, para as conclusões do trabalho, foi usada a metodologia reflexiva, em que as interpretações e reflexões do pesquisador são expostas. Essas interpretações foram formuladas mediante os processos constantes de indução, dedução e abdução desenvolvidos ao longo do processo de pesquisa.

Durante a revisão da literatura relacionada ao problema exposto, e após a coleta dos dados empíricos obtidos com a análise das entrevistas, a pesquisa

bibliográfica, a observação e coleta de dados sobre o Plano Diretor da Cidade, as interpretações e reflexões foram realizadas em diversos níveis. Dentro de contexto político, cultural e ideológico do pesquisador, e com sua autocrítica, pressupõe-se que ocorreu o entendimento sobre o assunto abordado pela pesquisa, com as limitações metodológicas e teóricas apresentadas.

A triangulação dos dados também foi uma forma metodológica empregada neste projeto, pois a pesquisa pretendeu utilizar diferentes teorias e métodos para tentar ampliar a análise do objeto em estudo.

3.6 – Limitações do método

Vivemos em uma sociedade desigual, em que boa parcela da população urbana mora em assentamentos irregulares, mas que em sua maioria não possui voz ativa nas decisões políticas e econômicas. Por outro lado, uma pequena parte da população com maior poder econômico e cultural, composta por pessoas que também são formadoras de opinião, influi sobre as decisões do que fazer com o dinheiro público na área relativa ao planejamento urbano.

Gestão social implica a tomada da decisão baseada na vontade da maioria, respeitando-se as minorias e garantindo-lhes o direito de expressão. A dificuldade maior deste trabalho foi como saber, com certeza, se as decisões relativas ao planejamento urbano vão ao encontro da vontade da maioria da população, ou então simplesmente a ignoraram, em seus vários e diferentes estratos sociais e locais geográficos.

Inicialmente, para cada fenômeno observado, fizemos uma sucinta definição e exposição histórica, compulsando algumas fontes secundárias disponíveis. A justificativa para ter usado tais fontes é que o nosso objetivo não foi fazer uma pesquisa histórica, mas apenas explicar como o problema urbano se desenvolveu, e como chegou à situação atual.

Todavia, mesmo não tendo sido nossa intenção, a pesquisa acabou por contar, embora sucinta e parcialmente, a história dos percalços do Plano Diretor no município do Rio de Janeiro, em especial entre os anos de 2001 a 2008.

O aproveitamento de uma pesquisa de opinião pública, encomendada por terceiros e obtida na internet, também não deixa de ser uma limitação. Mas sabíamos que não haveria recursos pessoais nem financeiros disponíveis para uma investigação de tal amplitude, com caráter particular. Dessa forma, assumimos a

referida pesquisa do Ibope como um dos referenciais de opinião pública do projeto, dada a sua abrangência, por ter sido feita recentemente, e a reconhecida capacidade daquela instituição em fazer enquetes de opinião.

Sabemos que o estudo, elaborado à base de dados obtidos em pesquisa de opinião e entrevistas, tem resultados, análises e conclusões com prazo de validade curta. Mas é o preço que se paga ao utilizar-se este tipo de referencial, pois ele não é mais do que um somatório das “fotografias” das pessoas abordadas em determinado momento.

No entanto, ela é sempre útil e poderá ser no futuro confrontada com outras pesquisas, tanto no que se refere à história aqui contada como aos dados coletados. É apenas um ângulo, mas constitui um degrau a mais na provável série de outros estudos abordados em dissertações, artigos e trabalhos similares.

Também reconhecemos o problema de que uma pequena seleção de atores para as entrevistas possa ter causado uma homogeneização das respostas. Além disso, sabemos que as pessoas podem ter ocultado o seu pensamento, ou mesmo mentido.

Outro problema visualizado: é possível que as pessoas selecionadas para as entrevistas não tenham sido as mais representativas no universo estudado; mas este é um risco pelo qual passa qualquer processo de investigação. Ademais, o tratamento dos dados coletados sofreu limitações no que diz respeito à própria história de vida do pesquisador, influenciando em sua interpretação, pois estamos cientes de que, embora almejada em teoria, a neutralidade científica jamais é alcançada na prática.

Entre os meses de fevereiro e outubro de 2008 fizemos as entrevistas, tentando alcançar pessoas representativas de diferentes setores do Rio de Janeiro, e nem sempre obtivemos o sucesso esperado. Contudo, logramos substituir as pessoas previamente escolhidas por outras que, eventualmente, se dispuseram a nos ajudar, ou por entrevistas obtidas na internet. Como parte dos encontros foi feita sem gravador, e algumas pessoas solicitaram o anonimato, decidimos identificar no estudo a maioria dos entrevistados apenas pelas suas características de ocupação e/ou moradia.

Por ser um meio com baixa confiabilidade de dados, contornamos o problema de se usar entrevistas complementares obtidas pela internet, utilizando apenas as que conseguimos entrar em contato com o entrevistado e confirmar o conteúdo

publicado. Já para os endereços eletrônicos da internet escolhidos como fonte, foram selecionados apenas os *sítes* oficiais das instituições pesquisadas⁶⁴, fugindo-se de dados obtidos em *blogs*, listas de discussão, fóruns eletrônicos e em páginas particulares. Acreditamos que, ao agirmos assim, melhoramos bastante a confiabilidade do método de obtenção de dados pela mídia eletrônica.

Devemos ter em mente que o modo como compreendemos o mundo e o que está em nossa volta ocorre sempre de forma relativa, seguindo nossa história, cultura e experiências adquiridas. E que a consciência das próprias limitações, dos problemas e dos riscos durante a pesquisa, torna o pesquisador mais criterioso no uso dos métodos e mais humilde nas suas conclusões. Ainda assim, esperamos contribuir, mesmo de forma modesta, para o avanço do conhecimento na comunidade acadêmica.

3.7 – Resumo da metodologia adotada

Procuramos mostrar o tipo de pesquisa adotado, bem como o universo estudado e o tamanho da amostra. Expusemos os problemas relativos à coleta e ao tratamento dos dados, as limitações dos métodos adotados e ainda como foi feita a seleção dos sujeitos envolvidos na pesquisa bem como as eventuais substituições.

Nesta pesquisa, em conformidade com os objetivos descritos no capítulo 1, fizemos uma investigação prática para depois teorizar acerca dos resultados (análise exploratória de dados); segundo a intervenção, procuramos fazer um estudo com a mínima ingerência sobre o evento pesquisado (estudo observacional); finalmente, de acordo com o tempo, foi feita uma pesquisa que almejou delinear o fenômeno em um único e determinado instante (estudo transversal).

Teoricamente, o estudo do tipo mais eficaz seria o hipotético-dedutivo, experimental e longitudinal, e o tipo menos eficaz seria justamente o do nosso estudo, exploratório, observacional e transversal. Contudo, considerando-se a eficiência em termos de custo e viabilidade, tem-se exatamente o contrário. Assim sendo, a decisão final acerca do tipo de investigação a ser feita foi baseada em análise de custo-benefício.

⁶⁴ Ver lista de instituições no capítulo 7 (Referências da Mídia Eletrônica).

A pesquisa buscou, por meio da combinação de métodos, fazer um estudo para aumentar a clareza do tema proposto. Procuramos reunir as vantagens de cada método e diluir as suas respectivas desvantagens.

Inicialmente, adotamos uma orientação funcional e sistêmica para os problemas abordados. Nas conclusões dos assuntos, essa orientação voltou-se para a hermenêutica.

Tratamos seriamente de pesquisar o tema a que nos propusemos: a questão da Gestão Social no Planejamento Urbano, enfocando um município complexo como é o caso do Rio de Janeiro. A cidade, celebrada por sua beleza, e na qual pessoas oriundas de diversos países e estados, e de vários níveis sociais conviviam, partilhando despreconceituosamente os mesmos espaços, vem nos últimos anos sofrendo uma visível degradação, ainda que matizada, em alguns momentos, por melhorias pontuais e temporais, como as verificadas durante os Jogos Pan americanos de 2007. Sem uma solução coletiva planejada em longo prazo, alguns grupos sociais procuram se defender fazendo uso de mecanismos segregadores, inexistentes há algumas décadas atrás.

Confiamos que nosso estudo, limitado, mas correto e, para nós, valioso, possa satisfazer as exigências da Academia, mas também alcançar outras pessoas interessadas em conhecer, refletir e tentar resolver os problemas urbanos aqui tratados. E que eventuais falhas e lacunas não percebidas, mas prováveis, possam estimular novos trabalhos para apontá-las e/ou preenchê-las.

Esta foi, neste momento, a nossa contribuição.

4 – DESENVOLVIMENTO PRÁTICO

Partimos do perfil de cidadania do carioca; como ele se organiza, o que ele pensa a respeito da sua cidade, quais os seus desejos, necessidades, expectativas, seus pontos positivos e os considerados negativos. Fazemos um cruzamento dessas informações obtidas pela pesquisa do Ibope Job1106 com o que foi proposto pelo Plano Diretor da Cidade. Neste aspecto a pesquisa Ibope se torna fundamental, servindo como guia dos principais assuntos abordados pelo capítulo.

Em seguida, abordamos os principais assuntos sobre os quais a sociedade carioca expressou preocupação na pesquisa do Ibope. Desse modo, verificamos como ocorreu a participação da comunidade carioca no processo de formulação dos diagnósticos dos problemas, da determinação das políticas públicas, das benfeitorias obtidas, da fixação de metas e diretrizes, e o nível de aprovação pela população da melhoria apresentada. Nesta parte do trabalho utilizamos material obtido por intermédio de entrevistas semi-estruturadas.⁶⁵ As entrevistas foram agendadas e marcadas na cidade do Rio de Janeiro, entre os meses de fevereiro e outubro de 2008, e feitas pelo próprio pesquisador. Já expusemos no capítulo 3 (Metodologia) as dificuldades em fazer as entrevistas com os sujeitos selecionados, e a substituição de alguns deles.

Nas análises efetuadas, tentamos propor algumas sugestões sempre visando a estimular a participação popular na resolução de seus problemas. Também tecemos algumas considerações sobre a questão ambiental e sua sustentabilidade. Nosso foco está voltado para a análise de movimentos sociais, que se organizaram e mobilizaram-se para contornar os entraves urbanos percebidos, fazendo parte das decisões do planejamento urbano municipal.

O trabalho não tem a pretensão de abordar todos os problemas e as políticas públicas desenvolvidas no Rio de Janeiro. Porém, a explanação inicial dos principais problemas urbanos apontados pelos cariocas é fundamental para dar sentido ao estudo e às observações finais sobre o Plano Diretor, pois contextualiza na prática os desafios do governo e dos cidadãos. As análises feitas são esboços da atual conjuntura, buscando dar uma visão geral da situação e do funcionamento da gestão pública da problemática da *urbis*.

⁶⁵ Questionários com as perguntas no capítulo 9 (Apêndice).

Esta parte, embora relativamente extensa, é necessária e esclarecedora, porque os problemas de uma cidade como o Rio de Janeiro são numerosos, complexos e interligados. Dentre eles, selecionamos apenas alguns dos quais procuramos delinear sucintamente a origem, e descrever a situação em que se encontram no momento atual. Os itens que a compõem, ainda que mais descritivos que analíticos, fornecem informações valiosas para o estudo de qualquer política pública destinada a resolver, com o auxílio da população, os problemas da cidade do Rio de Janeiro. Em nosso entender, não seria possível aferir a efetividade, a abrangência ou as prioridades explicitadas em um Plano Diretor sem conhecer as dificuldades – ao menos, as mais patentes – que a população carioca enfrenta no seu dia-a-dia.

Afirmar que a cidade do Rio de Janeiro é um retrato do paradoxo da dualidade brasileira tornou-se lugar-comum. Já se passou mais de uma década desde que Zuenir Ventura escreveu seu livro *Cidade Partida* (1994), mostrando o outro lado “Cidade Maravilhosa” da cidade do Rio de Janeiro, um pouco perplexo diante de suas mazelas, depois de meses indo à favela de Vigário Geral. O que o estudo apresenta dentro do item 4.3 (Assuntos Urbanos Cariocas) é um quadro da fragmentação da sociedade carioca, talvez ocorrida pelo tamanho da metrópole, com níveis alarmantes de violência, pela falta de implementação de políticas públicas efetivas (municipais, estaduais e federais) que visassem a integrar e harmonizar a cidade e seus moradores, bem como pela ausência de um Plano Diretor atualizado, com claras definições de estratégias de curto, médio e longo prazos.

No final, apresentamos algumas críticas acerca dos objetivos mais visíveis do Plano Diretor que se encontra na Câmara Municipal (Câmara), esperando apreciação e aprovação. Também fazemos um breve histórico cronológico, descrevemos as *démarches* para aprovação do anteprojeto do referido Plano Diretor pela Câmara, suas principais propostas, o que foi modificado, e quais as suas características mais aparentes, utilizando, entre outros documentos, o material obtido com a assessoria do Vereador Eliomar Coelho (Psol).

4.1 – Breve introdução ao Planejamento Urbano Carioca

O Rio de Janeiro possui uma longa história de intervenções planejadas por iniciativa de órgãos públicos, desde a época colonial. Podemos citar, no século XVIII, a construção do Aqueduto da Lapa e do Passeio Público – primeira praça destinada

ao lazer da população do Rio – e os trabalhos de embelezamento realizados na cidade com a vinda da Família Real e da Corte portuguesa, entre 1808 e 1821.

Depois da Independência, a cidade do Rio de Janeiro, como sede da corte do Império, consolidou a posição de centro econômico e cultural brasileiro. Nessa época, o papel de capital federal fez com que a cidade atingisse sua importância máxima no país.

Sobretudo, durante o Segundo Império, houve preocupação sistemática e contínua do poder público no sentido de embelezar, limpar, remodelar a cidade, copiando parâmetros de urbanidade importados dos principais centros metropolitanos da América e Europa, numa sociedade ainda marcada pela escravidão. As primeiras medidas de planejamento urbano são todas nas áreas centrais – as mais valorizadas – ou nos novos bairros recém-criados, ocupados pela elite mais abastada. Como exemplo, no século XIX, a obra mais importante no setor de saneamento do Império foi o Canal do Mangue, que possibilitou a extinção da Lagoa da Sentinela e dos pantanais de São Diogo, que se espalhavam até quase ao Campo de Santana.⁶⁶

Paulatinamente, algumas inovações tecnológicas, como sistemas de iluminação públicos, água e esgoto encanados e transportes públicos coletivos invadiram a vida da capital brasileira, não apenas mudando o seu aspecto urbano, mas trazendo elementos que alteraram a cultura e os costumes da população.

Depois da Proclamação da República, os ideais positivistas e iluministas de progresso e modernização foram incorporados e levados adiante através de projetos urbanísticos. O Rio tornou-se o meio para levar uma proposta modernizadora, com o objetivo de fazer o país ingressar na economia internacional, e Paris surge como o modelo, principalmente após as reformas de Haussmann.

Já no século XX, mencionamos a construção da Avenida Central – obra de Pereira Passos –, hoje Avenida Rio Branco; o desmonte do Morro do Castelo; o plano Agache; a abertura da Avenida Presidente Vargas; o plano Doxiádis; os vários aterros; a edificação de bairros para operários, como o de Marechal Hermes, o Parque Proletário da Gávea; a remoção das favelas para a Cidade de Deus; o Plano de Lúcio Costa para uma ocupação criteriosa da Zona Oeste, entre outros. Algumas

⁶⁶ Cf. COHEN; FRIDMAN, 1998.

obras foram alteradas, ou ficaram apenas no papel. Muitas interferências trouxeram novos problemas junto com as soluções apresentadas.

Quase todos esses projetos já foram objeto de profundas análises. Eis por que vamos nos concentrar, como referencial de planejamento urbano, na análise crítica do atual Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, observado pela ótica da gestão social. O aspecto novo é a Lei do Estatuto da Cidade que, garantido pelas diretrizes da Constituição Federal de 1988, condiciona a consulta e a participação popular na formulação de políticas de planejamento urbano. A escolha da cidade do Rio de Janeiro foi feita pelo pesquisador pela sua importância, história, complexidade, e também por seus vínculos afetivos, como morador e admirador de suas belezas e potencialidades.

4.2 – Perfil de cidadania do carioca

Para esta etapa do estudo, foi usada a pesquisa Job1106 de percepção sobre a opinião pública da cidade do Rio de Janeiro, realizada pelo Ibope entre 13 e 19 de março de 2008, com população de 16 anos ou mais, que reside na cidade há pelo menos dois anos. A referida pesquisa, por amostragem, foi feita com questionários, tendo como amostra 1995 entrevistados das cinco Áreas de Planejamento (AP) do Rio de Janeiro (Centro, Sul, Norte, Barra/Jacarepaguá e Oeste), e foi obtida gratuitamente na internet no *site* da Ong Rio Como Vamos. O intervalo de confiança estimado é de 95%, com dois pontos percentuais de erro máximo para mais ou para menos do total dos resultados, e cinco pontos percentuais para cada uma das áreas geográficas.⁶⁷

A pesquisa Ibope Job1106 indagou da população carioca sua opinião a respeito de serviços públicos básicos, como educação, saúde, moradia, segurança, água encanada, esgoto encanado, gás encanado, energia elétrica, telefonia fixa, coleta de lixo, conservação e iluminação de ruas e calçadas, eventos culturais, esporte e lazer, conservação de parques e áreas verdes.

Além disso, foram inquiridos alguns aspectos correlatos, tais como o respeito às normas básicas de convivência, o comportamento dos pedestres e motoristas, respeito aos idosos e deficientes, solidariedade, respeito às normas de construção,

⁶⁷ Ibope e Rio Como Vamos, pesquisa Job1106.

atitude com vizinhos, nível de poluição sonora, visual e ambiental, e grau de ocupação irregular de espaços públicos.

Igualmente foram pesquisados assuntos municipais como “qual questão o Prefeito deveria prestar mais atenção”; “qual a função principal da Câmara Municipal”; “qual o critério usado para votar”; “de que forma o entrevistado acompanha o desempenho dos políticos”; “qual o nível de confiança nas principais instituições públicas (Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público Estadual, Poder Judiciário Estadual, Tribunal de Contas Municipal, Subprefeituras, Procon, Polícia Militar Estadual, Guarda Municipal)”; “que atitude foi tomada pelo entrevistado para melhorar o lugar em que vive”; “qual o nível de interesse para fazer um acompanhamento mais próximo dos trabalhos da Câmara Municipal”.

Usaremos a mencionada pesquisa como referencial para analisar de que forma o carioca reage aos problemas relacionados ao planejamento urbano de sua cidade, somada às entrevistas semi-estruturadas realizadas pelo próprio pesquisador, e subsidiada também por artigos jornalísticos selecionados na imprensa e na mídia eletrônica.

4.2.1 – Como os cariocas percebem a sua cidade

Observando-se a pesquisa do Ibope Job1106, verificamos que, em sua grande maioria, os cariocas sentem orgulho de morar no Rio (63%), ressaltando as belezas naturais e atrativos turísticos como o que há de melhor na cidade. Os residentes da Zona Sul (70%) e os da Barra da Tijuca (66%) são os mais orgulhosos. Porém, se observarmos a parcela dos mais escolarizados, apenas 58% dos entrevistados declararam esse sentimento.

A maioria mostra-se otimista em relação ao futuro da cidade para os próximos 10 anos. As avaliações que os cariocas fazem sobre a sua qualidade de vida e situação econômica indicam estabilidade ou ligeira melhora no último ano. Jovens, moradores com ensino médio e pessoas com renda familiar superior a 10 salários mínimos são os que mais declararam melhorias na sua situação financeira.

Por outro lado, o quadro grave da Segurança Pública do Rio é revelado nas citações do que há de pior na cidade (75%) e também no local onde moram (37%), entre todos os serviços avaliados. Chamam atenção os sentimentos de desigualdade social e de injustiça, que se destacam como traços mais negativos da cidade. Vale lembrar que o sistema de segurança pública não é contemplado pelo

Plano Diretor da cidade, pois a segurança é assunto das esferas estadual e federal, e não municipal.

Apesar de demonstrar um forte sentimento de ligação afetiva com o Rio de Janeiro, é clara a percepção de que a população não se sente comprometida com o cuidado e com a manutenção da cidade, no que se refere à urbanização e à preservação do seu meio ambiente; nota-se pouca atitude cidadã de seus moradores. Na escala de avaliação utilizada (com média de 5,5), todos estes quesitos receberam notas abaixo dela.

Morador é muito acomodado. Só quer reclamar, mas a participação [dele] é pouca. Têm pessoas que participam, mas só quando é do interesse deles. Quando é do interesse geral, não [ocorre], fica difícil. A comunidade é educada da maneira errada. Fala que vai dar isso e aquilo, fica lotado. Mas quando a participação é para toda a comunidade, não aparece ninguém (informação verbal).⁶⁸

A maior parte dos serviços de infra-estrutura, tais como coleta de lixo, fornecimento de energia elétrica e água, telefonia fixa, fornecimento de gás, educação, transporte e esgotamento sanitário obtiveram avaliações acima da média. Dos domicílios pesquisados, 99% são abastecidos por água encanada e têm acesso à energia elétrica. A coleta de lixo chega a 96% dos cariocas, e 95% possuem alguma forma de tratamento de esgoto. Além disso, 68% têm acesso a telefone fixo em suas residências, e 14% têm em suas casas gás encanado (46%, na Zona Sul). Avaliando os números, é de supor-se que tem havido democratização desses serviços. Porém, a pesquisa indica que outros serviços essenciais para a população – como saúde pública (5,0) e segurança pública (4,8) – deixaram a desejar.

A oferta de cultura, oportunidade de lazer e esporte também receberam nota acima da média (6,1), mas a grande maioria declara que seu divertimento mais usual no último ano foi freqüentar a praia (52%), bem distante dos outros tipos de entretenimento arrolados pela pesquisa.

A idéia era abrir um espaço para as pessoas da comunidade tratarem de assuntos que julguem relevantes e que geralmente se encontram fora do foco da grande mídia. As pessoas têm muito carinho pela TV Roc [canal de TV comunitário] porque elas sabem

⁶⁸ Entrevista concedida por Representante da Associação da Comunidade do Complexo da Mangueira.

que a TV Roc não é a Globo. A Globo só vem aqui uma vez ou outra quando a notícia tem a ver com o tráfico, quando tem tiro e morre uma pessoa. A TV Roc, não. Está aqui todos os dias, está aqui para cobrir um evento que é só da comunidade e que jamais chamaria a atenção dos jornais ou das tevês (informação verbal).⁶⁹

Um dos aspectos marcantes da pesquisa Job1106, ao nosso ver, foi comprovar o baixo índice de cidadania política, revelado pelo grande distanciamento da população em relação ao universo político: desconhecimento dos papéis constitucionais da Prefeitura e da Câmara, falta de hábito ou de interesse em acompanhar os desempenhos dos políticos eleitos. Para 43% dos cariocas, as funções da Prefeitura não são claras.

O Rio de Janeiro já foi palco de importantes movimentos civis, como a passeata das “Diretas Já”, ocorrida no dia 10/04/1984 em frente à Catedral da Candelária, e que reuniu mais de um milhão de pessoas.⁷⁰

Na história política brasileira mais recente, muitos jovens – notadamente da classe média brasileira – tiveram importante papel em passeatas nas principais cidades⁷¹ para exigir o *impeachment* de Fernando Collor da Presidência da República. Porém, após esses fatos, o que se observa é o pouco envolvimento e a descrença política dos mais jovens em questões importantes da sociedade brasileira.

No primeiro turno da eleição municipal do Rio de Janeiro de 2008, realizada em 5/10/2008, um dado alarmante, fornecido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), foi a elevação da taxa de abstenção entre os eleitores cariocas. De 2004 para 2008, a abstenção aumentou de 13,9% para 17,9% do total de eleitores. Além disso, houve um crescimento dos votos nulos e em branco no primeiro turno das eleições municipais cariocas: em 2004 representaram 7,2%, e em 2008 foram 13,2%. Somadas as duas percentagens (nulos/brancos com abstenções), houve um incremento, entre as eleições municipais de 2004 e 2008, da ordem de 47%.

Este distanciamento político tem se tornado mais preocupante entre os novos eleitores. Segundo o mesmo TRE-RJ, houve uma diminuição do número de jovens, entre 16 e 17 anos, nos pedidos de títulos de eleitor. Na cidade do Rio de Janeiro, o

⁶⁹ Entrevista concedida por representante da Associação de Moradores da Rocinha.

⁷⁰ Maior manifestação pública da história do Brasil até então.

⁷¹ Movimento dos “caras-pintadas”, ocorrido em 1992.

número de eleitores menores de idade decresceu de 42,9 mil, em 2004, para 27,4 mil, em 2008.⁷² A queda de 36% no Rio de Janeiro é quase o dobro da ocorrida no restante do país. Há quatro anos, havia no Brasil 3,6 milhões de eleitores entre 16 e 17 anos. Em 2008, a quantidade não passou de 2,9 milhões em todo o país, ocasionando uma redução nacional desses eleitores da ordem de 19%.⁷³

Eu me esqueci de tirar o título. Como não é obrigatório, não me preocupo. E, como todo político decepçiona, a gente perde motivação. [...] Não sou alienada, mas estamos desestimulados. As escolas também deveriam discutir mais o assunto (informação verbal).⁷⁴

Os dados que mostram a diminuição do interesse dos mais jovens pela participação política ainda são limitados para se chegar a uma conclusão definitiva, mas eles apontam indícios de que existe uma tendência ao baixo comprometimento do cidadão nas camadas renovadoras da sociedade brasileira, com uma propensão ainda maior na cidade do Rio de Janeiro. Somente a análise da participação de jovens abaixo dos 18 anos nas próximas eleições municipais poderá revelar se é um problema passageiro ou não. De qualquer forma, a propensão voluntária para votar constitui o primeiro passo no sentido de participação política consciente. Além do mais, as atitudes dos mais jovens são – em sua maioria – reflexos das posturas dos seus pais.

Outro ponto importante: baixo índice de cidadania social, também revelado na pouca participação da população em associações e em práticas em cooperativas organizadas autonomamente, que busquem promover benfeitorias para a sua comunidade. Do total dos entrevistados pelo Ibope, 52% não participam de nenhum tipo de associação de grupo. Para o carioca, este tipo de ação está relacionado, principalmente, a atividades ligadas à religião ou ao lazer: 35% estão envolvidos com alguma igreja ou culto religioso; 8% com um clube ou grupo esportivo; somente 4% dizem interagir habitualmente com alguma Sociedade de Amigos do Bairro.

Na época em que eu era criança, não tinha luz elétrica na minha comunidade, então as pessoas se reuniam, cinco ou seis famílias,

⁷² TRE-RJ

⁷³ TSE

⁷⁴ Entrevista concedida por estudante de 16 anos da Zona Sul.

para assistir à televisão a bateria na casa das pessoas que tinham, e isso proporcionava um convívio social (informação verbal).⁷⁵

4.2.2 – Análise do perfil de cidadania do carioca

Os dados da pesquisa de opinião pública Job1106 mostram que a população carioca vive em uma atmosfera de enorme desconfiança em relação ao poder público, e demonstra má vontade para atividades que visem a ampliar seu direito de cidadania participativa.

Quanto à falta de participação popular, fatores como renda e escolaridade parecem decisivos, pois os maiores índices foram encontrados justamente nas pessoas de mais alta renda e escolaridade. Estas acabam sendo as poucas a terem seus direitos civis ampliados, conseguindo freqüentemente obter modificações em regras urbanas que as beneficiam, e servindo como formadores de opiniões para o restante da cidade.

Boa parte da população entrevistada acima de 16 anos (40%) não trabalha ou não possui emprego fixo. Este é um indicativo de que existe material humano disponível para o desenvolvimento de iniciativas locais numa metrópole como o Rio. Segundo a referida pesquisa de opinião pública, entre as três questões que deveriam receber mais atenção do Prefeito, a geração de empregos é a segunda colocada (59%), logo atrás de melhoria no atendimento à saúde pública (60%). Uma política de crédito e microcrédito direcionada para mulheres e empresários locais poderia ser planejada e implementada pelo poder público, facilitando a transição de parte da economia informal para a formal. Muhammad Yunus, prêmio Nobel da Paz em 2006, ao oferecer crédito fácil a pessoas carentes na Índia, provou que as mulheres são mais eficazes como empreendedoras e agentes de mudança, pois colocam a família acima de suas necessidades pessoais. Existe espaço para esse tipo de iniciativa no Rio, pois o Prefeito César Maia informa, no seu *blog*, que irá deixar para seu sucessor mais de um bilhão em caixa.⁷⁶

⁷⁵ Entrevista concedida por morador de comunidade carente do bairro de Campo Grande.

⁷⁶ MONTEIRO, Flávia; SCHMIDT, Selma. César diz que vai deixar ao sucessor R\$ 1,5 bi em caixa. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 10 mar. 2008.

TABELA 1 – Unidades Locais das Entidades Privadas sem Fins Lucrativos do Estado do Rio de Janeiro – Classificação por Atividade		
Habitação	(0%)	8
Habitação		8
Saúde	(0,5%)	310
Hospitais		90
Outros serviços de saúde		220
Cultura e recreação	(5%)	3 057
Cultura e arte		1 200
Esportes e recreação		1 857
Educação e pesquisa	(10,5%)	6 113
Educação infantil		235
Ensino fundamental		710
Ensino médio		223
Educação superior		319
Caixas escolares e similares		3 932
Estudos e pesquisas		345
Educação profissional		48
Outras formas de educação/ensino		301
Assistência social	(4%)	2 418
Assistência social		2 418
Religião	(21,5%)	12 410
Religião		12 410
Partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais	(6,5%)	3 710
Partidos políticos		450
Sindicatos, federações e confederações		1 233
Associações empresariais e patronais		277
Associações profissionais		1 356
Associações de produtores rurais		394
Meio ambiente e proteção animal	(0%)	221
Meio ambiente e proteção animal		221
Desenvolvimento e defesa de direitos	(4%)	2 317
Associação de moradores		1 130
Centros e associações comunitárias		651
Desenvolvimento rural		18
Emprego e treinamento		52
Defesa de direitos de grupos e minorias		294
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos		172
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	(48%)	27 857
Condomínios		25 449
Cartórios		422
Sistema S (Senai, Senac, Sesi, Sebrae etc.)		203
Entidade de mediação e arbitragem		22
Comissão de conciliação prévia		–
Conselhos, fundos e consórcios municipais		25
Cemitérios e funerárias		32
Outras instituições privadas não especificadas anteriormente		1 704
TOTAL	(100%)	58 421

A atual falta de comprometimento da população com a sua representatividade nos parece preocupante: como o carioca irá expandir a democracia participativa voluntária, que permitiria implantar uma gestão social, se ele nem chega a valorizar e exercer por completo sua cidadania política?

Fonte: IBGE Estados@, em 31 dez. 2005.

Apregoa-se que a solidariedade e a cordialidade são normalmente características da população carioca, mas nos parece inquietante o baixo índice de mobilização do carioca em associações autônomas, exceto no que tange a organizações religiosas. Pelo Censo do IBGE, em 31/12/2005, no estado do Rio de Janeiro, do total de 58.421 unidades locais, o maior número de entidades privadas e associações sem fins lucrativos era no setor religioso (12.410), número bem superior ao das organizações ligadas à educação e pesquisa (6.113), e quatro vezes maior do que o de instituições dirigidas para o desenvolvimento e defesa dos direitos dos cidadãos (2.317).⁷⁷

A Tabela 1 permite apresentar uma visão geral de como a sociedade civil fluminense se organiza, legalmente, por intermédio de entidades privadas. Verificamos que é mais eficiente obter a parceria de setores religiosos para programas sociais e culturais voltados ao bem-estar comum, do que dirigindo-nos diretamente à parcela da sociedade organizada para a defesa de seus direitos. A conclusão a que chegamos é que as associações coletivas para o exercício da cidadania ainda não lograram envolver de forma contínua e duradoura a maior parte da sociedade em estudo.

Recentemente eu tentei fazer uma pesquisa com os moradores de uma rua de paralelepípedos do Alto Leblon. Imprimi e entreguei mais de 2.700 mil questionários, por carta, direcionados a todos os 57 condomínios de uma determinada rua, pedindo a opinião deles; se eles desejavam que a ladeira continuasse pavimentada por pedras ou fosse asfaltada. Até agora, passado mais de um mês, só obtive 425 respostas. [...] As pessoas são críticas mas, quando precisamos do apoio delas, tornam-se omissas. São essas coisas que me deixam frustrada [...] O Leblon é um dos bairros com os imóveis mais caros e que possui os moradores de maior poder aquisitivo do Rio de Janeiro. Teoricamente reúne as pessoas mais esclarecidas da cidade. Se eu não consigo um retorno significativo para uma questão banal e corriqueira como o tipo de pavimento da rua preferido pelos

⁷⁷ IBGE Estados@.

moradores, imagina se alguém vai se preocupar com questões mais elevadas ao longo prazo? (informação verbal).⁷⁸

No entanto, o carioca tem papel fundamental no desafio de buscar soluções mais adequadas para os problemas de sua cidade. Não é uma população acostumada ao papel de espectador, a observar indiferente tudo ao seu redor, permitindo assim defender os interesses do seu bairro, da sua comunidade, da sua cidade e do seu país. A renovação gradual da sociedade se dá através do livre debate de idéias, possibilitando a mudança das atitudes e do modo de viver. Por isso, é importante que o carioca tenha um comportamento pró-ativo, reivindicando, exigindo e exercendo o seu direito de cidadão.

4.3 – Assuntos urbanos cariocas

Partindo-se dos problemas mais citados na pesquisa de opinião pública Job1106, apresentamos e analisamos alguns assuntos urbanos cariocas, como sistema de transporte, exploração de linhas de ônibus, sistema viário, zona portuária, segurança pública, sistemas educacional, de saúde, habitacional, moradores de rua, Centro e sistema ambiental. Além desses, fazemos a leitura de alguns dos Movimentos de Cidadania e do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Ao abordar estes temas, esperamos oferecer uma visão geral dos desafios urbanos de uma cidade metropolitana. O Plano Diretor precisa propor uma estratégia para enfrentá-los, estabelecendo prioridades, mas sem perder de vista a interligação sistêmica entre eles. Ao nosso ver, a cidade constitui uma totalidade orgânica e assim deve ser encarada, estudada e tratada.

4.3.1 – Sistema de transporte

Para se compreender o atual sistema de transporte público carioca é importante conhecer sua história, ao menos em linhas gerais. Até a metade do século XIX, a falta de um sistema regular de transportes coletivos tornava a área central da cidade densamente povoada, obrigando as classes mais ricas conviver lado a lado com as mais pobres.

⁷⁸ Entrevista concedida por Evelyn Rosenzweig, presidente da Associação Comercial do Leblon, Câmara Comunitária do Leblon e da Comunidade do Alto Leblon.

A primeira linha regular de transporte público carioca começou a funcionar em 1859, feita pela Companhia de Carris de Ferro e operada por bonde puxado a burro; ligava o Largo do Rocio (atual Praça Tiradentes) a um local perto da atual Usina, na Tijuca, percorrendo um trajeto de sete quilômetros. A inauguração dessa linha tornou-se um importante acontecimento social, contando inclusive com a presença do Imperador Pedro II. Mas tarde, em 1862, esta linha teve a tração animal substituída pela do vapor. Mas a Companhia Carris de Ferro, não conseguindo superar dificuldades financeiras, faliu em 1865.⁷⁹

Três anos depois, em 1868, inaugurou-se o serviço de bondes da *The Botanical Garden Rail Road Company* ligando a rua dos Latoeiros (hoje rua Gonçalves Dias) até o Largo do Machado, com bondes de 30 passageiros. Em 1870, a companhia Rio de Janeiro Street Railway reabriu a antiga linha da Tijuca, voltando a usar a tração animal.⁸⁰

Esse tipo de transporte prosperou e passou a fazer sucesso ao final do século XIX; no ano de 1890, havia 90 carros em circulação com 1.300 burros a serviço da população carioca. Em 1892, foi inaugurado no Rio de Janeiro o primeiro bonde elétrico da América do Sul, importado dos Estados Unidos. O trajeto inicial foi do antigo Teatro Lírico (no Largo da Carioca), subindo a rampa da rua Senador Dantas, rua do Passeio, cais da Lapa, Russell e Flamengo, entrando nas oficinas da Companhia, na rua Dois de Dezembro.⁸¹

Devido à geografia montanhosa e à grande dispersão da cidade, surgiram vários outros sistemas de transporte isolados: o de Santa Teresa, criado em 1877 e eletrificado em 1896; o da Ilha do Governador; e os de Campo Grande e de Santa Cruz, criados a partir das respectivas estações ferroviárias. Eis aqui rapidamente delimitada a tônica do sistema viário do Rio de Janeiro: a falta de integração dos meios de transporte de massa, assunto que será abordado posteriormente.⁸²

Já os primeiros ônibus surgiram em 1908, nas mãos do empresário Otávio Rocha Miranda, através de uma concessão dada pela Prefeitura. Os “auto-omnibus” Daimler transportavam até 20 pessoas ao preço de 40 réis, e faziam o trajeto Praça Mauá–Passeio Público. Além das viagens no Centro, no mesmo ano, e como favor à

⁷⁹ Cf. MORRISON, 1989.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

Prefeitura, os ônibus dessa companhia levaram alguns passageiros até a Praia Vermelha, onde aconteceu uma exposição em comemoração aos 100 anos da Abertura dos Portos por D. João VI.⁸³

Nestes 100 anos de história dos ônibus no Rio de Janeiro, as licitações públicas foram raras. Segundo o engenheiro de transporte Sérgio Balloussier, as últimas foram feitas na década de 1970, quando a Prefeitura abriu concorrência pública para linhas de “frescões”.⁸⁴ Das empresas vencedoras daquela época, apenas duas continuam operando. Para o engenheiro, quando houve licitação no Rio de Janeiro, ela foi malfeita: “a legislação diz que para haver licitação é preciso, no mínimo, dois anos de estudo”. Ainda segundo Balloussier, cerca de 85% das linhas em operação atualmente foram criadas nos anos de 1960 e continuam do mesmo jeito, apesar das enormes transformações que a cidade sofreu ao longo dos últimos 40 anos.⁸⁵

Não podemos nos esquecer do papel social que o transporte público desempenha ao levar gratuitamente estudantes uniformizados da rede de educação pública às escolas em dias de aula, portadores de necessidades especiais, crianças de até cinco anos e pessoas com mais de 65 anos. Em período escolar, são cerca de 700 mil passagens gratuitas por dia pela utilização do cartão eletrônico RioCard.⁸⁶ A prestação de um serviço público essencial, como o transporte coletivo, obriga às permissionárias certos encargos em benefício da coletividade ou da ordem social.

Atualmente, de acordo com dados do Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro (RioÔnibus), o transporte de passageiros no município do Rio de Janeiro é prestado por cerca de 50 empresas, funcionando em 831 linhas e com frota de aproximadamente 7.100 ônibus. As empresas de ônibus empregam diretamente cerca de 40 mil funcionários. Foram cerca de 2,5 milhões de passageiros transportados por dia na cidade, segundo dados obtidos em 2007, pela Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio

⁸³ RioÔnibus.

⁸⁴ Ônibus luxuosos com ar-condicionado.

⁸⁵ MARQUEIRO, Paulo. Uma licitação sob sigilo: César não divulga edital. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 27 abr. 2008.

⁸⁶ Inep/Mec e RioÔnibus.

(Fetranspor). Se observarmos a Região Metropolitana, a frota é composta de 12 mil ônibus, que transportam 5,2 milhões de passageiros por dia.⁸⁷

Os números apontados anteriormente demonstram a importância de se pensar em um planejamento público integrado com os outros municípios, ampliando a visão do transporte público para o âmbito metropolitano do Rio de Janeiro, pois as cidades próximas são usadas como cidades-dormitório. Para isso, foi idealizado um Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU/RMRJ), com a participação de técnicos da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (Central), Secretaria Estadual de Transportes (Sectran) e de outros órgãos estaduais. O problema é que o Estatuto da Cidade não regulamenta Planos Diretores Metropolitanos. Parece óbvio que, quando o governo do município não se alinha politicamente com o governo do estado, nem com o dos outros municípios vizinhos, acaba ocorrendo o esvaziamento do PDTU/RMRJ.

Existe uma proposta, feita pela Secretaria Municipal de Transportes (SMTR-RJ), e publicada como Plano Diretor de Transportes da cidade do Rio de Janeiro, que pode ser baixada no *site* da SMU-RJ. Realizado por meio de estudos de transporte e trânsito, e tendo como base o Plano Diretor da Transportes Urbanos (PDTU), foi publicado no Diário Oficial em maio de 2006 como versão preliminar para consulta pública por 60 dias. Como o Substitutivo nº 3 do Plano Diretor ainda não foi votado pela Câmara Municipal, esse estudo foi mais uma tentativa infrutífera de se realizar o planejamento urbano carioca.

No Rio há uma clara distorção no aproveitamento das tecnologias específicas para o transporte de massa, com o modal rodoviário exercendo o papel de principal transportador, em detrimento daqueles de maior capacidade potencial. Esta situação é reflexo da falta de investimentos nos sistemas de transporte de capacidade coletiva, e da ausência de políticas objetivando a racionalização dos modos de transporte, além das discontinuidades e indefinições de planejamento em longo prazo.

A falta de um sistema integrado de transporte também é motivo de preocupação. Atualmente, o Metrô vem expandindo sua tentativa de unir-se ao sistema de trem suburbano da Central do Brasil (SuperVia) e aos serviços de ônibus,

⁸⁷ OTÁVIO, Chico. Fraude evita licitação para linhas de ônibus. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 26 maio 2008.

mas isto ainda ocorre de forma não abrangente, e pouco vantajosa em matéria de redução de tarifas cobradas.⁸⁸ A empresa Barcas S.A., que explora a travessia Rio–Niterói, também oferece uma forma de junção de serviços de transporte. O passageiro entra na barca, ou no catamarã, e depois no ônibus, ou o inverso, pagando preço único, com pequeno desconto.⁸⁹ Além desses exemplos, não há integração ou racionalização do transporte coletivo no Rio de Janeiro.

É fácil observar o resultado que a falta de um sistema modal integrado causa no bolso do trabalhador. Um cidadão que durante 20 dias usa dois ônibus para ir ao trabalho, e outros dois ônibus para voltar para casa, gasta R\$ 168,00 ao mês no Rio de Janeiro. Em São Paulo, onde o bilhete único permite que se façam duas viagens ao preço de uma tarifa, gasta R\$ 92,00. Isso permite uma economia de R\$ 76,00 por mês, a favor do paulista. Caso o percurso seja feito de ônibus e metrô, o paulistano gasta R\$ 24,00 a menos que o carioca. Se o paulistano fizer a baldeação da linha de metrô para dois trens e tirar proveito da política de descontos de passagens realizada em São Paulo, são R\$ 60,00 mensais a menos que ele paga, em comparação com o usuário do sistema de transporte municipal do Rio de Janeiro. Na capital paulista, cerca de 40% dos usuários do transporte coletivo usam mais de uma condução para chegar ao destino.⁹⁰

Sobre o sistema de transporte público, o Deputado Federal e candidato derrotado no segundo turno nas eleições municipais de 2008 à Prefeitura do Rio Fernando Gabeira (PV) respondeu:

O trânsito é um grande nó metropolitano. As políticas que visam, simplesmente, a acompanhar o crescimento de veículos, construindo avenidas e viadutos, estão esgotadas. É preciso fazer uma intervenção mais complexa, que vai desde a criação de corredores especiais para ônibus, até a articulação com o governo do estado para a ampliação do metrô, a reorganização da malha de serviços coletivos, a ampliação das ciclovias, e a mudança gradual para microônibus. Um dos problemas urgentes é reestruturar as linhas de ônibus no Rio, para distribuir melhor o serviço e reduzir o percurso de algumas viagens. É necessário integrar o transporte coletivo, fazendo com que alguns pontos funcionem como estações de metrô, nas quais o usuário muda de veículo sem necessidade de comprar novo bilhete. O caminho para isto é a nova concessão que será feita pelo novo prefeito em até 18 meses. Trata-se apenas de uma preparação

⁸⁸ Supervia.

⁸⁹ Barcas S.A.

⁹⁰ EMTU-SP e RioÔnibus, calculados com valores utilizados em junho de 2008.

necessária para o bilhete único de três horas, que dará às pessoas a possibilidade de utilizar diferentes meios de transporte (*vans* legalizadas, ônibus, metrô, trens e barcas) pagando um só bilhete. O carioca paga mais por transporte público do que os habitantes de outras metrópoles brasileiras (resposta concedida por *e-mail* pelo candidato derrotado no segundo turno à Prefeitura do Rio de Janeiro Fernando Gabeira)

4.3.1.1 – Transporte coletivo alternativo

Estimativas recentes apontam que algo em torno de 5.500 veículos legalizados de pequeno porte⁹¹, de um total de 10 mil veículos, usados no transporte alternativo em vigor na região Metropolitana do Rio de Janeiro⁹², ocupam cerca de 10% do mercado de transportes públicos urbanos. Segundo Dema Matias, Presidente do Sindicato das Cooperativas de Transporte Público Coletivo de Passageiros do Município do Rio de Janeiro (Sindtransrio), são 18 mil veículos de pequeno porte que circulam na cidade. Mas a real dimensão das modalidades de transporte ditas “alternativas” ou “informais” é difícil de ser estabelecida, justamente pelo seu caráter informal. Uma coisa é certa: sua expansão não cessa, apesar da repressão feita por setores do município e do estado.⁹³

O aspecto relevante para nosso trabalho é o fato de as cooperativas desse tipo de transporte terem formado movimentos organizados com capacidade de luta e pressão sobre a administração pública, reivindicando sua legalização e regulação. Em sua maioria, as cooperativas adotam regulamentos internos próprios, e são geridas por uma estrutura organizacional em que seus ocupantes são eleitos e ocupam funções específicas. Algumas dessas cooperativas ainda chegam a oferecer assessoria jurídica, assistência mecânica, desconto na compra de peças de reposição, reboque e lavagem de veículos, mas não existe um padrão de serviços estabelecido.

Sabe-se que os diversos instrumentos de transportes públicos constituem uma ferramenta importante na estruturação do espaço urbano, necessária ao funcionamento da sociedade moderna. São também elementos atuantes de mudança, no momento em que há novas demandas de mobilidade, no que se refere

⁹¹ Com capacidade de acomodar entre oito e 16 passageiros.

⁹² Detro-RJ.

⁹³ TV GLOBO. Operação combate transporte clandestino de passageiros no Rio. **G1**, Rio de Janeiro, 17 set. 2007.

ao volume e direcionamento de fluxos, para dinamizar e aumentar a circulação econômica e financeira da cidade.

Com as privatizações do funcionamento das redes ferroviárias e do Metrô, entregues pelo estado do Rio para a iniciativa privada na década de 90, fato esse aliado ao oligopólio das empresas de ônibus coletivos, permitiu-se que as políticas públicas de transportes fossem, em sua maioria, direcionadas de acordo com a rentabilidade do mercado. Isso contribuiu para aprofundar a dualidade urbana, a marginalidade e a exclusão sócioterritorial, aumentadas pelas diferenças de oferta, qualidade e preço das formas disponíveis de transporte coletivo.

Como chegamos a este ponto de desordem no Rio de Janeiro? Em razão da quantidade e heterogeneidade de sujeitos sociais envolvidos, não existe uma resposta simples.

Para entender melhor o problema, precisamos voltar aos anos de 1970, quando foi concebido o ordenamento do transporte urbano em torno do Metrô, com orientação do Plano Integrado de Transporte (Pit Metrô). Havia um plano, mas a falta de investimentos, em consequência da crise de 70 e dos problemas fiscais dos anos 80, inviabilizou sua concretização. A expansão do Metrô e das auto-estradas (linhas Amarela e Vermelha) nos anos 90 permaneceu aquém das necessidades da população. Além do fato de a Prefeitura nunca ter consultado as Associações de Moradores das regiões a que foram submetidas essas expansões, nunca houve tampouco uma clara definição da política de investimentos para o setor.

Os ônibus acabaram ocupando esse espaço no transporte coletivo, chegando a ser responsáveis, no início da década de 1990, por 92% das viagens urbanas metropolitanas.⁹⁴ Veremos adiante os problemas relacionados às licitações de linhas de ônibus, linhas estas planejadas há mais de 40 anos, dominadas por um cartel de empresas privadas, que fizeram poucas atualizações e ampliações em seus serviços.

Hoje, qualquer morador pode ver que a soma de todos esses fatos está a conduzir a uma “crise de mobilidade urbana”, sem um horizonte de melhoria à vista no curto prazo.

Nesse contexto, o aparecimento de transportes “alternativos” ou “informais” levanta questões, que vão muito além da ineficiência do sistema de transportes

⁹⁴ RioÔnibus.

metropolitano do Rio de Janeiro. Ele introduz uma série de perguntas sobre um fenômeno que até a última década foi considerado marginal, mas que já ganhou contornos de movimento social.

Segundo a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), nos últimos 10 anos, o transporte alternativo se expandiu com vigor incomum, configurando uma nova geração de serviços informais, que passaram a disputar passageiros com ônibus regulares e táxis, inclusive nos bairros urbanos centrais e naqueles habitados pela classe média.⁹⁵ O transporte alternativo passou a prestar um serviço melhor e mais barato do que os oferecidos pelos sistemas regulares, e a categoria ganhou apoio de boa parte da opinião pública.

Em 1996, o problema do transporte alternativo alcançou a imprensa carioca e foi tema de debate pela sociedade na cidade. Deu-se início a uma declaração de guerra entre as partes, ocorrendo pressão de taxistas e empresas de ônibus sobre os governos municipal e estadual para que reprimissem os “piratas”. Foi o começo de uma época de polêmicas, fiscalizações, enfrentamentos e confrontos judiciais, e até mortes de alguns líderes.

Os conflitos estimularam a organização da categoria dos alternativos em cooperativas, sindicatos, federações e confederações em escala municipal, estadual e nacional. O resultado prático foi que essas organizações garantiram à categoria um lugar na metrópole. Além disso, a estrutura flexível de funcionamento e os baixos custos fixos permitem cobrar pela passagem preços iguais ou melhores que os de seus concorrentes legais, além de prestar serviço individualizado, na maioria das vezes.

Também os milicianos se infiltraram na organização e proteção de transportes alternativos, complicando ainda mais o quadro.

A dificuldade em se estudar o informal é o fato de ele não poder ser visto como um único setor; deve ser estudado como “diferentes instâncias”, que possuem relações sociais e econômicas pouco formalizadas e heterogêneas. Por isso, não pode ser encarado como uma forma alternativa de gestão social.

Para alcançar algum entendimento sobre o assunto, o fenômeno do transporte alternativo deve ser analisado em relação às formas dominantes de atividades econômicas, e com elas confrontado.

⁹⁵ ANTP.

4.3.1.2 – Análise do sistema de transporte

Na atual proposta de Plano Diretor (PD), não há qualquer menção à definição ou aos critérios de enquadramento dos Pólos Geradores de Tráfego ou outros empreendimentos de impacto do ponto de vista urbanístico ou ambiental. A política de transportes somente é definida em três artigos (Artigos 163, 164 e 165).

Pode-se, assim, constatar que falta uma política de transporte coletivo que atenda às reais necessidades da população do Rio de Janeiro. É um tipo de serviço público que o empresário pode explorar sem correr grandes riscos, pelo seu caráter imprescindível; no entanto, o atual modelo de concessão legal tem se mostrado caro e ineficiente para a maior parte dos usuários.

O trajeto mais rápido para ir ao Centro é de *van*, trem e ônibus. De madrugada, o ônibus que pego do Centro para Bangu passa de hora em hora. A viagem leva 50 minutos [sem trânsito] e ainda tenho que andar muito, em ruas escuras, que dão acesso a favelas de Bangu. Vou rezando. As pessoas costumam ficar tranquilas quando se aproximam de casa. Comigo é ao contrário (informação verbal).⁹⁶

Segundo a pesquisa do Ibope Job1106 sobre o transporte coletivo de ônibus, em avaliação espontânea (até três opções), há superlotação nos veículos (36%), grandes intervalos entre veículos (26%), falta manutenção adequada (20%), falta de conforto (20%), passagens caras (17%), motoristas mal treinados (17%), poucos veículos nas linhas (15%); estes são os aspectos mais evidentes da insatisfação popular com esse tipo de serviço público.

Nessa mesma pesquisa, 60% das pessoas usam algum meio de locomoção para o trabalho, e 40% não têm trabalho fixo. Dos que trabalham, 44% utilizam ônibus de linha comum, 18% vão a pé, 12% usam veículo particular, 6% usam transporte alternativo, 3% usam o Metrô, 2% vão de bicicleta, 2% usam ônibus executivo, 2% usam o trem. O tempo médio total de deslocamento entre a casa e o trabalho, ida e volta, é entre uma hora e trinta minutos e duas horas.

O que se percebe é que, com o eixo econômico-financeiro da cidade se mudando do Centro para a Barra da Tijuca e Recreio, aumentou a defasagem entre a oferta e a demanda de novas linhas, pois, como vimos anteriormente, a grande

⁹⁶ Entrevista concedida por estudante universitário.

maioria das linhas de ônibus foi criada e planejada na época em que a Barra da Tijuca ainda era um imenso terreno descampado. Com a falta de linhas e ônibus, estima-se que na Zona Oeste o transporte alternativo conseguiu dominar 40% do mercado antes cativo das empresas regulares que exploravam o serviço.⁹⁷

O sistema de integração carioca é ineficaz e limitado. Não há um bilhete único unindo todos os tipos de transporte coletivo, uma solução muito usada praticamente em todas as cidades do mundo com características sócioeconômicas similares às do Rio de Janeiro. Se não possuir veículo próprio ou possibilidades para pagar um táxi, para ir a algumas regiões da cidade o carioca não tem outra opção além do transporte alternativo.

O serviço de transporte concedido pelo poder público, prestado legalmente na iniciativa privada pelas empresas de ônibus, é alvo da maioria das reclamações. Pelos dados da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR-RJ), o serviço prestado pelas empresas de ônibus da cidade recebeu 9.135 reclamações entre 1º de janeiro de 2007 e 15 de abril de 2008.⁹⁸ Mas isso não impede que as empresas de ônibus do Rio de Janeiro obtenham reajustes de tarifas acima da inflação, permitindo ampliar suas margens de lucro, mesmo sem oferecer um serviço público de qualidade, essencial à população.

A proliferação do transporte alternativo é o resultado da má distribuição de linhas de ônibus pela cidade. O crescimento desordenado do transporte público carioca é, em sua grande maioria, ocasionado pela falta de planejamento, pela lentidão na regulamentação e pela baixa fiscalização da Prefeitura para esse tipo de serviço. Segundo dados obtidos com a RioÔnibus, na última década o número de passageiros de ônibus caiu 35%.

Não se deve esquecer que, quanto maior e mais populosa a cidade, maior é a tendência à flexibilização de novas atividades econômicas. Desta forma, ocorre o aumento de frações de aglomeração dotadas de características próprias, tanto no que se refere ao meio construído, quanto no que concerne às condições sócioeconômicas locais.⁹⁹

⁹⁷ LACERDA, André. Competição Predatória. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 15 jun. 2008.

⁹⁸ MARQUEIRO, Paulo. Uma licitação sob sigilo: César não divulga edital. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 27 abr. 2008.

⁹⁹ Cf. SANTOS, 2006.

O fato das linhas de ônibus não terem sido licitadas há tanto tempo faz com que elas não obedeçam a uma lógica racional, havendo superposição de linhas em determinados trajetos, e carência de linhas em outros. Essa ineficiência do sistema de transporte público no Rio de Janeiro em atender à sua população abriu uma brecha para que o crescimento do transporte alternativo chegasse aos níveis atuais.

A evolução do movimento informal de transporte está relacionada diretamente ao fato de que, nas últimas décadas, os interesses que passaram a definir as políticas públicas na área de transporte coletivo foram, basicamente, os da iniciativa privada, voltados para o lucro máximo, sem considerar o bem-estar da maioria da população. A nosso ver, isso demonstra a limitação do uso da ideologia neoliberal e da gestão estratégica no tratamento de um serviço público essencial, que proporciona lucro, mas não atinge os objetivos sociais almejados. Com base no atual sistema jurídico, não se obteve a livre concorrência em um setor que, em seu longo histórico, quase sempre se caracterizou pelos trustes, cartéis e/ou oligopólios de empresas.

4.3.2 – Exploração de linhas de ônibus

A Constituição de 1988 determina que serviços públicos, como os oferecidos pelas empresas de ônibus, sejam licitados. Mas, no Rio de Janeiro, há duas décadas as permissões vêm sendo mantidas e prorrogadas. Em 1998, as empresas de transporte conseguiram convencer os vereadores cariocas a aprovar Lei Complementar 37/1998, que dispõe sobre a delegação da prestação de serviços públicos. Assim, na Lei Orgânica do Município, o Artigo 5 prevê a permissão de serviço público, formalizada mediante contrato de adesão, por prazo de 10 anos, prorrogáveis por igual período.

O então Prefeito Luiz Paulo Conde vetou o projeto, mas a Câmara derrubou o veto. Como uma outra Lei aprovada na Casa estabelecia o máximo de 50 anos para as concessões, os vereadores cariocas – na prática – autorizaram permissões renovadas automaticamente para as linhas de ônibus até o ano de 2048.

A decisão gerou protestos por parte de vereadores que não participaram do *lobby* das empresas de transporte, e o PT entrou com uma representação contra a decisão da Câmara. Em 2003, o Prefeito César Maia anunciou que iria arguir a constitucionalidade da LC 37/1998. No mesmo ano, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ) moveu uma série de ações para obrigar o estado e o

município a licitar as linhas de ônibus. Em 2004, a 4ª Vara da Fazenda Pública deu um prazo de 180 dias para que a Prefeitura do Rio lançasse edital de licitação das linhas, mas o Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário conseguiu, na justiça, sustar a concorrência pública. Todos os recursos foram julgados improcedentes, mas na prática eles acabaram retardando os processos de licitação de linhas de ônibus.

O MP-RJ, no seu pedido à Justiça para que seja posta em prática a exigência de licitação, argumentou:

O serviço público de transporte coletivo afigura-se essencial para a população do Rio de Janeiro, submetida, ao longo das últimas décadas, a serviços precariamente prestados por empresas escolhidas ao bel-prazer dos mandatários da hora.¹⁰⁰

Em maio de 2008, foi publicado no Diário da Câmara um Projeto de Lei Complementar que estende por mais de 10 anos a permissão para que as 420 linhas em questão continuem a ser exploradas sem licitação. O projeto não prevê qualquer melhoria na qualidade dos serviços, como contrapartida.

O Presidente-executivo da Fetranspor defende a categoria e afirma que não há um *lobby* do setor na Câmara Municipal:

Nos últimos anos o setor, que apanhou tanto com Kombis e vans, perdeu mais de 40% dos passageiros transportados. [...] Se alguma empresa tem alguma ligação, é inócua. O setor só tem perdido espaço, passageiros, falta de controle, falta de fonte de custeio para as gratuidades. [...] [A licitação] deve estar incluída no Plano Diretor, [além de] investimentos em infra-estrutura, e o corredor exclusivo. O setor não recebe investimento há anos (entrevista concedida por Lélis Marcos Teixeira, Presidente-executivo da Fetranspor).¹⁰¹

4.3.2.1 – Análise da exploração de linhas de ônibus

Atualmente a Prefeitura está preparando a licitação de 420 linhas de ônibus, cujas permissões acabaram em agosto de 2008. Caso a concorrência realmente saia do papel, será a primeira grande licitação da história do Município. Existe um grupo de vereadores querendo prorrogar, por pelo menos mais dez anos, as

¹⁰⁰ OTÁVIO, Chico. Fraude evita licitação para linhas de ônibus. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 26 maio 2004.

¹⁰¹ BRUNO, Cássio; OTÁVIO, Chico. Donos de ônibus têm rede de proteção na Câmara. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28/09/2008. Caderno principal, O País, Eleições 2008, p.12.

concessões dessas linhas. Mas o Prefeito disse estar disposto a levar adiante as licitações. Esta seria uma ótima oportunidade para realizar audiências públicas, em cada uma das quatro macrozonas¹⁰² da cidade, de modo a permitir o debate sobre as necessidades de transporte do carioca, consoante condições que facilitem a participação da população dos bairros mais carentes.

Estou acostumado a viajar longas distâncias. Só tenho que ficar “ligado”. Já vi muitos assaltos em ônibus. Por isso sempre ando sem objetos de valor e só ando com o dinheiro contado. Não se pode chamar atenção dentro do ônibus (informação verbal).¹⁰³

Seria importante exigir total transparência na condução da licitação. Dessa forma, a Prefeitura poderia mostrar que está realmente propensa a ouvir a opinião da população carioca. Porém, até o momento, a transparência não parece ser o foco dessa licitação. O líder do Prefeito na Câmara impediu até mesmo a formação de uma comissão parlamentar especial de acompanhamento, o que só faz elevar o grau de desconfiança sobre o assunto.

Um aspecto a ser priorizado nessas licitações é a tentativa de reduzir as tarifas, cujo custo incompatível com a realidade da maioria da população acaba sendo um dos fatores para o incremento do número de moradores de rua, principalmente de trabalhadores informais, como catadores de lixo, camelôs, flanelinhas etc. A integração dos transportes coletivos e a criação do bilhete único também devem ser um ponto importante na discussão das licitações.

O único estudo sobre o assunto apresentado até agora partiu da RioÔnibus, encomendado ao ex-prefeito de Curitiba Jaime Lerner. O projeto prevê quatro grandes linhas de ônibus articulados na região da Zona Sul e Zona Oeste, estimando redução imediata de 300 mil automóveis em circulação na cidade. Operando como o Metrô, esses ônibus teriam estações próprias, propiciariam embarques rápidos e circulariam em vias segregadas.¹⁰⁴

Apesar da reconhecida seriedade do arquiteto Lerner, a sua explanação na Câmara suscitou mais dúvidas do que respostas. Após apresentar conceitualmente seu projeto, Lerner respondeu a duas ou três perguntas, fugiu do detalhamento e de

¹⁰² Ver definição no item 3.2 e subitem 4.5.2.

¹⁰³ Entrevista concedida por morador do bairro de Campo Grande.

¹⁰⁴ MARQUEIRO, Paulo. Arquiteto e ex-prefeito de Curitiba propõe implantação de linhas operadas por ônibus articulados em pistas exclusivas. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 19 abr. 2008.

questões específicas, retirando-se rapidamente do recinto.¹⁰⁵ Em vez disso, a Prefeitura poderia realizar, antes da licitação, um amplo e imparcial estudo, na área de transporte público municipal, baseado em pesquisa de opinião, com as reivindicações dos usuários de ônibus, frescões, *vans*, topiques, kombis, bestas, piratas, bandalhas, lotações, táxis, moto-táxis, carros, trens, metrô, barcas, catamarãs etc., bem como determinar as reais necessidades da população no que concerne à locomoção, custo, trajeto, segurança, conforto e horários. Talvez assim as possíveis propostas de linhas de ônibus, oferecidas pela Prefeitura durante as audiências públicas, garantam mais ônibus em áreas carentes e desafoguem as regiões congestionadas.

4.3.3 – Sistema viário

O funcionamento do sistema viário e o problema da mobilidade são considerados as áreas mais críticas do planejamento das grandes metrópoles modernas em todo o mundo. Por isso, o planejamento urbano, mais do que um modelo de “boa cidade”, deve pensar no desenvolvimento de um espaço institucional no qual possam ser explicitados, pela sociedade, seus movimentos de manutenção e transformação.

Como já mencionamos¹⁰⁶, as grandes metrópoles brasileiras praticamente se estabilizaram em população; mas, por outro lado, o número de veículos automotores vem aumentando celeremente no Brasil. Em 1990, rodavam no país 18,3 milhões de carros. Em 2007, a frota nacional já era composta de mais de 45 milhões de veículos.¹⁰⁷

Em 2007, tivemos um incremento de cerca de 14% na produção de veículos nacionais, chegando a um total de quase três milhões de veículos fabricados. Além da produção recorde, foram licenciados 2,4 milhões de carros novos no Brasil, representando um adicional de 28% em relação a 2006. O atual Governo Federal anunciou que pretende, através de incentivos à indústria automotiva, elevar a produção nacional para cinco milhões de veículos por ano, em 2011.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Assessoria do Vereador Eliomar Coelho.

¹⁰⁶ Ver capítulo 2 (Desenvolvimento Teórico).

¹⁰⁷ Anfavea.

¹⁰⁸ Idem.

Entre janeiro de 2001 e maio de 2008, o município do Rio ganhou 520 mil novos veículos. Nos últimos 12 meses, o número de carros subiu 21,5%. Dos mais de quatro milhões de veículos existentes na frota fluminense, em março de 2008 havia na cidade do Rio de Janeiro dois milhões de veículos registrados. Desse total, cerca de 950 mil veículos trafegam diariamente. A Zona Sul e a Zona Oeste fazem parte da área que tem maior taxa de veículos por habitante, abrigando juntas 1,3 milhões de moradores, e uma frota de 550 mil veículos. Além disso, todo mês, cerca de 5.500 novos veículos entram em circulação no Rio de Janeiro. O resultado desse modelo de transporte é que a Região Metropolitana convive diariamente com a média de 55 quilômetros de congestionamentos.¹⁰⁹

[o congestionamento das metrópoles brasileiras] foi por causa das opções de política urbana. [...] O modelo europeu dá subsídio pesado ao transporte público e impõe uma taxa altíssima para a gasolina. Quando toma essa decisão de beneficiar o carro, você traça o destino urbano da cidade. Nas capitais européias, cerca de 70% das pessoas vão ao trabalho de transporte público. Não tem como a elite fugir dessa regra. [...] As cidades brasileiras decidiram seguir o modelo americano, uma mistura de gasolina barata e baixo subsídio ao transporte público (entrevista concedida por Ciro Biderman, Professor da FGV-SP).¹¹⁰

O maior investimento viário que atualmente está sendo feito no Rio de Janeiro reúne receitas das esferas estadual e federal: é o Arco Rodoviário. A obra, inicialmente projetada em 1974 e estimada em R\$ 1,4 bilhão, tem previsão para ficar pronta no primeiro semestre de 2010. Incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (Pac), o Arco vai ligar os pólos petroquímico de Itaboraí e o siderúrgico de Itaguaí, atravessando a Baixada Fluminense. Além de melhorar a eficiência viária do estado do Rio de Janeiro, ao facilitar o transporte de cargas de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, pretende aliviar a sobrecarga de tráfego da Região Metropolitana, em especial da Avenida Brasil e da Ponte Rio-Niterói.¹¹¹

Observando-se o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, na sua estratégia básica de estimular o crescimento da cidade na direção da macrozona

¹⁰⁹ Detran-RJ.

¹¹⁰ CARVALHO, Mario César. Gasolina barata e baixo subsídio a ônibus e metrô paralisam SP. **Folha Online**, São Paulo, 14 abr. 2008.

¹¹¹ FREIRE, Aluizio. Lula autoriza início das obras do Arco Rodoviário do Rio. **G1**, Rio de Janeiro, 12 maio 2008.

incentivada¹¹², seria de se esperar que o poder público dotasse a região de infraestrutura urbana básica, de forma a atrair a população carioca para aquele setor, além de fazer isso com custos menos elevados. Entre outras coisas, esse estímulo deveria oferecer – ou pelo menos planejar para um curto prazo – uma rede de transporte público eficiente, com estruturas viárias que facilitassem a locomoção barata, confortável, rápida e eficiente das pessoas, que ali fossem morar e trabalhar. Além disso, o planejamento deveria prover a região de escolas, áreas de lazer e espaços públicos, dar incentivo ao estabelecimento de comércio local, dentre outras facilidades.

Todavia, o que se verifica nessa região é justamente o oposto. Para os seus moradores, as condições de mobilidade são as mais deficientes da cidade, não havendo recursos para os planos de expansão do Metrô, a curto, médio ou longo prazos. A auto-estrada Linha Amarela, que divide ao meio a macrozona incentivada, foi o último grande investimento viário realizado na área; ela atravessa regiões habitadas por população carente, mas foi projetada especialmente para passagem de pessoas que moram alhures e que possuem veículos próprios individuais. Inaugurada em 1997, a Linha Amarela atualmente é cercada por 19 favelas, algumas delas consideradas violentas, e apresenta vários trechos onde os motoristas de veículos correm riscos de assaltos e balas perdidas.¹¹³ Trata-se de um investimento voltado para a população economicamente mais favorecida, pois ela não oferece paradas para o transporte coletivo no seu caminho, não atendendo, portanto, aos moradores que vivem às suas margens.

A Linha Amarela, com exploração entregue à iniciativa privada, serve aos moradores da Barra da Tijuca, bairro com maior taxa de motorização de veículos por pessoa (1,4), nível alto até para cidades de países desenvolvidos.¹¹⁴ É um padrão que reflete o projeto do bairro, planejado para carros e não para pedestres e transportes coletivos. Em média, cerca de 350 mil veículos circulam diariamente pela autoestrada.¹¹⁵

¹¹² Ver detalhamento geográfico no item 4.5.2.

¹¹³ AMATO, Gian. Favelas avançam nas Linhas Amarelas e Vermelhas. **G1**, Rio de Janeiro, 24 out. 2007.

¹¹⁴ IBGE.

¹¹⁵ LINHA AMARELA S.A. Linha Amiga Informa. **Informativo Via Expressa**, ano 6, nº 24. Rio de Janeiro: Lamsa, 2007.

Quando perguntado sobre as críticas feitas a respeito da falta de investimentos no sistema de transporte carioca, o Prefeito César Maia respondeu, por *e-mail* ¹¹⁶:

Não conhecem a cidade. A Avenida Brasil, principal tronco do município, foi reconstruída de Irajá a Santa Cruz. Reestruturamos os corredores de Lins de Vasconcelos e Santa Cruz. Duplicamos a Avenida Abelardo Bueno (na Barra da Tijuca), eliminando um nó insuportável. Introduzimos sistemas de integração com o metrô na Zona Sul, na Tijuca, em Vila Isabel. Eles não sabem que, junto a Linha Amarela, duplicamos a Estrada Marechal Alencastro (que vai de Deodoro a Anchieta), a Bulhões Marcial (liga Cordovil a Vigário Geral), as estradas da Posse (Santíssimo) e de Campinho.

Meios de locomoção de massa, como o Metrô, são os favoritos de engenheiros de tráfego e consultores de trânsito. Porém, o Metrô carioca nas últimas décadas só ampliou sua rede de trilhos em direção à Zona Sul, região marcada como macrozona controlada.¹¹⁷ Por ser densamente povoada, pretende-se evitar o seu crescimento, pois já dispõe de serviços de vasta rede de linhas de ônibus. Talvez possa ser explicada sua expansão na direção da Zona Sul – região de mais alto poder aquisitivo da cidade – por causa dos altos preços cobrados pelo seu ingresso, o mais caro do país.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) relacionou o salário mínimo de nove cidades no exterior com o poder de compra de um bilhete de seus respectivos transportes metroviários.¹¹⁸ O resultado não foi animador para os cariocas. Com um salário mínimo de R\$ 447,00, o carioca consegue comprar 172 passagens de Metrô, com o ingresso a R\$ 2,60. Já na capital Argentina, Buenos Aires, a realidade é bem diferente. O trabalhador que recebe um mínimo equivalente a R\$ 539,59 tem outro poder de compra: 1.079 bilhetes, com valor unitário de R\$ 0,50. Na Cidade do México, andar de metrô custa R\$ 0,33. Considerando que a renda mínima lá é de R\$ 188,15, o poder de compra é de 570 passagens. Em Tóquio, onde há uma rede com 304 km de metrô, o usuário consegue comprar 339 bilhetes com o seu salário mínimo de R\$ 1.758,22. Quando convertida a tarifa para reais, Londres tem o preço mais alto (R\$ 24,17), porém o salário mínimo deles

¹¹⁶ Questionário completo no capítulo 10 (Anexos).

¹¹⁷ Ver subitem 4.5.2.

¹¹⁸ Preços calculados em 30/05/2008, pela cotação do dólar oficial da época (US\$ 1,00 – R\$ 1,63).

também é superior (R\$ 4.700,00) ao do carioca. Com o seu salário mínimo, o londrino poderia comprar 194 bilhetes.¹¹⁹

Sobre o maior problema do transporte público carioca, por *e-mail* o Prefeito César Maia concorda¹²⁰: “A rede de metrô é mínima para uma cidade como o Rio”.

4.3.3.1 – Análise do sistema viário

Londres passou a cobrar, em 2003, um pedágio aos carros particulares para entrar na região central da cidade, como forma de desestimular a circulação de automóveis, e estimular os moradores a usar o transporte coletivo. O que a prefeitura londrina arrecada com essa receita é direcionado para a melhoria do transporte público. É um exemplo da implantação de uma política de transferência direta de recursos do transporte individual para o transporte coletivo. A prefeitura não impede ninguém de se locomover, pois a medida encoraja o uso do transporte coletivo, além de reduzir o trânsito, bem como o tempo médio gasto no percurso para o centro da cidade, e melhorar a qualidade de vida da população, com a diminuição da poluição sonora e do ar.¹²¹

Exemplos semelhantes e pouco onerosos poderiam ser lembrados para implementar uma política que privilegiasse o uso do transporte coletivo, ampliando seu atendimento, e desanimando o uso do transporte individual. Isso permitiria a redução no número de linhas nas áreas que já se encontram saturadas, o que faria cair o número de veículos automotores nas ruas. Seria uma mudança na forma de pensar sobre o sistema viário da cidade do Rio de Janeiro.

As cidades brasileiras, com exceção apenas de Curitiba, foram postergando o aprimoramento do transporte público capaz de atender aos desejos dos usuários. Estão, assim, com enormes problemas de congestionamento. [...] A cidade de Los Angeles criou espetacular malha de viadutos, vias expressas e elevadas a fim de que, orgulhosamente, os seus habitantes se locomovessem livremente em seus automóveis. Hoje é uma cidade engarrafada nas horas de pico (entrevista concedida por Celso Franco, ex-Presidente da Cet-Rio e especialista em trânsito)¹²².

¹¹⁹ RIGI, Camilla. Metrô mais caro que o de 9 países. **Estadão Online**, São Paulo, 14 maio 2008.

¹²⁰ Questionário completo no capítulo 10 (Anexos).

¹²¹ TORTORIELLO, Alexandre. Criador do pedágio urbano londrino diz que idéia é a solução para o Brasil. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 13 out. 2003.

¹²² CALMON, Fernando. Especialista tem propostas inteligentes para o caos do trânsito. **Webmotors**, Rio de Janeiro, 5 jun. 2008.

Para tal, seria preciso aumentar a capacidade do sistema do metrô carioca, que em 1984 transportava cerca de 400 mil usuários por dia, e hoje leva 500 mil. O uso das barcas também deveria ser estimulado. Em 1974, as barcas serviam a 164 mil pessoas por dia, hoje são apenas 45 mil usuários.¹²³ Não custa lembrar que o Metrô de Paris transporta, atualmente, cinco milhões de pessoas por dia.¹²⁴

Recentemente, o Prefeito assinou um decreto autoritário que proibiu a circulação de caminhões em algumas vias de maior movimento da cidade nos horários de pico. Resultado: além de ter que fiscalizar o cumprimento da nova medida, a Prefeitura passou a travar uma batalha jurídica com empresas de transporte de cargas, sindicatos de hotéis e bares, setor atacadista de drogas e medicamentos etc. Em São Paulo, o rodízio de final de placas para diminuir a frota em circulação não se mostrou eficaz, uma vez que a maior parte dos motoristas optou por comprar um segundo carro.

A cidade precisa de uma política de desenvolvimento urbano mais abrangente, com ações voltadas para a mobilidade sustentável, garantindo o deslocamento da população com segurança e qualidade, e com foco no transporte coletivo. O transporte não motorizado também poderia ser incentivado, com o planejamento de ciclovias seguras e que ligassem as zonas de circulação de pessoas de baixa renda, e não apenas como áreas de lazer. O Rio já possui a maior metragem de ciclovias do país, com 140 km de malha instalada, principalmente passando pelas praias. Segundo estimativas do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), cerca de 320 mil pessoas possuem bicicletas na cidade.¹²⁵ A bicicleta pode ser uma alternativa econômica de locomoção, principalmente quando integrada a outros meios de transportes.

Com a instalação de uma crise de mobilidade viária, há perda da qualidade de vida para grande parte da população. A classe social de mais baixa renda não possui um transporte digno que se encaixe em seu orçamento. E os proprietários de veículos não se sentem estimulados a substituir seu carro pelo uso do transporte coletivo. Caminhamos para um modelo perverso de desenvolvimento de transporte urbano, que corrói as relações humanas de modo difícil de mensurar, mas que

¹²³ MEROLA, Ediane. Contagem regressiva para o caos. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008.

¹²⁴ BERLINCK, Deborah. Metrô de Paris terá trens ecológicos. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 11 jun. 2008.

¹²⁵ IPP.

acaba se tornando evidente. De acordo com um estudo realizado pela Coppe/UFRJ, os engarrafamentos no Rio geram um prejuízo anual de R\$ 12 bilhões, equivalente a 10% do PIB carioca. O cálculo considera o valor médio da hora trabalhada e os gastos a mais com combustíveis.¹²⁶

Desde atrasos e cancelamentos de compromissos cada vez mais freqüentes, até os estragos à saúde causados pela irritação e o estresse contínuos, os danos vão muito além do desperdício financeiro. A ineficiência do sistema viário provoca desgastes físico, mental e emocional de toda uma sociedade economicamente ativa. A sociedade carioca necessita enfrentar unida esse problema.

A falta de uma política de subsídio ao transporte coletivo e de incentivo ao transporte individual acabaram promovendo a exclusão social e a deterioração da qualidade de vida nas metrópoles.

4.3.4 – Revitalização da Zona Portuária

Como já aludimos antes¹²⁷, a Zona Portuária do Rio de Janeiro teve que ser ampliada e modernizada no século XIX pela necessidade de circulação física das mercadorias. Isso ocorreu devido ao incremento da economia do Brasil Imperial como exportador agrícola, durante o auge da revolução industrial na Europa e nos Estados Unidos. Ela é formada pelos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, que fazem fronteira com o Cais do Porto do Rio de Janeiro. Sua grande estrutura de armazéns possibilitava o desempenho das múltiplas atividades necessárias ao fluxo de cargas e ao armazenamento de produtos importados e exportados.

Hoje, com a transição da sociedade do trabalho para a da informação, novas tecnologias de transporte, comunicação e informação modificaram os processos necessários ao armazenamento e transporte de mercadorias. Ao mesmo tempo, o aumento do fluxo de informações substitui, em parte, a necessidade de espaços edificadas. A região portuária do Rio nos oferece um exemplo prático de como as novas tecnologias de comunicação e informação alteraram as condições necessárias à produção industrial, transformando e subtraindo radicalmente algumas funções e espaços, antes considerados fundamentais para a economia da cidade.

¹²⁶ MOTTA, Cláudio; PONTES, Fernanda. O preço que o Rio paga por parar no tempo. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 5/04/2008.

¹²⁷ Ver detalhes no item 2.1.

A Zona Portuária encontra-se atualmente esvaziada de suas antigas funções, reduzida das atividades comercial, do trabalho e social, que lhe deram vida no passado. Apresenta-se agora como um lugar de abandono, decadência e deterioração do patrimônio imobiliário.

No entanto, pela sua posição estratégica, aqueles são espaços urbanos cobiçados, inclusive por grandes grupos imobiliários, pois certamente sabem que, com baixos investimentos, poderão obter bons lucros nos segmentos comercial, social, de serviços, imobiliário e hoteleiro.

4.3.4.1 – Análise da revitalização da Zona Portuária

Dentro do enfoque do planejamento urbano, as redefinições das relações sociais se impõem na transição dos períodos históricos significativos.

Uma das maiores reclamações da população é a lentidão, inércia e ineficiência do estado ante suas novas necessidades. Nossa sociedade está cada vez mais exigente. Urge, portanto, dar-lhe respostas cada vez mais rápidas na formulação de propostas que compreendam as transformações urbanas em curso, permitindo a concepção de estratégias de ação que possam conduzir a políticas públicas alternativas àquelas até agora oferecidas.

Com o crescimento imobiliário da cidade e a escassez de novas áreas geográficas, deveríamos pensar na transformação das áreas deterioradas em espaços propícios à interação social, permitindo o enriquecimento cultural e convivial da vida urbana. Há algum tempo que se reclamam e se propõem novos usos para a antiga região portuária carioca, que já teve sua importância econômica e social, mas hoje se encontra em desuso.

As novas embarcações navais necessitam de maior profundidade de calado e de área de acostagem. E como a movimentação de carga é maior, tornam-se necessários maior retroárea e melhores acessos logísticos.¹²⁸ O Porto do Rio de Janeiro não comporta mais essas embarcações porque a cidade cresceu e o espremeu contra o mar. Além do mais, hoje em dia a principal forma de transporte marítimo de cargas é feita através de contêineres, e o Porto do Rio só tem área livre

¹²⁸ Navios mais modernos são mais eficientes pelo fato de transportarem mais carga, mas precisam de um porto com maior área de cais, que permita maior profundidade para atracar, que tenha área suficiente para manobras, e que tenha facilidades para a transferência e a saída das cargas pelas vias terrestres.

para cerca de um milhão de contêineres. Seria necessário ter uma capacidade cinco vezes maior para se tornar um porto de significado logístico.¹²⁹

A revitalização de Zonas Portuárias transformou positivamente regiões degradadas de várias cidades do mundo. Em Belém, no Pará, a antiga área portuária decadente deu lugar a centros de cultura e lazer. Em Buenos Aires, a revolução urbanística de Puerto Madero aqueceu o mercado imobiliário da cidade, além de servir como atração para turistas e visitantes. Outros exemplos pelo mundo podem ser citados.

O Prefeito César Maia tentou trazer o Museu Guggenheim para o Rio de Janeiro com o objetivo de com ele iniciar a revitalização do Cais do Porto. Foi uma decisão polêmica, contestada na Justiça e que teve baixo apoio popular. Não parece crível que a revitalização da região portuária precise estar ligada a uma despesa de R\$ 1 bilhão. Sabe-se que a cidade do Rio de Janeiro mal consegue gerir os seus mais de 50 museus. A sua infra-estrutura cultural apresenta várias falhas e lacunas: igrejas e casas históricas caindo aos pedaços, favelização da Floresta da Tijuca, museus e uma rede de teatros em estado precário, poucas áreas de lazer nas Zonas Norte e Oeste, espaços culturais municipais, como o Parque Lage, Cinemateca, Museu da Cidade, e outros centros culturais abandonados. Como justificar a construção de novos e caros museus se não se consegue nem mesmo cuidar direito dos atuais existentes?

A nosso ver, soluções mais afinadas poderão surgir da junção do poder público com o setor empresarial e a sociedade. Com a participação de todos os atores envolvidos, o debate poderá alcançar um quadro composto, socialmente justo e culturalmente adequado, à altura do Rio, representando as preferências e as expectativas da maioria de seus moradores.

A união do público e do privado voltado para o desenvolvimento do interesse comum é muito importante, e estamos constituindo vários fóruns de discussão e trabalho. O Condeports [Conselho Público-Privado de Desenvolvimento Econômico e Social dos Portos do Estado do Rio de Janeiro] está integrado a estes fóruns, é uma iniciativa que coroa todos os trabalhos que estão sendo desenvolvidos. [...] A Companhia Docas do Rio de Janeiro passou a entender melhor a necessidade de desenvolvimento do espaço urbano no entorno do porto, e estamos quebrando aquela resistência

¹²⁹ GANDRA, Alana. Projeto para expansão do Porto do Rio de Janeiro deve ser definido em 60 dias. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 5 maio 2008.

que havia, onde a cidade discriminava o porto e o porto tinha medo da cidade (entrevista concedida por Antônio Carlos Soares – Presidente da Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ).¹³⁰

Os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo possuem um valioso acervo de casario a ser restaurado. Há vários prédios, galpões e armazéns passíveis de serem recuperados. Isso poderia ser feito redirecionando-se parte dos investimentos destinados a regiões privilegiadas como a Zona Sul e Barra da Tijuca. Os espaços destinados à renovação urbana estão distribuídos em vazios na área baixa, próxima ao porto, e no lugar de velhos galpões sem grande valor arquitetônico. Exemplos de restauração de áreas degradadas no restante do mundo foram calcados na inteligente combinação do velho restaurado e reciclado com o recém-criado, um casamento entre o antigo e o novo.

Se houvesse recursos para que os empresários locais expandissem suas atividades, e crédito para facilitar a transição da economia informal para a formal, bem como o microcrédito para situações de pobreza, sobretudo para mulheres chefes de família, muita coisa poderia ser feita na Zona Portuária do Rio a um custo relativamente baixo.

Em relação a normas urbanísticas, é vital a pluralidade de usos. Uns dos problemas conhecidos no Centro do Rio de Janeiro são, historicamente, a restrição legal e a inibição cultural à moradia. Uma parte enorme da cidade – o Centro – relativamente provida de infra-estrutura, com água, esgoto, gás, luz, telefonia, funciona apenas em horário comercial, cinco dias por semana, o que torna o sistema subutilizado e caro. O carioca leva, em média, entre uma hora e meia e duas horas de locomoção para chegar a sua casa.¹³¹ Muitos dos que trabalham no Centro residem em áreas distantes; por isso, existe uma grande demanda de moradias populares próximas a esta região. Se fosse incentivado o uso residencial desta área, problemas como o tempo e o dinheiro gastos em transporte coletivo pelo trabalhador assalariado poderiam ser reduzidos.

A revitalização da Zona Portuária não se restringe a um simples processo burocrático de planejamento urbano e obras de fachada; ela exigirá um amplo leque de iniciativas econômicas, sociais, culturais, com o poder público servindo de mediador.

¹³⁰ FEINPORTS BRAZIL 2008.

¹³¹ Pesquisa Ibope Job1106.

4.3.5 – Segurança pública

A Guarda Municipal é uma instituição civil criada para o controle social ostensivo a fim de proteger os bens móveis e imóveis, serviços e instalações do município, tais como parques, jardins, escolas, teatros, museus, bibliotecas, e outros equipamentos pertencentes ao patrimônio público municipal. Também deve orientar e fiscalizar o trânsito de veículos, e prevenir ocorrência de ilícitos penais.

Apesar de a segurança pública não ser uma incumbência municipal nem fazer parte do Plano Diretor, segundo a pesquisa do Ibope Job1106, a violência e a precariedade da segurança pública são o que existe de pior na cidade (75%). Portanto, o assunto não poderia deixar de ser comentado neste trabalho, pois se trata do quesito sobre o qual o cidadão carioca mais tem queixa.

Por outro lado, a Prefeitura tem responsabilidade indireta na segurança pública. Uma pesquisa realizada pelo governo estadual, feita com apoio do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) e que orientou a criação do programa "Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública", mostrou que os bairros mais carentes de serviços públicos da cidade são aqueles que têm maior quantidade de presos condenados.¹³² Baseada na residência declarada pelos criminosos, o estudo revelou que os bairros mais citados ficam nas Zonas Oeste e Norte, área com maior deficiência de serviços básicos. O estudo comprova que os investimentos em educação e saúde são fundamentais para a redução dos índices de violência.¹³³

Parece haver consenso entre os especialistas em segurança pública, acerca do problema do aumento da violência e da expansão do narcotráfico, de que não se trata de assunto exclusivo de alçada policial. Deve envolver a ação coordenada de um conjunto mais amplo de setores sociais e instituições públicas.

Uma alternativa seria organizar ações dos diversos setores da sociedade, além da integração das áreas de segurança pública nas esferas federal e estadual, focalizando a engrenagem logística e financeira que sustenta a malha ilícita, tentando limitar ao máximo o uso da violência ou de armas. Sabe-se que violência gera mais violência, e o poder público deve servir de exemplo para combatê-la e contê-la em níveis suportáveis.

¹³² Em 15/09/2008 a Cidade possuía 17.649 presos condenados.

¹³³ MOTTA, Cláudio. Bairros sem serviços públicos concentram criminosos. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 27 set. 2008.

4.3.5.1 – Milícias

No caso específico do Rio de Janeiro, um fato recentemente notificado foi acrescido à problemática da segurança pública: as milícias. Formadas por policiais, agentes penitenciários, bombeiros e ex-militares, as forças paramilitares têm se expandido rapidamente pelas favelas e comunidades carentes do Rio e já formam um grupo de 7.500 pessoas.¹³⁴ Iniciaram suas operações na cidade baseando-se nos grupos de extermínio, que, nos anos de 1970 e 1980, aterrorizaram a Baixada Fluminense, e utilizam-se da ligação com o estado e do aprendizado em suas profissões, para impor por meio da força um poder paralelo que lhes convém. É importante lembrar que, no Brasil, associações paramilitares são proibidas pela Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, as milícias atuam destituindo o poder dos traficantes. Mas, ao assumir a segurança da localidade, passam a extorquir dinheiro ou benesses dos moradores e dos pequenos comerciantes. Também assumem aos poucos a exploração de serviços clandestinos, como TV a cabo pirata, acesso à internet pirata, transporte alternativo (*vans* e moto-táxis), e comércio de gás em botijão e garrações de água potável. Investigações da Polícia Federal revelaram que algumas milícias exploram as favelas como curral eleitoral, liberando sua região apenas para campanhas de candidatos políticos compromissados com a causa miliciana. O faturamento mensal, dependendo da comunidade, pode chegar à casa dos sete dígitos, em reais. O poder paralelo tem se refletido até nas escolhas dos fornecedores da merenda escolar na Zona Oeste, obrigando as escolas a se enquadrarem nas determinações das organizações criminosas.¹³⁵

Como quase toda atividade informal da cidade, sua existência é tolerada e/ou ignorada pelas autoridades. Porém, nos últimos anos, o número de favelas do Rio controladas por grupos paramilitares vem crescendo. De acordo com informações de pesquisas recentes da Prefeitura, em maio de 2008, na cidade do Rio existiam pelo menos 63 favelas com milícias (ou “mineiras”) organizadas. Já a Secretaria de Estado de Segurança (Seseg) calcula em torno de 78 comunidades dominadas por

¹³⁴ VICTAL, Renata. Rio já tem cerca de 7.500 milicianos. **JB Online**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2008.

¹³⁵ MILÍCIAS já controlam escolas. **O Dia**, Rio de Janeiro, 15 jun. 2008. Geral, p.14.

milícias na cidade. Tais grupos são bastante semelhantes às “milícias de bairro” que atuam nas áreas carentes de Caracas, na Venezuela.¹³⁶

As milícias não podem ser consideradas um movimento social, dadas a sua heterogeneidade e sua ligação paralela com o Estado. Trata-se de uma reação de iniciativa privada ao poder dos traficantes, mas que não resolve o problema da segurança pública e da falta de direitos sociais das comunidades carentes. Sua estratégia de ação utiliza o medo e a truculência; milícias são acusadas de terem participação em pelo menos 200 assassinatos e execuções sumárias nos últimos três anos.¹³⁷ Em depoimento concedido ao jornal O Dia, a mãe de um jovem morto recentemente desabafa: “Ele [o filho] estava colocando material de construção para dentro de casa. Eles [a milícia] levaram meu filho para um beco e mataram. Não deram a menor chance para ele se defender” (entrevista concedida por moradora da favela Vila Cruzeiro, bairro da Penha).¹³⁸

Com a ação das milícias, não há nenhum ganho para as comunidades na área da educação, da saúde, do saneamento e do acesso à cultura. Os milicianos também não criam empregos nem combatem a pobreza. Portanto, as milícias não solucionam nada, pois sua ação não colabora para melhorar as condições de vida das comunidades em que atuam. Constituem apenas uma forma de poder paralelo ao do Estado, e contribuem para enfraquecê-lo. A milícia torna-se uma expressão deliberada da lógica de privatização e apropriação, para propósitos particulares, dos recursos públicos de segurança.

4.3.5.2 – Análise da segurança pública

É de conhecimento geral que o estado do Rio de Janeiro não produz armas, munição nem drogas, pelo menos em escala industrial. Se fosse melhorado o controle da Polícia Federal sobre o que entra no estado do Rio pelas nossas estradas, portos e aeroportos, o abastecimento de drogas, armas e munição para os traficantes certamente seria prejudicado. Mas é importante haver consenso e acordo político para que isso se torne uma prioridade, porque é difícil para a Polícia Militar Estadual, por exemplo, combater o tráfico de drogas e de armas nas favelas da

¹³⁶ MILÍCIAS – Política do Terror: Elas já comandam 78 comunidades no Rio. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 31 maio 2008.

¹³⁷ RIO: 200 mortes em três anos. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 2 de jun. 2008.

¹³⁸ Ibidem.

cidade do Rio de Janeiro, quando a Polícia Rodoviária Federal se mostra ineficiente no controle do que entra no estado pelas rodovias federais. Em nossa opinião, esse fato revela que as políticas de segurança pública devem ser planejadas inicialmente pelo Governo Federal. Se as diversas polícias e setores ligados à segurança pública não agirem de forma integrada, compartilhando as informações, e investindo em capacitação de pessoal e inteligência, pouco poderá ser feito para sairmos da situação atual.

Quando os cariocas foram perguntados pelo Ibope se confiavam na Polícia Militar (repressiva), 65% responderam que não; e 57% responderam que não confiavam na Polícia Civil (investigativa). Neste ponto, 14% responderam que foram abordados de maneira brusca ou indevida por autoridade policial. Nos últimos 12 meses, 12% tiveram algum bem furtado sem violência e 11% tiveram algum bem roubado com uso de violência. As regiões da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá apresentaram índice de assaltos de 16%, o maior da cidade. Além disso, 51% responderam que conhecem alguém que foi assaltado nos últimos 12 meses. O Rio de Janeiro ostenta uma das maiores taxas de violência urbana, e a sociedade carioca assiste a isso, em grande parte, de forma omissa e silenciosa. Uma das razões dessa postura é a marcante desconfiança que a população carioca tem em relação às instituições policiais e jurídicas do estado.

Uma vez tinha um cara numa favela “chapa quente” que parou minha viatura e perguntou por um oficial, mas já tinha entendido que ali tinha “parada” errada; ele já foi gritando para eu “baixar a bola”, porque o “bagulho” já estava “desenrolado”. [...] Eu “baixei” foi a porrada nele e o meti no camburão para levá-lo à DP [Delegacia de Polícia]. Quando cheguei ao Batalhão, o oficial me deu oito dias de prisão. De volta à rua fui atrás dele. Num dia de folga, contei só uma historinha no ouvido dele. Não precisei bater mais, nem matar. (informação verbal).¹³⁹

Conforme afirmou o Relator da Organização das Nações Unidas (ONU) de Execuções Sumárias, Philip Alston, no Brasil temos em média de 45 a 50 mil assassinatos por ano, a maioria em comunidades pobres, marca recorde em números relativos e absolutos. Já faz uma década que o Rio de Janeiro vem mantendo uma abusiva taxa de homicídios. No último ano, ficou na faixa de 50,8 mortes por 100 mil habitantes, o maior número de homicídios do país. Nessa conta,

¹³⁹ Entrevista concedida por policial militar do estado do Rio de Janeiro.

estão excluídos os homicídios culposos (como acidentes de trânsito) e os autos de resistência (confrontos com a polícia). Do total de homicídios ocorridos no Grande Rio, são julgados e esclarecidos pelo sistema judiciário em média somente de 5 a 10% dos crimes, o que não deixa de ser um estímulo à criminalidade, pela quase certeza de impunidade. A Justiça trata da mesma forma, hoje em dia, quem rouba um pacote de biscoito em um supermercado e um líder da facção criminosa Comando Vermelho.¹⁴⁰

Além disso, a polícia do estado do Rio de Janeiro tem se mostrado a mais letal do Brasil, sendo considerada como uma das mais violentas do mundo. Em 2007, a taxa da letalidade oficial – pessoas oficialmente assassinadas por resistência pela polícia – foi de 1.330, indicando que 18% de todas as mortes acontecidas durante o ano no estado do Rio de Janeiro são de autoria policial.¹⁴¹ Internacionalmente, para cada 10 pessoas mortas em confrontos com a polícia, morre um policial. No Rio de Janeiro, essa proporção é de 45 para um. O índice corrobora a fama da polícia carioca de ser violenta e abusiva.¹⁴²

A segurança privada acabou se tornando uma importante empregadora de mão-de-obra no Rio. São empresas de vigilantes, sistemas eletrônicos de segurança, alarmes, cercas elétricas, blindagens de veículos, seguradoras etc. De acordo com o presidente do Sindicato dos Vigilantes do Município do Rio de Janeiro (Sindvig), Fernando Bandeira, o estado do Rio tem quase 50 mil vigilantes legalizados, registrados pela Polícia Federal.¹⁴³ Mas, segundo o mesmo sindicato, o problema está nos vigilantes que trabalham de forma irregular, numa proporção estimada de três vigilantes irregulares para cada vigilante regular.¹⁴⁴ Ou seja, estamos falando de 150 mil vigilantes atuando clandestinamente no estado, um exército formado majoritariamente por pessoas desqualificadas, algumas com passagens pelo crime. Esses vigilantes não são milicianos; trabalham nas ruas,

¹⁴⁰ AGÊNCIA ESTADO. Relatório da ONU cita policiais entre criminosos no País. **G1**, Rio de Janeiro, 27 maio 2008.

¹⁴¹ Especialistas em segurança estimam um limite máximo de 3% para uma polícia responsável.

¹⁴² AGÊNCIA ESTADO. Relatório da ONU cita policiais entre criminosos no país. **G1**, Rio de Janeiro, 27 maio 2008.

¹⁴³ Para ser considerado um vigilante legalizado é preciso passar por qualificação, treinamento, ter a ficha criminal verificada, além de ser requalificado a cada dois anos.

¹⁴⁴ Sindvig.

empresas, bairros, fazendo a tarefa que deixou de ser feita pela Polícia Militar, que possui efetivo de 39 mil homens, e pela Polícia Civil, com 12 mil homens.¹⁴⁵

A recente e desastrosa experiência federal com o Exército no Morro da Providência serve de lição por mostrar como o uso eleitoreiro das Forças Armadas deve ser evitado, pois não é uma força especialmente treinada para atuar na segurança pública. Na opinião do General-de-brigada Carlos Eduardo Jansen, que comandou as tropas do Exército durante a conferência ambiental Rio-92, seu uso deve restringir-se aos casos previstos pela Lei, ou seja, quando forem decretados estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal, ações constitucionais que permitem o emprego das Forças Armadas numa situação de grave perturbação da ordem.¹⁴⁶

Todos esses dados nos permitem afirmar que a democratização brasileira ficou incompleta, especialmente na área de segurança pública. A polícia não pode mais continuar a ser um órgão do qual as pessoas tenham medo. Seria importante qualificar o policial e investir em inteligência, substituindo o uso da força pela investigação. Também seria interessante melhorar o soldo inicial da Polícia Militar fluminense (PMERJ), o segundo menor soldo do país: em torno de 900 reais.¹⁴⁷ Os baixos vencimentos praticamente obrigam o policial carioca a ter um segundo emprego, hoje proibido pelo estatuto da polícia. Como o estado paga mal, essa situação é tolerada pela corporação. E os maus policiais acabam sendo estimulados a formarem milícias em suas áreas de moradia.

O salário [soldo da PMERJ] que é ruim. Aliás, uma piada. Uma brincadeira. O policial militar está em pânico. Inflamável. Um salário desses tem um efeito dominó na vida do PM. Ele mora mal. Come mal. Não tem dinheiro para comprar remédio. Então ele fica estressado, trabalhando no limite. E ainda tem que enfrentar situações de risco o tempo todo. [...] Hoje o que mais aflige o PM é moradia. O policial não tem dinheiro para pagar um aluguel decente. Então o que ele faz? Vai para uma área de risco, onde o aluguel é mais barato. E acaba ameaçado por marginais da área. Eu mesmo já socorri pelo menos 10 PMs com o próprio caminhão de mudanças da instituição. Esse serviço é gratuito, basta ser solicitado através de um requerimento. Mas em casos emergenciais às vezes nem dá tempo

¹⁴⁵ VICTAL, Renata. Rio já tem cerca de 7.500 milicianos. **JB Online**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2008.

¹⁴⁶ WAMBURG, Jorge. Ação do Exército no Morro da Providência "foi um erro", diz general da reserva. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 20 jun. 2008.

¹⁴⁷ CREDÊNDIO, José Ernesto. PM do Rio tem o segundo menor salário do País. **Folha Online**, São Paulo, 16 abr. 2008.

de preencher o documento e isso só é feito depois. Essa semana mesmo fiz três mudanças (entrevista concedida por Jorge de Souza Lobão, Tenente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ).¹⁴⁸

O sistema de segurança precisa urgentemente mudar de rumo, expulsando os policiais corruptos e com desvios de conduta, procurando aperfeiçoar e garantir os serviços prestados, com profissionais capazes de agir com firmeza quando necessário, mas sem serem violentos.

Quem fiscaliza o desvio de conduta dos policiais, corrupção e atividades criminosas, é a Corregedoria. Agora, quando um cara desses [policial] mete na cabeça que vai consertar o mundo, na verdade está é se enrolando. A comunicação institucional é muito falha, mas nas redes paralelas dentro da polícia funciona perfeitamente. [...] Quando o policial chega a um novo Batalhão, ele recebe todas as informações: os principais bandidos, como funciona o crime ali, os esquemas de propinas, quem é o dono do esquema e, claro, se tem alguma pedra no sapato (entrevista concedida por Cabo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ).

O número de mortes de civis em todo o Iraque tem sido em média, nos primeiros meses de 2008, de 500 a mil pessoas por mês, dependendo da fonte consultada.¹⁴⁹ Esses números são comparáveis com os de mortes mensais decorrentes de violência na cidade do Rio de Janeiro. O atual estágio de terrorismo, violência e barbárie na guerra urbana em que vive o carioca suscita a dúvida no pesquisador; se, neste momento, a implementação da gestão social aplicada na segurança pública seria de fato a melhor estratégia, em curto prazo, para mudarmos tal situação na cidade. A ineficiência e a impunidade geradas pelo sistema penal, a fábrica de marginais em que se transformou o sistema carcerário, o alto índice de desvios de conduta dos policiais, a omissão do poder público, o medo da sociedade, tudo isso contribui para um cenário de completo caos.

Deveríamos repensar na segurança pública para considerá-la não apenas uma questão de polícia, mas ampliar sua visão a fim de nela incluir uma educação de qualidade, o acesso a tratamentos de saúde, habitação digna, respeito aos direitos humanos, e garantias ao trabalho, ao lazer e à cultura.

¹⁴⁸ DINIZ, Adriana. Somos a tábua de salvação de toda a PM. **CCS PMERJ**, Rio de Janeiro, 18 jun. 2007.

¹⁴⁹ CNN e Iraque Body Count.

4.3.6 – Sistema educacional

Com a segunda maior rede de ensino do país, o sistema educacional carioca é complexo e heterogêneo, reflexo de sua sociedade e história. No ano de 2006, era composto de 1.977 unidades pré-escolares, 2.101 estabelecimentos de ensino fundamental, 685 escolas de nível médio e 66 instituições de ensino superior: possuía 1,572 milhões de alunos matriculados e praticamente 100 mil docentes registrados.¹⁵⁰

Pela pesquisa Job1106 do Ibope, 57% dos domicílios cariocas pesquisados não têm crianças em idade escolar (6 a 17 anos). Dos 43% de domicílios restantes, $\frac{2}{3}$ têm filhos matriculados no sistema educacional público e $\frac{1}{3}$, em escolas privadas.

A distribuição dos alunos cariocas, em 2006, era de 686 mil matrículas em estabelecimentos públicos municipais (em 1.713 unidades), estabelecimentos públicos estaduais com 280 mil matrículas (em 402 unidades) e 56 mil matrículas em estabelecimentos públicos federais (em cerca de 34 unidades), além de 550 mil alunos matriculados em estabelecimentos privados (aproximadamente 2.680 unidades). Pouco mais da metade das matrículas em estabelecimentos privados (232 mil) era feita em instituições de ensino superior. Já a grande parte das matrículas nos estabelecimentos municipais (591 mil) dirigia-se para o ensino fundamental (1ª a 8ª séries).¹⁵¹

O fator de educação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), avaliado no ano 2000 pela ONU, atingiu 0,933, um número considerado elevado pelos padrões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Além disso, a taxa de analfabetismo, indicada pelo último censo demográfico realizado pelo IBGE, foi de 4,4%, uma das menores do Brasil.

Algumas escolas localizadas no Rio de Janeiro obtiveram os primeiros lugares na classificação geral do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2005, tais como o Colégio São Bento, o Colégio Santo Agostinho e o Colégio Ph. A Escola Politécnica de São Joaquim Venâncio (FioCruz) foi considerada a melhor instituição pública de nível médio carioca, e a quinta do país.¹⁵² No ensino superior, o Rio de

¹⁵⁰ Inep/Mec.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

Janeiro é o segundo maior centro de pesquisa e desenvolvimento do Brasil, responsável por 17% da produção científica nacional.¹⁵³

Contudo, em composição com os outros diversos contrastes da cidade, o Ibope verificou que o ensino público é deficitário nas regiões periféricas e empobrecidas, principalmente na Zona Norte, onde 19% dos moradores avaliaram que a qualidade do ensino piorou no último ano.¹⁵⁴ Ali a violência da região costuma impor barreiras ao desenvolvimento educacional, constituindo-se numa das causas preponderantes da evasão escolar.

Se a idade fosse fator determinante para um aluno passar de ano, mais da metade (57%) do total de 829 mil estudantes matriculados no ensino fundamental da cidade já deveria estar cursando o ensino médio, segundo pesquisa feita pelo Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro (Cide), órgão estatístico oficial do estado. Além disso, a pesquisa verificou que, de todos os 297 mil alunos matriculados no ensino médio, quase 75% deles estão em idade avançada para concluir o curso (17 ou 18 anos é a idade considerada ideal para a conclusão do ensino médio).¹⁵⁵

A Secretaria Municipal de Educação (SME-RJ) vem procurando corrigir a entrada tardia de alunos nas escolas, aumentando, ao longo dos anos, o número de vagas em creches na rede municipal. Hoje, são atendidas cerca de 84 mil crianças em fase pré-escolar. Também existem cerca de 8.500 alunos matriculados no município com necessidades educacionais especiais. Sempre que possível, esses alunos assistem às aulas em turmas comuns, tendo atendimento paralelo em salas especiais ou apoio extra de professor.¹⁵⁶

A rede municipal de escolas é dividida geograficamente entre 10 Coordenadorias Regionais de Educação (Cre), e todas as escolas possuem computadores e impressoras para fins administrativos: utilização dos sistemas corporativos e departamentais interligados às suas respectivas Coordenadorias, acesso ao correio eletrônico, elaboração de textos e planilhas etc. Atualmente, 473 escolas municipais possuem laboratórios de informática.¹⁵⁷

¹⁵³ COSTA, Maria Teresa. Unicamp – Assessoria de Comunicação e Imprensa. **Correio Popular**, São Paulo, 17 jun. 2005. Cidades.

¹⁵⁴ Pesquisa Ibope Job1106.

¹⁵⁵ Cide.

¹⁵⁶ SME-RJ.

¹⁵⁷ Idem.

A merenda fornecida nas escolas municipais vem melhorando acentuadamente ao longo dos últimos anos, com o Programa de Alimentação Escolar (Pae). Supervisionado por nutricionistas, que passaram a oferecer alimentos balanceados, e a proibição da Prefeitura da venda nas escolas de guloseimas e *junk-food*, o programa tem por finalidade minimizar as carências nutricionais, aumentar a resistência às doenças e contribuir para um melhor desempenho escolar. É importante frisar que, para muitas crianças matriculadas na escola pública, a alimentação oferecida nas escolas é muitas vezes a única fonte de refeição do dia.¹⁵⁸

A política educacional para o ensino fundamental vem se mantendo sem interrupção decisiva ao longo dos últimos 20 anos, com governos municipais dando continuidade ao trabalho da SME-RJ das administrações anteriores.¹⁵⁹

A gestão das escolas municipais procura privilegiar a autonomia e auto-gestão. De acordo com dados da assessoria adjunta da Prefeitura, são realizadas eleições democráticas para o cargo de Diretor de escola a cada três anos, com a participação de alunos, de seus responsáveis, de funcionários e de professores. Também são feitas eleições diretas para a escolha de representantes das turmas e do Conselho Escola Comunidade (Cec), com os segmentos: professor, aluno, responsável, funcionário e Associação de Moradores. O Conselho é consultivo e visa a decidir as prioridades da escola, além da forma como será gasto o seu orçamento. Os representantes do Cec são eleitos, cada um por seu segmento, mediante votação direta, e o mandato é de dois anos.¹⁶⁰ De acordo com informações colhidas, pode-se dizer que há uma gestão participativa dentro das escolas municipais.

4.3.6.1 – Análise do sistema educacional

A repetência era um grande problema nas escolas públicas do Rio de Janeiro. O atual Governo Municipal extinguiu a reprovação escolar no ensino fundamental, instituindo a recuperação paralela, pela controvertida e contestada Resolução SME 946/2007 – publicada no Diário Oficial do Município em 25 de abril de 2007.

¹⁵⁸ SME-RJ.

¹⁵⁹ Informação verbal obtida por entrevista concedida pela representante adjunta da 1ª – Cre.

¹⁶⁰ SME-RJ.

Ela acabou com o sistema seriado, criando o sistema de ciclos e aprovação automática.¹⁶¹

Porém, verificamos que essas mudanças não foram, em geral, acompanhadas pela melhoria das condições necessárias para o seu êxito; podem, de fato, em certos casos, agravar ainda mais a evasão escolar e a defasagem idade/série. Citamos alguns fatores que criaram resistências às novas medidas por parte dos docentes: a ausência de discussão prévia com os professores sobre a implantação da proposta; as insuficientes estratégias de capacitação do docente; e a falta de condições necessárias para o desenvolvimento acadêmico. Pelas declarações dos professores municipais, podemos dizer que, na instância entre a SME-RJ e os professores das escolas, não houve qualquer tentativa de gestão social.

A Secretária [Municipal de Educação do Rio] Sonia Mograbi, e demais tecnocratas que idealizaram o sistema de ciclos e acabaram definitivamente com a reprovação nas escolas públicas da Prefeitura do Rio, precisam ouvir melhor os professores que trabalham efetivamente em sala de aula. [...] Um professor que dá aulas para quase quinhentos alunos, como é o meu caso, jamais terá tempo e condições adequadas para fazer uma avaliação diagnóstica, investigativa dialógica, propositiva, de caráter processual e transformadora. [...] Exigir que o professor, além da quantidade e da diversidade de alunos com os quais trabalha e das precárias condições da escola, seja obrigado a criar estratégias para a recuperação paralela é querer ludibriar a sociedade. [...] Desafio qualquer tecnocrata da SME-RJ a passar um mês em uma escola de Santa Cruz, aqui na Zona Oeste da Cidade, dentro de sala de aula, com as turmas já formadas, e demonstre, na prática, que é possível, com tais medidas, acabar com a repetência, fazer a recuperação paralela e ainda promover com dignidade o aluno, como afinal, é desejo de todos nós (manifesto publicado na internet por Sinvaldo do Nascimento Souza, Professor de História de escola municipal em Santa Cruz e confirmado com o próprio por telefone).¹⁶²

Assim sendo, pelas condições em que vivem a maioria da população carioca e os profissionais da Educação, não acreditamos que o sistema de ciclos, usado em países desenvolvidos, funcione da mesma forma que no ensino fundamental do Rio de Janeiro.

¹⁶¹ MENDONÇA, Alba Valéria. Prefeito do Rio quer manter aprovação automática. **G1**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2007.

¹⁶² SOUZA, Sinvaldo do Nascimento. Impasse na Educação. **Oportal.org**, Rio de Janeiro, 10 jun. 2007.

Parte da sociedade ainda olha para a escola como um depósito dos seus filhos. Cada vez mais as pessoas têm que trabalhar. Cada vez mais falta tempo para ter a criança em casa. Já liguei para uma mãe querendo saber o motivo do mau comportamento do seu filho na escola. Ela me disse que aquilo não era problema dela, e me pediu para não ligar novamente (informação verbal).¹⁶³

Independentemente da forma de avaliação, o que se percebe é, de modo geral, a fraca qualidade do ensino público fundamental. Isso acaba permitindo a chegada de alunos “analfabetos funcionais” ao ensino médio.

Minha filha tem 12 anos e não consegue interpretar direito o que lê, além de escrever muito errado. Já fui falar com a diretora da escola e ela disse que está tudo certo, que aos poucos ela melhora. Mas eu acho que isso não está certo (informação verbal).¹⁶⁴

A Câmara convocou, em abril de 2008, um plebiscito pelo qual caberá à população decidir se deseja manter o turno único de oito horas e a aprovação automática na rede municipal de educação. A medida está em pauta e conta com o apoio de 35 parlamentares.¹⁶⁵ Trata-se de uma medida inovadora, em que a população decidirá o caminho a ser tomado pelas escolas públicas. Resta saber se realmente chegará a ocorrer o plebiscito.

Entretanto, a baixa qualidade do ensino público termina refletindo no despreparo dos jovens quando chegam à idade de ingressar no mercado de trabalho. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), praticamente metade dos desempregados brasileiros (46,6%) é formada de jovens entre 16 e 24 anos. Conforme o mesmo Instituto, o jovem de baixa renda acaba circulando de um emprego informal para o outro, e nunca consegue abandonar esse ciclo por causa da falta de estudo e de experiência profissional.¹⁶⁶

No momento, estou fazendo um curso de câmera no Senac. Trabalhar aqui [TV Roc, canal de TV comunitário] é o primeiro passo. Posso ganhar alguma experiência sem ter que lidar com a pressão de um canal comercial. [...] Mais tarde, tenho intenção de tentar

¹⁶³ Entrevista concedida por uma professora de ensino municipal.

¹⁶⁴ Entrevista concedida por mãe de estudante municipal do Complexo da Mangureira.

¹⁶⁵ Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

¹⁶⁶ RUHMAN, Carolina. Ipea: jovens são 46,6% de desempregados no País. **Estadão Online**, São Paulo, 21 maio 2008.

arranjar um emprego numa estação de TV maior (informação verbal).¹⁶⁷

Outro problema crônico do ensino são os baixos vencimentos dos professores e a baixa estima existente na profissão. Segundo o Senso Escolar do Mec, de janeiro a abril de 2008, a rede estadual de ensino público registrou a média mensal de 5.600 profissionais de educação afastados por problemas de saúde, o que equivale a 6,5% do total de servidores.¹⁶⁸

É muita decepção com a carreira. A cada dia, fica mais difícil conseguir pagar as contas. Na sala de aula, às vezes tenho a sensação de que não existo, tamanho é o desinteresse dos alunos. Meu trabalho parece inútil. Desacreditei da educação (informação verbal).¹⁶⁹

Numa cidade em que o acesso ao sistema habitacional é elitizado, o sistema de transporte, deficitário, o de saúde deixa a desejar, a violência nas áreas carentes se torna cada vez mais uma endemia, as agressões ambientais cada vez mais comuns – como exigir que os professores públicos ofereçam sozinhos uma educação digna e de qualidade?

4.3.7 – Sistema de saúde

Depois do golpe militar de 1964 – e antes de 1988 –, a assistência médica ficou sob responsabilidade do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), sendo um serviço restrito aos contribuintes da previdência social (INPS).¹⁷⁰ Servidores públicos contribuía para hospitais e previdências próprias. As pessoas que não se encaixassem nesses dois perfis só podiam recorrer a serviços de saúde filantrópicos das Santas Casas, ou de hospitais ligados a ordens religiosas ou ainda a uma pequena rede de hospitais particulares.

O Sistema Único de Saúde (Sus), definido na Constituição Federal de 1988, foi criado com o objetivo de oferecer à população brasileira um atendimento de saúde nacional, unificando os subsistemas compostos pelo Ministério da Saúde, e

¹⁶⁷ Entrevista concedida por assistente da Comunidade de Moradores da Rocinha.

¹⁶⁸ Inep/Mec.

¹⁶⁹ Entrevista concedida por professor de escola pública primária municipal da Zona Oeste.

¹⁷⁰ Após a Constituição de 1988, – e com a criação do Sus – INPS e Iapás se transformaram no atual INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

pelos estados e municípios. Os princípios do Sus foram estabelecidos pela Lei Orgânica de Saúde, promulgada em 1990. Nela, a universalidade, a integralidade, a equidade, o controle social, a descentralização político-administrativa e a regionalização fazem parte dos objetivos principais.

Além de ser público e universal, o Sus se caracteriza por se desenvolver de maneira tripartite. Isso significa que o sistema é articulado entre as três esferas de gestão: federal, estadual e municipal. Nessa articulação, o município é o executor, o governo estadual, o coordenador e implementador de políticas públicas de saúde, e o governo federal o organizador das ações de saúde pública no país.

O IBGE registrou, em 2005, um total de 1.595 estabelecimentos de Saúde na cidade do Rio de Janeiro, com 21.103 leitos para internação. Do total de 172 estabelecimentos públicos, 105 são municipais, 37 estaduais e 30 federais, possuindo 10.883 leitos públicos para internação. Dos 1.423 estabelecimentos particulares existentes, 1.324 são com fins lucrativos, e 99, sem fins lucrativos.¹⁷¹

O processo de unificação da saúde pública almeja reduzir os custos e otimizar a rede para ampliar o acesso à assistência médica das populações que ficavam (e algumas ainda ficam) à margem desses serviços. Também procura descentralizar o comando e aumentar a autonomia dos postos de saúde, hospitais, instituições médicas, e, assim, possibilitar a criação de instrumentos de gerenciamento com a participação de representantes da sociedade.

Assunto de especial interesse do nosso trabalho, o controle social no Sus foi regulamentado pela Lei 8.142, permitindo que usuários participassem da gestão do sistema por intermédio das Conferências de Saúde, que ocorrem a cada quatro anos, e dos Conselhos de Saúde, que são órgãos colegiados. Nesses Conselhos, há a paridade, ou seja, metade das vagas é oferecida aos usuários, um quarto se destina aos trabalhadores e a outra parte fica com o governo.

4.3.7.1 – Análise do sistema de saúde

A saúde pública é uma área sumamente delicada, pelo fato de ser intimamente dependente de outras áreas, como, por exemplo, saneamento básico¹⁷², abastecimento de água, violência pública, consumo de entorpecentes,

¹⁷¹ IBGE Cidades@, dados obtidos no ano de 2005.

¹⁷² De acordo com a OMS, para cada R\$ 1,00 investido em saneamento, o governo deixa de gastar R\$ 4,00 com doenças da população.

alimentação e educação. Esse fato permite que a aplicação obrigatória de 12% da receita total na saúde pelos estados possa ser direcionada para outras áreas, através de brechas e lacunas da lei.

A Saúde é um dos serviços públicos cariocas que receberam a pior nota (5,0) pela pesquisa do Ibope Job1106, sendo considerada apenas melhor do que a Segurança Pública. Uma das causas para esse descontentamento popular é o baixo orçamento empenhado na área da Saúde. Isso torna evidente que o controle social sem a verba necessária não produz os resultados esperados na administração pública. A antiga contribuição CPMF, criada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso para resolver o grave problema de caixa do Ministério da Saúde, foi reeditada várias vezes, sofreu desvinculação e acabou sendo usada para outros propósitos. Hoje em dia, se discute no poder legislativo federal a criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS). Mesmo se aprovada, 20% da arrecadação da nova contribuição podem ser usados em outra finalidade pelo governo federal, em razão da Lei aprovada pelo Congresso Nacional, da Desvinculação de Recursos da União (DRU).

A ausência de uma visão metropolitana também é causadora de distorções em regiões como o Grande Rio, pois o município do Rio possui um orçamento maior para a Saúde do que os municípios vizinhos, o que ocasiona a migração de doentes desses municípios menores para hospitais mais bem aparelhados da cidade do Rio de Janeiro. Alguns municípios mais pobres do interior fluminense tratam o seu problema de Saúde Pública com o transporte, em veículos fretados, dos doentes de sua região para a capital do estado, prática conhecida como “transporterapia”¹⁷³. Na carência de um Plano Diretor Metropolitano integrado, as grandes diferenças de serviços públicos oferecidos pelos municípios complicam ainda mais o tratamento da questão.

Sobre o sistema de saúde carioca, o Deputado Federal e candidato derrotado no segundo turno nas eleições municipais de 2008 à Prefeitura do Rio, Fernando Gabeira (PV) respondeu:

O principal problema da saúde no Rio é que ela está de pernas para o ar. Os hospitais de emergência estão sobrecarregados, porque não há postos de saúde suficientes, nem um programa adequado de

¹⁷³ Informação verbal obtida em entrevista concedida por médico do Sus.

Saúde da Família. Reduzir o déficit de quase 200 postos de saúde é um ponto importante. Da mesma maneira, aumentar a cobertura do projeto Saúde da Família, hoje em torno de 5%, é fundamental, apesar dos investimentos de contrapartida que são necessários e do difícil acesso aos médicos em muitas comunidades cariocas. Será preciso o máximo da coordenação com as prefeituras da área metropolitana. Não existe solução se continuarmos pensando sem considerar a metrópole, com sua complexidade. Esta articulação, que pode resultar num consórcio intermunicipal, terá de ser acionada a partir do Rio. A nova gestão na saúde deverá passar, também, por reavaliação da eficácia de seu pessoal, controle maior da presença nos turnos, através também da sua divulgação pela internet (resposta concedida por *e-mail* pelo candidato derrotado no segundo turno à Prefeitura do Rio de Janeiro, Fernando Gabeira).

De acordo com o Superintendente de Urgência e Emergência Pré-Hospitalar do estado, coronel Fernando Suarez, entre 70 a 75% dos atendimentos feitos nos hospitais públicos são primários, podendo ser realizados em estabelecimentos mais simples, como Postos de Saúde e Unidades de Pronto Atendimento (Upa). A falta de investimentos em estabelecimentos de saúde para atendimento primário agrava a crise na saúde, e provoca sobrecarga nas unidades emergenciais públicas.¹⁷⁴

O primeiro semestre do ano de 2008 foi muito problemático no atendimento da saúde carioca, com uma epidemia de dengue sobrecarregando os hospitais e postos de saúde. Até final do mês de maio, 87 mil casos de dengue foram contabilizados no município do Rio de Janeiro, 37% de todos os casos registrados no país. Em abril de 2008, a cidade chegou a ter quase dois mil casos de dengue por dia, com mais de 75 mortes confirmadas decorrentes da doença, no semestre. Essa crise epidêmica mostrou a fragilidade do sistema de Saúde Pública da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.¹⁷⁵

Faço um apelo à população para que não procure apenas os hospitais, mas a unidade de saúde mais próxima. Temos 136 postos de saúde, dos quais 27 trabalham em tempo integral. Eles têm que dividir um pouco. Mesmo com a espera, as pessoas têm que procurar socorro. É fundamental diminuir a letalidade (entrevista concedida por Jacob Klingerman, Secretário Municipal de Saúde).¹⁷⁶

¹⁷⁴ MEROLA, Ediane. Botafogo e Anchieta devem ter posto de saúde 24 horas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 jun. 2008. Caderno principal, Rio, p.19.

¹⁷⁵ Secretaria de Estado da Saúde de Defesa Civil.

¹⁷⁶ TELEJORNAL RJTV 1ª edição. **TV Globo**, Rio de Janeiro, 25 mar. 2008.

A epidemia de dengue no Rio em 2008 repetiu a de 2002, quando os governos municipal, estadual e federal ficaram a discutir a que esfera pública "pertencia o mosquito", demonstrando a total falta de entendimento entre os governantes; isso fez delongar as providências necessárias para combatê-lo, e também os seus efeitos, em detrimento da saúde da população.

Em nossa opinião, o problema da dengue só poderá ser debelado com ampla participação coletiva da sociedade, pois basta apenas um morador ou uma organização de determinada região não colaborar, para que todos à sua volta sofram conseqüências da proliferação do mosquito vetor.¹⁷⁷

Posteriormente, o Ministério da Saúde resolveu intervir na administração de alguns hospitais da Cidade, mas o Prefeito recuperou a jurisdição sobre o assunto. O atendimento à população, no entanto, continuou, antes como depois, precário nos hospitais públicos de todas as esferas, com raras exceções.

O município herdou unidades e serviços da União da época em que era Distrito Federal, aos quais se juntaram estruturas do estado e da prefeitura. Atualmente a Prefeitura conta com mais de sete mil médicos, e possui um índice médio superior ao mínimo recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS).¹⁷⁸ Em tese, o sistema de saúde do Município teria estrutura suficiente para prestar um serviço de qualidade à população. No entanto, dados obtidos por inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas do Município (TCM-RJ) mostram que, por causa da má distribuição dos profissionais pelas unidades de atendimento, os serviços de saúde carioca precisam ser reorganizados. Na Zona Sul, Barra da Tijuca e Centro, a proporção chega a cinco médicos por mil habitantes; já a Zona Oeste e Norte, de poder aquisitivo mais baixo e onde a Prefeitura não possui hospitais de emergência, a relação atinge níveis bem abaixo do recomendado.¹⁷⁹

A Saúde é outra área chave em que a democratização ficou incompleta. Na região Sudeste, 32,9% das pessoas tinham alguma forma de cobertura de planos de saúde em 2003, percentual que vem diminuindo nos últimos anos.¹⁸⁰ Com uma rede de estabelecimentos bem aparelhada, distribuída e especializada, os sistemas de

¹⁷⁷ Os mosquitos vetores são do gênero *Aedes*. No Brasil, o vírus da dengue persiste na natureza mediante o ciclo de transmissão homem – *Aedes aegypti* – homem.

¹⁷⁸ O índice mínimo recomendado pela OMS é de um médico para cada mil habitantes.

¹⁷⁹ TCM-RJ.

¹⁸⁰ IBGE.

planos suplementares de saúde e medicina privada oferecem os melhores serviços somente para quem possui os recursos necessários para pagar seu atendimento.

O setor de saúde sempre teve um comportamento assistencialista visando ao cuidado com o paciente. Os conceitos de gestão, qualidade, custos e desempenho, recentemente, foram ou estão sendo incorporados pelo setor, particularmente na área de prestação de serviços (entrevista concedida por Roberto Cury, Superintendente da Associação Nacional de Hospitais Privados – Anahp).¹⁸¹

Assim, a maioria da população fica sujeita a um serviço não preventivo, precário, insuficiente e com verbas minguadas. Neste aspecto, saúde e educação precisam estar interligadas, pois o controle social e a participação popular, mesmo dispondo de mais verbas, só poderão ser eficazes se forem efetuados por cidadãos atuantes e esclarecidos.

4.3.8 – Sistema habitacional

A Secretaria Municipal do *Habitat* do Rio de Janeiro (SMH-RJ) foi criada em 1994 no intuito de propor novos rumos para a política habitacional, e levada ao público pelo Plano Diretor Decenal da cidade. O “Rio Integrado” está entre as estratégias habitacionais definidas nesse Plano, do qual faz parte o Programa Favela-Bairro.

Iniciado com um convênio entre a Prefeitura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid), o Programa de Urbanização e Assentamentos Populares (Proap) contou com uma verba de 300 milhões de dólares. Desse total, 60% eram provenientes do Bid e o restante, do caixa da Prefeitura. O Proap era composto da regularização de loteamentos, da educação sanitária e ambiental, e da urbanização das favelas. O Programa Favela-Bairro recebeu 192 milhões de dólares, e conta com a participação das Secretarias Municipais da Cultura (SMC), Educação (SME), Esportes e Lazer (SMEL), Meio Ambiente (SMAC), Saúde (SMS), Obras (SMO) e da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb).

Os critérios de seleção das áreas beneficiadas pelo Programa Favela-Bairro foram o número de domicílios existentes, a facilidade de urbanização e a existência de programas anteriores. A abertura para a participação popular durante grande

¹⁸¹BOECHAT, Raquel. O principal desafio do sistema de saúde no País não é financeiro, mas de gestão. **Movimento Brasil Competitivo**, São Paulo, 21 maio 2008.

parte do processo foi um fator relevante. As associações de moradores das comunidades carentes, por muito tempo alvo de repressão estatal, lograram ter voz ativa no Programa, trocando informações e mostrando poder de barganha junto à SMH-RJ. Os líderes locais também conseguiram estreitar os contatos com o governo nos serviços implantados após o término das obras, mas isso ocorreu de forma individual e clientelista.

Em 2002 entrou em vigor a segunda fase do programa, o Proap-2. Seguindo as mesmas condições do anterior, e obtendo o mesmo convênio de 300 milhões de dólares com o Bid, deu prosseguimento ao Programa Favela-Bairro, totalizando 105 comunidades beneficiadas. Atualmente, está em funcionamento a terceira fase. Nesta, além de as comunidades participarem da elaboração das propostas iniciais, também darão sua aceitação na entrega das obras.¹⁸²

4.3.8.1 – Programa Favela-Bairro

Um em cada cinco moradores da cidade do Rio de Janeiro reside em alguma favela.¹⁸³ Para muitos cariocas, as favelas devem ser eliminadas, e não urbanizadas. Hoje, porém, seria impossível remover todos os 1,2 milhões de residentes carentes de moradias para conjuntos habitacionais adequados. Além da falta de recursos habitacionais, serviços de infra-estrutura etc., os sistemas de transporte e viário não comportariam tantas pessoas morando longe das áreas mais centrais da cidade. Portanto, mesmo não agradando à população que mora na cidade formal, é óbvia a percepção de que as favelas são comunidades que devem ser incorporadas, dentro do possível, à cidade do Rio de Janeiro. E o Projeto Favela-Bairro tem como meta principal estender a infra-estrutura das cidades formais para as comunidades carentes e os assentamentos ilegais.

A sociedade tem suas leis, os grupos têm suas regras. As comunidades estão muito mais sujeitas às regras do que às leis. Pois quem impõe regras está lá para cobrar e as leis foram criadas para ser burladas. Uma vez postas as regras, não tem o que conversar: é cumprir e pronto. É aí que o líder comunitário que não tem bom senso se dá mal (informação verbal).¹⁸⁴

¹⁸² Prefeitura do Rio de Janeiro.

¹⁸³ IBGE.

¹⁸⁴ Entrevista concedida por representante da Assoc. da Comunidade do Complexo da Mangueira.

Pelo fato de serem comunidades construídas fora das normas legais da cidade, as favelas podem ser visivelmente identificadas como territórios segregados dentro de um espaço urbano, com regras, leis, serviços e poder próprios, comprometendo o entendimento da cidade como um todo, e fragmentando o tecido urbano. Num ambiente assim, a democracia, a justiça social e a cidadania são facilmente relegadas a segundo plano.

Sou morador do Leme há quase 16 anos. Lembro que, naquela época, o Chapéu Mangueira era uma favela pequena e tranqüila, mas o crescimento desordenado provocou a mudança do perfil da comunidade. As construções irregulares avançam pela mata. Os caminhões carregados de material de construção podem ser vistos diariamente subindo a favela. Isso demonstra a ausência do poder público no ordenamento do uso do solo urbano e da proteção do que resta da floresta. [...] Sou engenheiro ambiental (informação verbal).¹⁸⁵

Mesmo com todos os avanços obtidos no Programa Favela-Bairro, os resultados alcançados com a política habitacional voltada para a reorganização físico-espacial de áreas carentes mostraram que ele não foi capaz de realizar a integração social e reverter a situação de segregação, embora tenha aberto o caminho para a redução das diferenças.

Muita gente de fora vem aqui, gente de universidade, vem trabalhar aqui. Eles vêem que é possível fazer um trabalho legal e vêem também que esse medo tem limite, que não é bem assim. É bom para a própria comunidade, mostrando para eles que a vida deles não é só esse medo, que eles produzem coisas boas, produzem cultura e arte, praticam esportes. Enfim, eles têm uma vida normal, dentro dos padrões deles (informação verbal).¹⁸⁶

Uma das principais reclamações do carioca, pela pesquisa do Ibope Job1106, é a expansão das favelas em direção ao Parque Nacional da Tijuca, situado no centro geográfico da região urbana carioca. Com poucos recursos destinados à fiscalização, a política de contenção da expansão de favelas no Rio tem sido feita pela instalação de barreiras para deter o crescimento das comunidades. Segundo recentemente divulgou o poder estadual, serão instaladas novas barreiras mais fortes do que os atuais ecolimites de madeira e cabo de aço, implantados pela

¹⁸⁵ Entrevista concedida por morador do bairro do Leme.

¹⁸⁶ Entrevista concedida por representante da Associação de Moradores da Rocinha.

Prefeitura do Rio, além da possível construção de estradas circundantes. O principal alvo será a Rocinha, que está crescendo em direção ao Parque da Cidade, onde já existe uma outra favela, na entrada. Também foi definido que haverá a contenção da expansão das comunidades junto aos parques da Tijuca, na Zona Norte, e da Pedra Branca, na Zona Oeste.¹⁸⁷

4.3.8.2 – Análise do sistema habitacional

Não cremos que a instalação de barreiras seja a melhor estratégia para conter o avanço das favelas na cidade, pois não ataca o problema pela raiz. Desde 2001, o México passou a adotar um novo modelo habitacional que tem ajudado o país a reduzir o problema de déficit de moradias. O atual sistema habitacional do México é considerado modelo: em 2006 foram construídas 680 mil moradias; em 2007 houve a construção de mais 780 mil. Para o ano de 2008, está planejada a construção de um milhão de moradias.¹⁸⁸

Um dos principais responsáveis pelos financiamentos habitacionais no México é o *Instituto Del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (Infonavit) – equivalente ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) brasileiro –, organismo fiscal autônomo e tripartido do qual participam por igual o setor dos trabalhadores, o empresarial e o governo federal. O Infonavit atende principalmente às famílias de baixa renda, e a gestão social é a principal característica que diferencia o atual do antigo e ineficiente modelo.¹⁸⁹

O novo modelo habitacional mexicano prioriza o atendimento por meio de três linhas: funcionários públicos, trabalhadores com carteira assinada e informais. A burocracia, considerada um dos maiores entraves para obtenção de financiamentos, foi reduzida sensivelmente.¹⁹⁰

Outro ponto de destaque no modelo habitacional mexicano é a valorização dos profissionais da indústria da construção, que estimula a autoconstrução, desde que haja um acompanhamento de um engenheiro ou arquiteto. Essa medida garante a segurança das construções e o atendimento aos padrões e normas técnicas.

¹⁸⁷ SCHIMIDT, Selma. Cabral quer combater o crescimento de favelas. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 7 maio 2008.

¹⁸⁸ Sinduscon-Rio.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Idem.

A população do Vidigal é de cerca de 25 mil moradores. [...] Se a gente pede um financiamento no banco, eles perguntam se a gente é proprietário de imóvel. Eu digo que sim, mas aí eles querem saber se eu tenho como provar. Eu digo que tenho, pelo cadastro na Associação de Moradores, mas eles dizem que isso não vale e que é preciso um documento do governo para poder fazer o empréstimo (informação verbal).¹⁹¹

Um modelo semelhante, adaptado para realidade brasileira, poderia ser adotado em nosso país. O déficit habitacional brasileiro – que ultrapassa sete milhões de moradias – torna a questão habitacional pauta de qualquer análise de planejamento urbano, pois 80% dos brasileiros vivem em cidades. O que nos falta para adotar um modelo habitacional eficiente é vontade política. No Brasil, temos tanto ou mais recursos, profissionais e tecnologia que o México na área da construção civil. Mas seria necessário que os recursos do FGTS sejam canalizados para habitação, e não desviados para outras áreas. O ativo total do FGTS anda na ordem de R\$ 200 bilhões.¹⁹²

As iniciativas brasileiras de financiamento da casa própria, comparadas ao sistema mexicano, ainda são pequenas, pouco abrangentes e pontuais. Uma das mais interessantes é a realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF), na campanha chamada Feirão Caixa da Casa Própria, já tendo passado por cidades como São Paulo, Brasília, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Uberlândia. No Feirão é possível fazer simulações de financiamento e obter a carta de crédito da CEF na hora, e tem o mérito de desburocratizar o sistema, pois exigem-se poucos documentos para fechar o negócio. O público que solicita financiamento de imóveis é normalmente da classe B, pois são em média de dois quartos. O financiamento pode chegar a 100% do imóvel, com prazo de até 30 anos. Na cidade do Rio de Janeiro, o 4º Feirão Caixa Casa Própria, realizado no início de junho de 2008 no Riocentro, atraiu perto de 100 mil pessoas, consolidou o financiamento de cerca de oito mil imóveis e movimentou recursos da ordem de R\$ 650 milhões. Além disso, havia no Feirão a possibilidade de inscrição no Programa de Arrendamento Residencial (Par), dirigido a famílias com renda até R\$ 2.200,00 e imóveis até R\$ 48 mil.¹⁹³

¹⁹¹ Entrevista concedida por representante da Associação de Moradores do Vidigal.

¹⁹² CEF

¹⁹³ Ademi-RJ.

Em matéria de habitação, o brasileiro está há muito tempo sem uma política urbana e habitacional democratizadora. Enquanto em países desenvolvidos o acesso à moradia é feito pelo crédito abundante, no Brasil não temos essa facilidade. Nas vezes em que o crédito habitacional aconteceu, ele foi cartelizado. Outro empecilho ao financiamento da moradia própria é a elevada taxa anual de juros que, por exemplo, no Feirão realizado pela CEF, varia de 5,5% a 12%, mais taxa referencial (TR), juros estes acima do que é repassado oficialmente para o salário do trabalhador.¹⁹⁴ Dessa forma, enquanto não tivermos acessibilidade ao crédito e uma economia funcionando sob taxas de juros mais baixas para a população, a casa própria continuará a ser um sonho realizado apenas por alguns.

4.3.9 – Moradores de rua

A questão dos moradores de rua é um dos itens assinalados como o que existe de pior na cidade pela pesquisa Job1106 de opinião (6%). Um problema que era atendido pela Fundação Leão XIII, quando os recolhia e os levava para a Fazenda Modelo. Por causa das diversas reclamações, e por ser conhecida na cidade como “um deplorável depósito de gente”, a instituição Fazenda Modelo foi fechada em 2005, pela Prefeitura, após acordo com o MP-RJ (entrevista concedida pelo médico Marcelo Antonio da Cunha, ex-Diretor da Fazenda Modelo)¹⁹⁵. Mas, como nenhuma instituição ou política eficiente foi colocada no lugar, a questão da população de rua se agravou.

A Secretaria Municipal de Ação Social (SMAS) reconhece que o número de moradores de rua cresceu. Em seu último levantamento, mostrou que cerca de duas mil pessoas tinham como domicílio espaços públicos da cidade, um aumento de 15% em relação ao ano anterior. Marcelo Garcia, secretário municipal de Assistência Social, afirmou que a prefeitura precisaria ampliar e melhorar os abrigos públicos, que atualmente atendem a 1.900 pessoas. Além de reconhecer que a maioria dos indivíduos recolhidos acaba voltando às ruas, ele defende a criação de uma agência metropolitana para que os municípios e o governo do Estado possam estabelecer planos de ação mais eficientes de combate ao problema.¹⁹⁶

¹⁹⁴ CAMPOS, Cristiane. Feirão da Casa Própria. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 7 maio 2008.

¹⁹⁵ VENTURA, Mauro. Dois sucos e a conta. **Revista O Globo**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 201, p.8., 1 jun. 2008

¹⁹⁶ TELEJORNAL RJTV 1ª edição. **TV Globo**, Rio de Janeiro, 28 out. 2008.

Os mendigos vêm para cá e quebram tudo. Só passo acompanhada, não ando mais sozinha. Tenho medo de assaltos, do que possam fazer. Hoje, a Prefeitura varre a praça [Nossa Senhora da Paz] e nada mais. O policiamento também é ruim. [...] Tenho 78 anos (informação verbal).¹⁹⁷

Aos poucos as ruas da cidade do Rio de Janeiro – que são de todos – passaram a ser apropriadas por alguns; ruas que deixaram de ser caminhos de passagem e do encontro cidadão para se tornar depósitos de objetos e de pessoas sem atendimento adequado, sem esperança e sem perspectivas futuras. No Centro, Tijuca e Zona Sul da cidade, principalmente em praças públicas, essa situação vem piorando. Todos têm que ser chamados para encontrar uma solução humana e digna para essas pessoas. São milhares que invadem as calçadas, dormindo em cima de papelões ao relento à noite, debaixo de marquises e muros. Nenhum governo ou povo que queira ser respeitado e chamado de democrático pode aceitar que o problema chegue à situação atual.

Não temos a quem recorrer. Se chamar a polícia, ela não pode fazer nada. Volta e meia recolhem os menores [na Cinelândia], mas eles acabam voltando. Pior: se drogam e ficam violentos. Isso não tem mais solução (informação verbal).¹⁹⁸

4.3.10 – Revitalização do Centro

Com a mudança paulatina do pólo financeiro e de negócios da cidade para a Barra da Tijuca, o Centro passou, ao longo dos últimos anos, por um processo de esvaziamento imobiliário. Segundo estimativa preliminar feita pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio (Sinduscon-Rio), o bairro do Centro possui cerca de 60 imóveis invadidos e cinco mil imóveis abandonados, com a perda de metade de seus moradores.¹⁹⁹ Atualmente, a população do Centro é de pouco mais de 40 mil moradores.²⁰⁰ Muitos imóveis, preservados pelo poder público, permanecem vazios, invadidos ou subutilizados como depósitos e estacionamentos.

¹⁹⁷ Entrevista concedida por moradora do bairro de Ipanema.

¹⁹⁸ Entrevista concedida por trabalhadora do bairro do Centro.

¹⁹⁹ MENDES, Taís. Cidade fantasma. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 11 maio 2008.

²⁰⁰ IBGE.

A região [Centro] não oferece infra-estrutura. Quando chove, por exemplo, é impossível sair de casa porque a rua alaga. O aluguel é muito caro, e os apartamentos ruins e mal conservados. A sujeira na rua e os mendigos também são um problema sério (informação verbal).²⁰¹

Pelo fato de possuir um importante acervo de ambiente cultural, decorrente do processo histórico brasileiro, o Sinduscon-Rio informa que o Centro tem cinco mil imóveis preservados por Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (Apac – patrimônio mundial), 127 imóveis preservados pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac – patrimônio estadual) e 70 imóveis preservados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan – patrimônio federal).

Nos últimos anos, algumas ações foram adotadas para revitalizar o Centro, como a isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para proprietários que reformem as fachadas de imóveis antigos, e a flexibilização das normas para construir habitações no bairro. Também citamos o programa Novas Alternativas, feito por meio de uma parceria entre a Prefeitura, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Caixa Econômica Federal. O objetivo do programa era recuperar imóveis abandonados, para fins residenciais, e revender suas unidades, financiadas em longo prazo para a população de baixa renda. Porém, sua abrangência se resumiu a poucos imóveis.

Por causa do tempo gasto no trânsito na volta para casa, muitos cariocas têm ficado mais tempo no Centro do Rio, depois do horário comercial, e a região vem ganhando uma nova rotina noturna. São bares, livrarias, galerias de arte, academias de ginástica, salões de beleza e outros estabelecimentos que fechavam as portas às 18h, e com o novo tipo de movimento passaram a funcionar até mais tarde. Conforme Aldo Gonçalves, presidente do Clube de Diretores Lojistas do Rio de Janeiro (CDLRio) e diretor da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), o Centro possui cerca de 500 estabelecimentos de rua, dos quais $\frac{1}{3}$ já funciona até mais tarde. Até o Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) aderiu à tendência, ampliando o horário de funcionamento de 20h para 21h.²⁰²

²⁰¹ Entrevista concedida por morador do bairro do Centro.

²⁰² ANTUNES, Laura. Centro do Rio ganha nova rotina após o horário comercial. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 7 jun. 2008.

4.3.10.1 – Análise da revitalização do Centro

Alguns exemplos pontuais de revitalização deram certo no bairro do Centro. A Rua do Lavradio é um caso em que a Prefeitura e os empresários acompanharam esse movimento. Depois de abandonada por muitos anos, hoje é um dos pontos mais badalados do Centro, com casas de shows, bares, teatros, antiquários e lojas, além de ser palco de eventos como a tradicional Feira do Rio Antigo. A Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) estima que as atividades culturais atraiam para a área cerca de 30 mil visitantes por mês.²⁰³

Porém, o que se percebe é que o ritmo da degradação tem sido mais rápido que o da recuperação. Em 2000, o Censo do IBGE apontou uma quantidade mínima de invasões, mas, nos últimos oito anos, elas vêm ocorrendo com mais frequência, principalmente em imóveis públicos federais.²⁰⁴

Investir em revitalização de áreas centrais degradadas foi o caminho adotado com sucesso pela maioria das cidades européias pós-guerra, agregando tecnologia para reconstruí-las. O Rio poderia aproveitar melhor seu patrimônio histórico. Bairros como o Centro e São Cristóvão possuem grande valor cultural, mas estão abandonados.

Estudos recentes²⁰⁵ identificaram a disponibilidade de cerca de seis mil unidades habitacionais em São Cristóvão capazes de atender cerca de 20 mil pessoas. São imóveis que estão praticamente desabando, situados em uma área plenamente servida de transporte e infra-estrutura. No entanto, ao invés de estimular a reutilização destes locais, observa-se o estímulo da prefeitura para construção de novos imóveis em direção à Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes, bairros estes reconhecidamente deficientes de transporte e saneamento básico.

O problema é complexo e de difícil solução. Muitos imóveis estão sob pendengas judiciais, o que dificulta a liberação para moradias populares. Mas, da mesma forma que a Zona Portuária, o bairro do Centro pode ser aproveitado como área de moradia para a população de baixa renda. Possui uma rede de infra-estrutura de serviços complexa, sendo utilizada apenas em horário comercial. Um amplo debate entre a sociedade, o estado e a iniciativa privada poderia encontrar

²⁰³ ALMEIDA, Livia de. Fênix em estilo eclético. **Veja Rio**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 30, 28 nov. 2007. Cidade.

²⁰⁴ Sinduscon-Rio.

²⁰⁵ IPP.

soluções criativas para revitalizar e utilizar melhor as áreas abandonadas do Centro da cidade, assim como já foi feito com a Rua do Lavradio. Mas seria preciso destinar recursos financeiros para isso, pois algumas construções são representações sólidas de nossa cultura: uma parte histórica da arquitetura e do casario do Centro do Rio representa a nacionalidade, e está ameaçada de destruição por negligência e falta de manutenção.

4.3.11 – Sistema ambiental

Historicamente, a questão ambiental recebeu pouca atenção do poder público, relegada que foi com outros assuntos de baixa prioridade, como lazer, esporte e cultura. Somente há poucos anos passou a receber maior cuidado da administração pública. Contudo, o Rio de Janeiro foi uma das primeiras cidades do Brasil a tentar reverter os efeitos nefastos da devastação ambiental numa área urbana quando, cerca de 150 anos atrás, numa iniciativa pioneira, D. Pedro II obrigou a replantar artificialmente a floresta no lugar de uma antiga fazenda de café, em decorrência da grande estiagem de água que a agricultura intensiva tinha causado à cidade. O reflorestamento, realizado em sua maioria com espécies nativas, foi inicialmente implementado pelo Major Gomes Archer, primeiro administrador da floresta. Encravada no meio da cidade, e com cerca de 3.900 hectares, a área é um Parque Nacional, a terceira maior extensão de terra verde urbana do mundo; um dos seus setores (ela não é contínua) é conhecido como Floresta da Tijuca.²⁰⁶

Além do Parque Nacional da Tijuca, temos como reservas ambientais importantes, na cidade do Rio de Janeiro, o Parque Estadual do Maciço da Pedra Branca, com 12.500 hectares, onde se destaca o Pico da Pedra Branca, ponto culminante da cidade com 1.024 metros de altitude²⁰⁷, e o Parque Municipal do Mendanha. Este último quando adicionado ao Parque Municipal de Nova Iguaçu configura a Área de Preservação Ambiental (Apa) Gericinó-Mendanha. Possuindo 10.500 hectares, essa Apa ganhou o título de Reserva da Biosfera pela Unesco em 1996, e foi elevada à categoria de geoparque em função dos seus atrativos

²⁰⁶ Ibama.

²⁰⁷ Parque Estadual da Pedra Branca.

geológicos.²⁰⁸ Não podemos deixar de mencionar o Jardim Botânico, uma autarquia com 137 hectares, dos quais 54, cultivados. Ele é uma das mais belas e bem preservadas áreas verdes da cidade, e completou 200 anos de fundação em junho de 2008. Somado ao parque paisagístico, o Jardim Botânico possui importante patrimônio arquitetônico.²⁰⁹

Ademais de preservação de parques e florestas, atualmente a questão do saneamento é um tema nacional, e está intimamente ligado à preservação ambiental das metrópoles. Na cidade do Rio de Janeiro, a empresa que presta esse serviço é a Cedae – Companhia Estadual de Águas e Esgotos. Quem indica os membros do Conselho de Administração da empresa, seus gerentes e a política adotada é o governo estadual. Não é nem de longe um modelo participativo, pois não ocorre a gestão compartilhada com a sociedade e os municípios.

Há muitos anos com uma política centrada na distribuição de água, a Cedae acabou relegando a questão do tratamento de esgoto a um segundo plano. Além disso, o atual governo defende a participação público-privada, uma modalidade sujeita à corrupção e a definições elitistas. O principal investimento feito nos últimos anos pela Cedae para o tratamento de esgoto foi o emissário submarino da Barra da Tijuca, inaugurado parcialmente em 2007. Atualmente, são despejados 900 litros de esgoto por segundo no emissário submarino, que se prolonga a cinco quilômetros da costa. A carga recebe apenas tratamento preliminar, feito por gradeamento. Em um ano, a Cedae espera concluir o tratamento primário, quando o esgoto será, efetivamente, tratado antes de chegar ao mar.²¹⁰

Um ano depois, os resultados de amostras de água coletadas na praia da Barra da Tijuca e no complexo de lagoas da região mostram que os altos níveis de coliformes fecais encontrados não diminuíram na região. Pelo contrário: em 2008, o índice²¹¹ tem se mantido 13 vezes acima do limite tolerado para o ser humano.²¹² Uma das causas desse problema é o fato de a estação de tratamento de esgoto

²⁰⁸ Amigos do Parque.

²⁰⁹ Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

²¹⁰ PONTES, Fernanda; ARAÚJO, Vera. Elevatória de Marapendi será inaugurada nesta quinta-feira. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2008.

²¹¹ Percentil 80, medida usada pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) para verificar se uma praia está própria para o banho.

²¹² PONTES, Fernanda. Poluição avança no mar da Barra, apesar de emissário. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 4 jun. 2008.

Arroio Fundo, feita ao lado da Vila do Pan para os jogos Pan-Americanos, estar parada por problemas burocráticos entre a Prefeitura e o Ministério do Esporte.

A população poderia ser informada do porquê das coisas. Hoje nós pagamos há dez anos não sei quantos milhões pela questão do saneamento da Barra da Tijuca [...] O benefício de alguns, que representam 1% do estado e que moram no metro quadrado mais caro do estado, foi pago com o dinheiro de todos os contribuintes do Estado do Rio de Janeiro, porque a Cedae é estadual. Isso é lógico? Não tem pé nem cabeça! E só foi possível porque, nas decisões que foram tomadas, não houve uma discussão com a maioria. Quando as pessoas foram morar na Barra, sabiam que não tinha saneamento. Depois de instaladas, passaram a reclamar que pagam o IPTU mais caro da cidade, e que não podiam ficar daquela maneira (informação verbal).²¹³

Todo esse importante processo deveria ser repensado e debatido, ampliando a discussão do tratamento e da distribuição da água, com o engajamento da população na formulação e implementação de políticas ambientais envolvendo, além da sociedade civil, a Secretaria de Estado do Ambiente (da qual a Feema faz parte), a Secretaria de Obras, a Cedae, a Prefeitura, e as empresas privadas. Afinal, as condições precárias de vida e moradia em comunidades carentes e sem saneamento básico, como os exemplos cariocas da Maré, Manguinhos, Ramos, Jacaré, Benfica, não deixam de ser uma forma de violência contra os seres vivos.

A questão do lixo urbano é outro tema central numa agenda ambiental moderna; a remoção do lixo jogado nas encostas dos morros seria importante para resgatar a auto-estima da população nas comunidades carentes e favelas cariocas. Obviamente, seria preciso conscientizar as pessoas a não jogar lixo nem nas ruas nem nas encostas ou em qualquer outro logradouro público.

A cidade do Rio de Janeiro recolhe diariamente cerca de nove mil toneladas de lixo, e joga esse resíduo no aterro “sanitário” controlado de Jardim Gramacho, situado no município de Duque de Caxias.²¹⁴ Depois de 30 anos de exploração, o

²¹³ Entrevista concedida por Representante da Associação de Moradores do Pavão-Pavaozinho.

²¹⁴ A diferença técnica entre lixão, aterro controlado e aterro sanitário é que o lixão é uma área de disposição final de resíduos sólidos sem nenhuma preparação anterior do solo ou procedimento que evite consequências ambientais negativas; o aterro controlado está entre o lixão e o aterro sanitário. Normalmente trata-se de uma célula adjacente ao lixão que foi remediada, ou seja, que recebeu cobertura de argila e grama para captação de chorume e gás metano; já o aterro sanitário possui terreno preparado previamente, com o selamento da base feita com argila e mantas de PVC. Desta forma, com a impermeabilização do solo, o lençol freático não é contaminado pelo chorume.

aterro de Gramacho ficou saturado. A falta de definição de um lugar adequado para dispor do lixo, contudo, fez com que Gramacho, que deveria ter sido encerrado em 2004, continuasse a ser operado até 2008. Na última década ocorreram vários deslizamentos em Gramacho, que resultaram na interdição da maior parte da sua área de 1,3 milhão de metros quadrados. O risco de um desastre ambiental é grande, pois existe a possibilidade real do vazamento de chorume²¹⁵ para a Baía de Guanabara. Outro possível perigo é a obstrução da foz do Rio Sarapuí, podendo ocasionar o alagamento de cidades localizadas na Baixada Fluminense.²¹⁶

A parte referente às diretrizes de políticas a respeito de resíduos sólidos é contemplada pelo Plano Diretor de Gestão de Resíduos Sólidos, sob responsabilidade estadual. Decretado pelo Governador em janeiro de 2008, o Plano prevê a destinação de resíduos sólidos apenas nos aterros sanitários já existentes, sem contemplar tecnologias alternativas como usinas de incineração de lixo, que fazem parte da lista de energias renováveis. Aterros sanitários também podem gerar energia renovável através do metano, gás resultante da decomposição da matéria orgânica. Nenhuma dessas tecnologias é apreciada pelo referido Plano.²¹⁷

Após cinco anos de espera, em maio de 2008, a Comissão Estadual de Controle Ambiental concedeu a licença prévia para instalação do Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos do Rio (CTR-Rio), no município de Paciência. O problema está no fato de que, sem ter sido votado o novo Plano Diretor pela Câmara, o Plano Diretor em vigor na cidade do Rio de Janeiro ainda é aquele aprovado em 1992, e que define que a alteração para o uso do solo só pode ser feita por Lei.²¹⁸

Em audiência pública ocorrida em junho de 2008 na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), os impactos ambiental e social da construção dos novos aterros sanitários foram discutidos pelos deputados Luiz Paulo Corrêa (PSDB), André do PV e Pedro Paulo (PSDB). Para Luiz Paulo Corrêa,

²¹⁵ Líquido tóxico, proveniente da decomposição do lixo, que contém agentes causadores de doenças.

²¹⁶ DANTAS, Diogo. Feema: Aterro de Gramacho entrará em colapso a qualquer momento. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 28 mar. 2008.

²¹⁷ BRANDÃO, Túlio. Queima de lixo fora de Plano Diretor. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 8 jun. 2008.

²¹⁸ BRANDÃO, Túlio. Alerj se manifesta contra licenças concedidas a aterros de Paciência. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008. Caderno Rio, p. 26.

Jamais foram analisadas as sinergias entre os dois aterros. Em vez de 10 milhões de toneladas despejadas no aterro, serão 20 milhões. Nem sequer foi visto um plano para o trânsito. Jamais na minha vida vi entremetimento tão grande do Poder Judiciário (pronunciamento na Alerj de Luiz Paulo de Corrêa, Deputado Estadual do Rio de Janeiro).²¹⁹

Está previsto que o novo aterro sanitário metropolitano receba todo o lixo recolhido no Rio, substituindo os saturados aterros de Jardim Gramacho e Gericinó (em Bangu), onde cerca de seis a 10 mil pessoas trabalham como catadores de lixo em condições degradantes e subumanas.²²⁰

Cercado de polêmica desde sua licitação, o CTR-Rio vai ser instalado na Fazenda Santa Rosa, num terreno de 3,6 milhões de metros quadrados. Segundo a Comlurb, o novo aterro vai obedecer às mais modernas técnicas de destinação final do lixo, com estações de tratamento do chorume, reaproveitamento energético do biogás, bem como impermeabilização e preservação das águas subterrâneas.²²¹ Os outros municípios da Baixada ainda buscam uma solução para o depósito do seu lixo. Uma das alternativas é a construção de um novo aterro sanitário em Caxias, projeto que está em estudo nas Secretarias de Meio Ambiente do Município e do Estado. Porém, o problema social do destino dos catadores de lixo ainda permanece sem solução.²²²

Uma novidade que poderá prover mais verbas para o tratamento da questão ambiental no Rio é o fato de o governo estadual planejar para 2009 uma redistribuição tributária do ICMS, de acordo com o índice de conservação ambiental obtido pelos municípios fluminenses. Para o cálculo do chamado ICMS Verde, quatro critérios foram utilizados: ter manancial de água para outras regiões; contar com tratamento de esgoto; de lixo; e ter áreas florestais protegidas. A cidade do Rio de Janeiro, onde há grandes áreas de conservação, estará certamente entre os municípios mais beneficiados. Do antigo caixa de onde saía a verba, o município do

²¹⁹ MOURA, Júlia. Alerj critica processo licitatório do aterro de Paciência. **JB Online**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008.

²²⁰ PRADO, Marcos. Histórias do Jardim Gramacho. **JB Online**, Rio de Janeiro, 31 maio 2005.

²²¹ Comlurb.

²²² TAVARES, Karine. Novo destino para o lixo do Rio. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 1 jun. 2008.

Rio ficava fora; mas, pela nova Lei Tributária, ele passará a ter o direito de receber R\$ 1,1 milhão para aplicar em políticas ambientais.²²³

Atualmente, a cidade do Rio de Janeiro possui diversos tipos de unidades de conservação ambiental, algumas sob responsabilidade federal, outras na esfera estadual, e ainda outras na municipal. Uma lei federal importante nessa área, a Lei 9985/2000, criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental (Snuc), regulamentando a gestão dos diferentes tipos de unidades de conservação ambiental do país. O aspecto interessante do Snuc para o nosso trabalho é o Artigo 5 da Lei, que rege diretrizes e mecanismos para assegurar o envolvimento e a participação da sociedade na criação, implantação e gestão dessas unidades de conservação, assim como a adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável de seus recursos naturais.

Em entrevista dada ao jornal O Globo, Evaristo de Miranda, Doutor em Ecologia e Chefe-geral do monitoramento por satélite da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), defende investimentos nas cidades para salvar as florestas brasileiras:

Investimentos em áreas urbanas são fundamentais. Para salvar a floresta, é preciso cuidar das cidades, mais do que das árvores. Quando a cidade gera emprego e renda, atrai mão-de-obra do campo e alivia a pressão sobre a floresta [...]. Os europeus desmataram 99,7% de suas florestas. Talvez possam pagar pelos serviços ambientais planetários no Brasil, que mantém 69,7% de sua vegetação nativa (entrevista concedida por Evaristo de Miranda, Chefe-geral do monitoramento por satélite da Embrapa)²²⁴.

Os órgãos dos governos responsáveis pelos parques florestais vêm tomando iniciativas para cumprir a Lei, mas estudos e pesquisas recentes demonstram que a maioria deles ainda não implementou seus conselhos consultivos. A grande quantidade de sujeitos sociais envolvidos, a falta de recursos financeiros, as pressões de agentes econômicos e políticos, a violência generalizada, o crescimento urbano desordenado, o excesso de burocracia, a falta de treinamento e de autonomia dos gestores têm sido as desculpas mais usadas para explicar a falta de

²²³ DANTAS, Diogo. Divulgada tabela com ranking de cidades beneficiadas pelo ICMS Verde. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 27 maio 2008.

²²⁴ AGGEGE, Soraya. É preciso cuidar mais das cidades. **Globo Online**, Rio de Janeiro, 8 jun. 2008.

implementação de uma gestão participativa e social nessas unidades ambientais, especialmente no Rio de Janeiro.

4.3.11.1 – Análise sobre o sistema ambiental

Hoje, numa época em que se verificam as mudanças globais do clima, a destruição da camada de ozônio, a elevação da taxa de espécies em extinção, a poluição de praias e rios, o aumento da emissão de gás carbônico (CO₂), a elevação do nível do mar, a questão ambiental passou a ser um dos principais assuntos da agenda política de qualquer governo. Além disso, as questões urbanas devem ter respostas consistentes para essas mudanças, ao interferir nas características das construções e na qualidade de vida da população. Desse modo, a proteção da biodiversidade tem papel fundamental nas políticas públicas urbanas das grandes cidades brasileiras. Procura-se planejar um desenvolvimento urbano e industrial sem que seja necessário fazer uma devastação ambiental. Esta é a grande questão atual dos principais países em desenvolvimento: como crescer sem destruir?

Eis uma pergunta complexa, mas uma resposta urbana pode ser apontada na elaboração e no desenvolvimento dos seguintes pontos:

- Melhorar e democratizar os sistemas de esgotamento sanitário;
- Intensificar a qualidade e aumentar a racionalidade no uso da água, preservando seus mananciais;
- Aperfeiçoar os processos de destinação do lixo urbano, consolidar a reciclagem e intensificar a recuperação dos solos e dos passivos ambientais;
- Aumentar a fiscalização e conter o desmatamento de reservas ambientais;
- Reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa e dinamizar a produção de biocombustíveis;
- Ampliar as práticas de desenvolvimento socioambientais sustentáveis no uso de recursos naturais, e estimular a iniciativa privada ligada à “economia verde”; e
- Realizar campanhas de sensibilização ambiental, divulgar ações da agenda ambiental e disseminar o conhecimento sustentável entre as comunidades carentes e entre os alunos das escolas públicas e privadas.

4.4 – Movimentos pela Cidadania

Com o fim da ditadura militar, a partir de 1985, o Movimento pela Anistia deu origem às Comissões de Mortos e Desaparecidos Políticos. Nessa época, apareceram ações coletivas nacionais pela elucidação dos crimes e desaparecimentos cometidos pela ditadura militar. Assim, manifestaram-se as Comunidades Eclesiais de Base e os Movimentos Tortura Nunca Mais, em diferentes cidades do país, em geral organizados de forma descentralizada.

Mais recentemente, talvez influenciados pelo exemplo desses movimentos, uma forma de organização civil começou a crescer no Brasil: os Movimentos pela Cidadania. Em maio de 2008, existiam no país pelo menos nove com orientação semelhante de funcionamento, vários inspirados no modelo implantado em Bogotá (Bogotá Como Vamos). Lá os movimentos de cidadania acompanham a gestão e cobram o cumprimento das metas propostas pelo governo. O principal interesse é monitorar e promover a qualidade de vida, sem vínculos com políticos. Segundo o Movimento Nossa São Paulo, centenas de organizações da sociedade civil fazem parte da organização; sua formação é apartidária, laica e “se constitui e se expande na forma de rede”.²²⁵ Como explica Oded Grajew, Secretário executivo do Movimento Nossa São Paulo,

[...] as soluções para os problemas acontecem quando a sociedade se mobiliza e a democracia participativa avança. A sociedade cobra, exige, participa, coopera e controla o poder público. Uma rede na América Latina permite troca de experiências e aprendizado (entrevista concedida por Oded Grajew, Secretário executivo do Movimento Nossa São Paulo).²²⁶

Na cidade do Rio, um dos Movimentos pela Cidadania é o Rio Como Vamos, composto pelas seguintes entidades: Fecomércio, Iser, Cedaps, CDI, Idac, Ethos, IBCC, Iets, Santander, Terminal 1, Unicef e Fundação Avina. O objetivo desse movimento carioca é cobrar dos agentes políticos e privados eficiência e transparência, incentivando a participação dos cidadãos na busca por melhores

²²⁵ Movimento Nossa São Paulo.

²²⁶ SCHMIDT, Selma. Um alerta para os movimentos de cidadania. **O Globo Online**, São Paulo, 30 maio 2008.

condições de vida. A forma de ampliar isso é pela divulgação desse monitoramento na mídia e nos meios eletrônicos.²²⁷

Um dos projetos mais antigos e conhecidos pelos cariocas é a Ação da Cidadania, que teve o sociólogo Herbert de Souza (Betinho) como um dos criadores, e que pautou seus esforços iniciais contra a fome, a miséria e pela vida, pela arrecadação e distribuição de alimentos. Posteriormente, mudou o foco de sua atuação e passou a arrecadar brinquedos e livros infanto-juvenis, criando a campanha Natal Sem Fome dos Sonhos.²²⁸

A Ong Afro *Reggae* surgiu inicialmente em torno de um jornal que divulgava a cultura negra e ritmos como *reggae*, *soul*, *hip-hop* etc. A proposta do grupo é desviar os jovens do tráfico e do subemprego, oferecendo novos referenciais de valores e uma formação cultural e artística que forneçam meios para que os jovens construam suas cidadanias. O primeiro núcleo do Grupo Cultural Afro *Reggae* foi inaugurado em Vigário Geral, no ano de 1993, e atualmente já levou oficinas de dança para outras três comunidades: Cantagalo, Complexo do Alemão e Parada de Lucas. A Ong conta com quatro patrocinadores – Natura, Vale, Petrobras e Banco Real – cada um com uma parcela anual de R\$ 1,5 milhão.²²⁹

O Movimento Rio de Paz faz campanha nacional pela redução de homicídios, reivindicando a revisão da metodologia de intervenção policial em comunidades pobres. Rio de Paz é famoso pelas suas manifestações criativas na cidade. Em abril de 2008, fincou cerca de duas mil cruzeiras brancas nos gramados do Parque do Flamengo, representando todos os crimes com morte ocorridos no Rio desde o início do ano corrente. Através de um manifesto público, a Ong mostra que, de acordo com dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ), entre 1991 e 2007, foram assassinadas quase 116 mil pessoas no Rio.²³⁰

Quando questionado pelo pesquisador sobre as dificuldades para fazer valer suas reivindicações junto ao poder público, e qual a sua avaliação sobre a participação da sociedade na sua organização, Antônio Carlos Costa, fundador do Movimento Rio de Paz respondeu:

²²⁷ Rio Como Vamos.

²²⁸ Ação da Cidadania.

²²⁹ Afro Reggae.

²³⁰ Rio de Paz.

A minha maior dificuldade é que não tenho uma multidão comigo. O silêncio e inatividade dos homens e mulheres de bem são as principais causas de a Justiça e a Lei não prevalecerem no nosso país. Na maioria dos casos, os nossos estados são governados por homens que, pelos mais diferentes motivos, estão impedidos de enfrentar interesses corporativistas. Há muita gente que não quer abrir mão do lucro da violência. As melhores idéias são abortadas no nascedouro mediante intimidação por parte daqueles que por puro egoísmo não querem pagar o preço da paz. Se a população não se levantar, adeus. É grave a crise de autoridade no nosso país. Sinto-me feliz, contudo, pelos muitos que se juntaram a nós, que participam da “vaquinha” para a realização dos protestos e que passam noites inteiras preparando os atos públicos pacíficos que representam o grito de uma sociedade farta de tantas mortes (resposta concedida por *e-mail* por Antônio Carlos Costa, fundador do movimento Rio de Paz).

Citamos apenas alguns Movimentos pela Cidadania cariocas com a intenção de introduzir o breve comentário que apresentaremos no subitem a seguir.

4.4.1 – Análise dos Movimentos pela Cidadania

Inicialmente, é importante afirmar que, objetivamente, os Movimentos pela Cidadania, pelo menos os analisados pelo pesquisador deste estudo, não fazem a gestão social no planejamento urbano.²³¹ Até o momento, são organizações cuja estratégia está na conscientização da população acerca de seus problemas, voltados para o questionamento e a reflexão crítica, através de passeatas e manifestações, buscam ampliar a mentalidade cidadã na população à cata da melhoria da sua qualidade de vida. Alguns movimentos também tentam fazer um controle fiscalizatório das metas e das propostas dos governos, mas, segundo dados colhidos nos *sites* institucionais dessas organizações, atualmente poucas entidades públicas oferecem algum tipo de retorno, especialmente as atuantes no universo abordado por este estudo de caso; ou seja, na cidade do Rio de Janeiro.²³²

O alerta que fazemos a respeito desses movimentos é o perigo de eles serem contaminados pela política de partidos, mesmo sabendo-se que não é possível fugir de uma linha ideológica. O debate suscitado por essas ações coletivas não pode entrar na esfera político-partidária, mas centrar na busca de resultados práticos que aumentem o bem-estar e o sentimento de cidadania de maior parte da sociedade.

²³¹ Ver definição apresentada no item 2.7.

²³² Ver análise sobre a atuação legislativa da Câmara Municipal carioca no subitem 4.5.4.

Quando questionado sobre sua percepção sobre o crescimento dos Movimentos pela Cidadania, e se acreditava que existia isenção político-religiosa nesses movimentos, por *e-mail* o Prefeito César Maia respondeu: “Depende de cada um deles. Diria que meio a meio”.²³³

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea) e o IBGE, existem atualmente no Brasil cerca de 270 mil Ongs. Diversos grupos fazem parte desse grande universo, e estão enquadrados em três categorias jurídicas: entidades confessionais (religiosas), associações civis, e fundações privadas sem fins lucrativos.²³⁴ Os Movimentos e as Ongs possuem propostas e objetivos diferentes, e focam suas ações de maneira variada. Dessa forma, não é possível avaliá-los e estudá-los do mesmo modo.²³⁵ Além do mais, sabemos que algumas Ongs servem de fachada para desvios de recursos públicos e outras atividades ilícitas – principalmente por políticos corruptos – pelo fato de serem isentas de impostos. Nesse setor brasileiro ainda são relativas a padronização, a regulamentação e o monitoramento. Mesmo assim, são movimentos sociais que têm importante poder de mobilização e conscientização, e já foram incorporados por parte da população carioca.

Alguns assuntos sugeridos para a produção de uma agenda cidadã:

- Prioridades estabelecidas pela população, com as principais reivindicações e sugestões avaliadas e debatidas por todos;
- Litígios arbitrados e negociados, e explicações das soluções tornadas simples e públicas;
- Responsabilidades dos setores envolvidos claramente atribuídas, definidas e distribuídas;
- Projetos, planejamento e cronogramas amplamente divulgados;
- Ênfase na visão sistêmica, respeitando-se a interligação dos problemas com as suas soluções, umas dependentes de outras;
- Infrações e crimes seriamente investigados, e os responsáveis punidos com penas exemplares;
- Pesquisas de opinião pública isentas e feitas com frequência;

²³³ Questionário completo no capítulo 10 (Anexos).

²³⁴ Abong.

²³⁵ Sem falar nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), das quais não trataremos neste estudo.

- Prioridades, objetivos e métodos discutidos e reavaliados periodicamente;
- Nada pode ser considerado fixo ou definitivo, exceto o método democrático e participante, ao menos no horizonte de vida normal comunitária; e
- Nos casos excepcionais e de calamidade pública, o método participativo pode ser temporariamente suspenso, mas para voltar à vigência no prazo mais rápido possível.

4.5 – Plano Diretor

A idéia de produzir um Plano Diretor (PD) é a intenção de garantir a todos os cidadãos um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade, proporcionando acesso à habitação conveniente, ao saneamento ambiental, ao transporte e mobilidade, ao trânsito seguro e aos serviços e equipamentos urbanos. É o que determina a Constituição Federal e sua Lei Complementar, o Estatuto das Cidades.

O planejamento do PD deve ser conduzido pela Prefeitura do município, aprovado pela Câmara, e – obrigatoriamente – contar com o envolvimento de toda a sociedade em sua elaboração, definição e implementação. Todo o processo deve ser acompanhado pela sociedade civil: leitura da realidade municipal, levantamento das potencialidades e conflitos, elaboração de propostas, pactuação de soluções, aprovação na Câmara, implementação e revisão. O PD deve utilizar uma linguagem simples, definindo com clareza suas prioridades. Em sua elaboração, o poder público deve facilitar e estimular o envolvimento do maior número de atores sociais, realizando fóruns e outros modos participativos.

No PD, é possível garantir áreas para a moradia de famílias de baixa renda. Para isso ocorrer, estabelecem-se Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), que reservam espaços para moradia popular em áreas com infra-estrutura apropriada. Uma propriedade ociosa no Centro da cidade, por exemplo, pode virar uma Zeis. Também pode-se prever a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda, além de procurar preservar o patrimônio cultural, histórico e ambiental do município.

O PD também abre espaço para as diretrizes e os prazos para a elaboração de planos específicos para a habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e transporte coletivo, e definir suas fontes de recursos.

4.5.1 – Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro produziu seu primeiro Plano Diretor em 1992 – chamado de Plano Diretor Decenal – baseado nas determinações do Fórum da Reforma Urbana que definiu as questões urbanas na Constituinte de 1988, mas ainda sem estar sob a regulamentação da Lei do Estatuto da Cidade. A atual proposta de PD do Rio se baseou no Plano apresentado em 1992, e iniciou-se formalmente a partir da publicação do Decreto nº 25.247/2005, que constituiu o Grupo de Trabalho e a posterior formação de subgrupos com participação das diversas secretarias e órgãos municipais. A Coordenadoria de Planejamento Local, órgão da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), ficou responsável pela organização dos subgrupos de trabalho e pela elaboração do texto da minuta do Projeto de Lei. A primeira versão do PD do Rio foi apresentada ao Conselho de Política Urbana (Compur), em novembro de 2005, que passou a acompanhar e discutir a proposta em elaboração.

Para o nosso estudo, o caráter participativo do atual PD será o foco. A participação da sociedade nas definições deste Plano deve ser incentivada por meio de oficinas, associações e entidades civis, congressos, atividades de rua, conferências sobre o tema, rodadas de discussão de bairro, criação de fóruns, conselhos e outros mecanismos já existentes no município.

Portanto, para que a gestão social funcione no planejamento de um PD, a Prefeitura do município precisa estar predisposta a divulgá-lo e discuti-lo com os seus munícipes, dando-lhe visibilidade e transparência, para lograr uma participação expressiva da população.

A primeira dificuldade do carioca é obter uma versão do referido plano para o município do Rio de Janeiro. Como se trata de uma Lei, o desenvolvimento do PD deveria ser divulgado nos meios oficiais do município, justamente para suscitar a discussão na sociedade a seu respeito. Além disso, o poder público poderia ter lançado mão de instrumentos, como a imprensa (jornais, revistas, livros, boletins, panfletos etc.), publicidade direta (prospectos, folhetos, mala direta etc.) ou exposições públicas. Nenhuma dessas opções foi usada pela Prefeitura ou o poder legislativo. Outra forma interessante de difusão do PD pela Prefeitura seria pela internet, pois se trata de um meio que facilita a divulgação de longos textos pelo poder público, e que vem aumentando dia a dia o seu espectro em nossa sociedade.

Porém, achá-lo no portal da Prefeitura²³⁶ exigiu-nos persistência. Na página inicial (acessada em 1 de junho de 2008), não existe nenhuma opção de ligação, texto ou desenho, indicando o caminho para se obter o PD da cidade do Rio de Janeiro. Ao digitar-se a palavra “Plano Diretor” no campo “busca” na área de acesso rápido, a mensagem “nenhum serviço encontrado” surge como resposta. A ferramenta que possibilita a escolha de uma categoria entre todos os serviços também não oferece o acesso ao PD. A opção “mapa do *site*” tampouco indica como acessar a Lei. Na verdade, se a pessoa interessada que usa a internet não souber que o PD só pode ser acessado na página referente à Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), ela terá grandes dificuldades. Mesmo assim, a página da SMU só contém o texto da Lei, sem índice, sumário, tabelas, mapas ou qualquer outro anexo que facilite o entendimento do assunto.

Todos esses obstáculos nos dão um forte indício de que não há, por parte do atual governo da Prefeitura do Rio de Janeiro, interesse em fazer valer o direito legal do cidadão carioca de acompanhar o processo e participar da elaboração das propostas do seu PD. A tentativa de ocultar este Plano contradiz os princípios básicos da Lei, que determinam a sua ampla divulgação nos meios de comunicação em massa.

Ainda no portal da Prefeitura – mas na página da SMU – verifica-se que apenas quatro entidades comunitárias compuseram o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur): Conselho de Moradores de Loteamento (CML), Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (Famrio), Federação das Associações das Favelas do Rio de Janeiro (Faferj) e a Assembléia Permanente de Entidades e Defesa do Meio Ambiente (Apedema). As entidades empresariais também foram quatro: Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi-RJ), Sindicato da Indústria da Construção (Sinuscon), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae-RJ).

Outro indício de que a Prefeitura tenta escamotear o PD é o fato de ela apresentar e destacar o Plano Estratégico do Rio de Janeiro (PE) com o papel de dar sentido ao PD. O PE é mostrado como o “caminho escolhido pelas principais cidades do mundo para traçar os fundamentos da sua inserção no 3º milênio”.

²³⁶ Disponível também no *site* da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

4.5.2 – Macrozonas de ocupação

Pelo Substitutivo nº 3 do PD, o município do Rio de Janeiro foi dividido em quatro áreas, chamadas de macrozonas de ocupação, definidas, como já dissemos anteriormente²³⁷, a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infra-estrutura urbana carioca. O macrozoneamento do município foi feito como tentativa de estabelecer a referência territorial básica, e com o objetivo de orientar o controle das densidades e da intensidade e expansão da ocupação urbana. São nas macrozonas que se regulamentam e se aplicam os instrumentos da política urbana, indicando as prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados. As quatro macrozonas de ocupação carioca são:

- a) Macrozona controlada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva serão limitados; a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes; será permitido o crescimento das atividades de comércio e serviços somente em locais onde a infra-estrutura for suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais;
- b) Macrozona incentivada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de infra-estrutura;
- c) Macrozona condicionada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infra-estrutura, e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados; e
- d) Macrozona assistida, onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infra-estrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola.

Os objetivos declarados da divisão geográfica da cidade do Rio de Janeiro em macrozonas de ocupação são: a) evitar que o Rio cresça nas áreas densamente

²³⁷ Ver item 3.2.

populosas (controlada); b) frear e regular o crescimento nas áreas com redes de infra-estrutura ainda não totalmente estabelecidas (condicionada); c) acompanhar o desenvolvimento e auxiliar a área onde está instalada a maioria dos complexos industriais e econômicos (assistida); e d) estimular a expansão da cidade na direção da macrozona incentivada.

Segundo à Prefeitura, trata-se de uma tentativa de planejamento para que a cidade se expanda de forma harmônica, e para definir estratégias como: regularizar e integrar áreas de ocupação ilegal, proteger Áreas de interesse para o Patrimônio e Ambiente Cultural (Apac), e garantir a conservação de Áreas de Proteção Ambiental (Apa)²³⁸.

De nossa parte, não concordamos com a divisão da cidade em apenas quatro macrozonas. Podemos usar a macrozona incentivada como exemplo para nossa discordância, já que ela abrange partes das Áreas de Planejamento (AP) 1, 2 e 4 e a totalidade da AP 3. Teoricamente, seria uma zona com maior disponibilidade ou potencialidade de implantação de infra-estrutura, para que haja o incremento de atividades econômicas e o estímulo para uso de equipamentos de grande porte, com o adensamento populacional. Ou seja, uma parcela da cidade que reúne quase 100 bairros e mais de 3,5 milhões de habitantes.²³⁹

Porém, classificar bairros tradicionalmente residenciais, como os da Ilha do Governador, da Região Administrativa de Madureira ou do Méier, da mesma forma que o entorno da Avenida Brasil ou antigas áreas industriais circunvizinhas da Avenida Dom Hélder Câmara²⁴⁰ é no mínimo um contra-senso. Bairros que sofreram as últimas grandes intervenções em infra-estrutura viária na cidade (Linhas Amarela e Vermelha) ficaram na mesma zona que bairros isolados pelo sucateamento da malha ferroviária, por exemplo, aqueles ao longo da Linha Auxiliar.²⁴¹

Além disso, para incentivar o crescimento da cidade em direção a uma área que comporta mais da metade da população carioca, a referida área deveria dispor de condições mínimas de saneamento. Porém, o cronograma de construção do emissário submarino da Barra da Tijuca pela Cedae está com mais de sete anos de atraso. Trata-se de uma obra de infra-estrutura projetada para atender, entre outras,

²³⁸ Prefeitura do Rio de Janeiro.

²³⁹ IBGE.

²⁴⁰ Antiga Avenida Suburbana.

²⁴¹ Ferrovia que corria paralelamente à da Central do Brasil.

à maior região da macrozona incentivada, a AP 4.1 de Jacarepaguá. A atual funciona com cerca de 30% do proposto pelo projeto, fazendo apenas o tratamento primário do esgoto.²⁴²

O resultado é que todas as lagoas da Zona Oeste se encontram degradadas por décadas de lançamento de despejos domésticos de esgoto *in natura*, fato que transformou e poluiu o complexo lacunar de Jacarepaguá – formado pelas lagoas da Tijuca, de Jacarepaguá, de Marapendi, e a de Camorim. Isso provocou a proliferação de gigogas e um intenso mau cheiro; a ocupação inadequada das faixas marginais causa o assoreamento do leito das lagoas, o que leva à formação de ilhas. Há também a sedimentação da bacia hidrográfica, intensificada em função da degradação da mata ciliar e da erosão das vertentes dos vales dos rios.

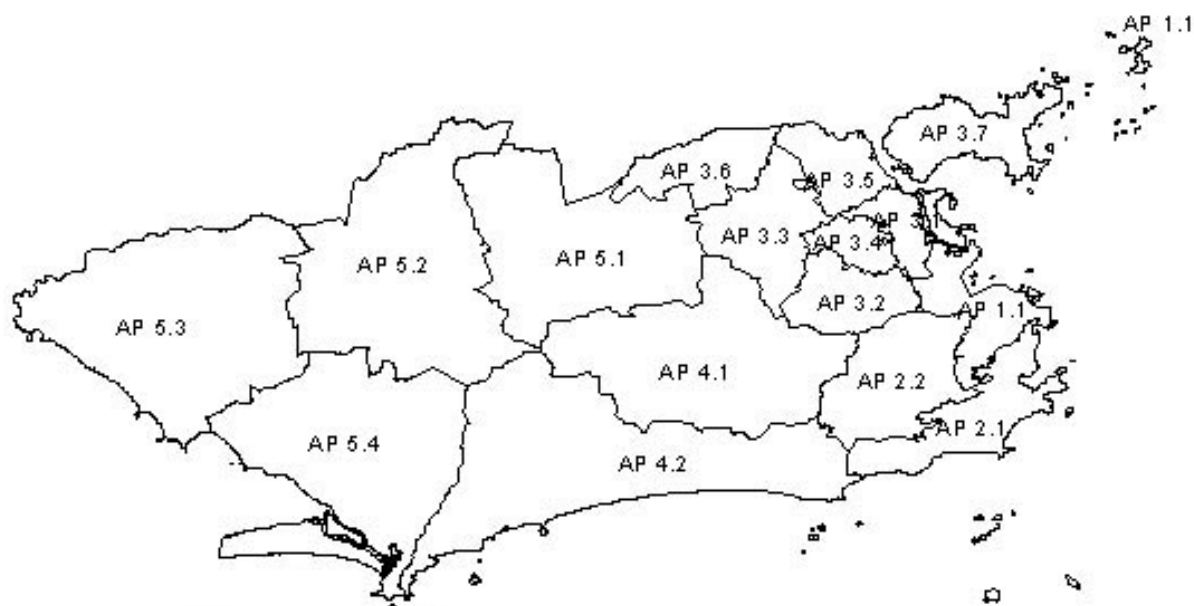
No Mapa 1 apresentamos as Áreas de Planejamento (AP), definidas pelo PD de 1992, e na Tabela 2 mostramos como os bairros foram agregados em

TABELA 2 – Conversão das Áreas de Planejamento em Macrozonas			
Macrozonas	Regiões de Planejamento	Macrozonas	Regiões de Planejamento
Controlada	AP 1.1 Centro	Incentivada	AP 1.1 Centro
	AP 2.1 Zona Sul		AP 2.2 Tijuca
	AP 2.2 Tijuca		AP 3.1 Ramos
Condicionada	AP 4.1 Jacarepaguá		AP 3.2 Méier
	AP 4.2 Barra da Tijuca		AP 3.3 Madureira
	AP 5.4 Guaratiba		AP 3.4 Inhaúma
Assistida	AP 5.1 Bangu		AP 3.5 Penha
	AP 5.2 Campo Grande		AP 3.6 Pavuna
	AP 5.3 Santa Cruz		AP 3.7 Ilha Governador
			AP 4.1 Jacarepaguá
		AP 5.1 Bangu	

Fonte: Substitutivo nº 3 do PD.

macrozonas de ocupação. No Mapa 2, indicamos a divisão geográfica proposta pela atual administração municipal, em macrozonas de ocupação (Substitutivo nº 3).

²⁴² MARQUEIRO, Paulo; BRANDÃO, Túlio. Saneamento básico, o sonho. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 14 out. 2007.



MAPA 1 – Divisão geográfica da cidade do Rio de Janeiro em Áreas de Planejamento



MAPA 2 – Divisão geográfica da cidade do Rio de Janeiro em Macrozonas de Ocupação

A conclusão a que chegamos é que o recorte da cidade em quatro grandes regiões significa o desmantelamento das Áreas de Planejamento (AP), Unidades Especiais de Planejamento e Bairros, que formavam a espinha dorsal do sistema previsto pelo Plano Diretor Decenal de 1992.

4.5.3 – Área de proteção ambiental e corredor ecológico

A política ambiental orienta-se para a constituição de unidade de conservação e a remoção de comunidades carentes instaladas em áreas de interesse ambiental. Na proposta apresentada pelo atual PD da cidade do Rio de Janeiro estão discriminados os Planos Diretores da Área de Proteção Ambiental Gericinó-Mendanha e do Corredor Ecológico Sambe-Santa Fé, elaborados por técnicos da Secretaria do Ambiente (Sea), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid). O resultado promete ordenar o sistema de preservação e ocupação nas duas áreas, de acordo com a legislação ambiental vigente.²⁴³

De acordo com especialistas em conservação e preservação ambiental, a criação e proteção de corredores ecológicos garantem maior defesa da biodiversidade, especialmente das grandes espécies da fauna, que só sobrevivem em extensas áreas.²⁴⁴

As ações previstas no Plano também prometem fomentar a educação voltada para o desenvolvimento sustentável das populações fluminenses. Nas duas áreas, conforme a Secretaria, foram realizados levantamentos da vegetação, da fauna, da flora, dos recursos hídricos e da ocupação nas regiões. Esses Planos Diretores integram os chamados Projetos Ambientais Complementares (Pacs) do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG).²⁴⁵

O PDBG começou há mais de 14 anos, em 1994. O governo do estado e bancos estrangeiros investiram cerca de US\$ 850 milhões.²⁴⁶ A primeira fase deveria ter sido concluída em 1999, mas, por vários motivos, terminou sofrendo atrasos, pela descontinuidade de governos, discussões técnicas, entraves burocráticos. Até hoje, boa parte do que foi planejado ainda não se executou. Segundo o atual Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, “já se foi o dobro do tempo previsto [no PDBG], o dobro da verba inicial e só se conseguiu tratar metade do esgoto planejado”. Para Minc, o fracasso do PDBG se deve ao superfaturamento de obras, multas por atraso, aditamento sem licitações e obras mal feitas.²⁴⁷

²⁴³ Prefeitura do Rio de Janeiro.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Sea.

²⁴⁶ Prefeitura do Rio de Janeiro.

²⁴⁷ MARQUEIRO, Paulo. Degradação secou 15% da Baía de Guanabara. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 10 jan. 2005.

Em junho de 2008, a Cedae inaugurou uma nova estação de tratamento de esgoto, beneficiando cerca de 1,5 milhão de moradores de 18 bairros. Diariamente, serão 85 milhões de litros de esgoto que deixarão de ser jogados na Baía de Guanabara. O material passa a ser direcionado para a estação de tratamento de Alegria, no Caju, na Zona Portuária.²⁴⁸

Recentemente, foi elaborado pelo governo estadual um PD de recursos hídricos, o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (PDRH-BG), cuja implementação está prevista para ocorrer entre os anos de 2006 e 2020, e constitui-se em mais um dos projetos desenvolvidos no âmbito dos Programas Ambientais Complementares (Pacs), como parte do PDBG.²⁴⁹

Especialistas observam como ainda está longe de serem atingidas as metas de despoluição da Baía, e comparam seu impacto em dois bairros localizados em lados opostos da altamente poluída Baía de Guanabara: Icaraí, um bairro habitado por pessoas com médio e alto poder aquisitivo, e o Conjunto Esperança, um bairro habitado por população de baixa renda, que compõe o Complexo da Maré. Mesmo que o PDBG fosse bem-sucedido, teria efeito segregador, pois os benefícios ambientais seriam muito mais sentidos pelos moradores de Icaraí do que pelos moradores do Conjunto Esperança.²⁵⁰

Outra questão é que o PDBG destinou apenas US\$ 16 milhões dos recursos ao tratamento do lixo, não dando a devida importância ao fato de o Rio de Janeiro ter 12 milhões de habitantes na Região Metropolitana.²⁵¹ Três usinas de reciclagem deveriam ser construídas, em Magé, Niterói e São Gonçalo. Apenas recentemente vem sendo feito um esforço para desativar o aterro controlado de Jardim Gramacho, com quatro anos de atraso, deixando um passivo ambiental perigoso para o futuro da Baía de Guanabara, com quatro milhões de litros de chorume concentrados no terreno.²⁵²

²⁴⁸ PONTES, Fernanda. Novo sistema de esgoto é inaugurado no Centro. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 9 jun. 2008.

²⁴⁹ CIBG.

²⁵⁰ Cf. CARNEIRO DA SILVA; RIBEIRO, 2008.

²⁵¹ IBGE.

²⁵² MENDONÇA, Alba Valéria. Nova secretária do Ambiente quer ampliar rede de esgoto. **G1**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008.

Depois do aumento da fiscalização, grandes indústrias reduziram o lançamento de lixo químico na Baía de Guanabara. Mas alguns entraves não estão resolvidos. Um deles é a dragagem do Canal do Fundão.

É um absurdo que qualquer pessoa que chegue de fora, e venha visitar o Rio de Janeiro, tenha que ver isso ao passar pela Linha Vermelha. E, para o estado, isso aqui está sempre dizendo: o plano de despoluição da Baía não está funcionando (entrevista concedida por Paulo Rosman, Engenheiro e membro da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Coppe-UFRJ).²⁵³

O resultado da falta de investimentos em tratamento de lixo e sua baixa fiscalização é a proliferação de aterros clandestinos e depósitos ilegais. Num levantamento aéreo realizado em junho de 2008, o biólogo Mario Moscatelli observou uma dezena de novos lixões e aterros irregulares de lixo e entulho nos manguezais às margens da Baía de Guanabara e do complexo lagunar de Jacarepaguá.²⁵⁴

4.5.4 – Cronologia da história do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro

Em junho de 1992, foi apresentada a Lei Complementar nº 16 (Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro) pelo poder Executivo, na Câmara, baseada nas determinações do Fórum da Reforma Urbana, que definiu sobre questões urbanas na Constituinte de 1988. Até a data de publicação deste trabalho, foi o único Plano Diretor aprovado pela Câmara para o Rio de Janeiro em mais de uma década e meia.

Em 1993, o Prefeito César Maia, em seu primeiro mandato, retirou vários Projetos de Lei (PL), encaminhados pelo Prefeito anterior à Câmara, que regulamentavam alguns instrumentos previstos no Plano Diretor (PD), prometendo realizar novos estudos e encaminhar novos PLs. Paralelamente, o Prefeito deu início ao processo de formulação do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro (PE), plano que não fora previsto pela legislação federal.

Em 1997, o Prefeito Luiz Paulo Conde encaminhou o Projeto de Lei Complementar 11/1997, instituindo normas de uso e ocupação do solo no município

²⁵³ TELEJORNAL RJTV 1ª edição. **TV Globo**, Rio de Janeiro, 22 ago. 2005.

²⁵⁴ BRANDÃO, Túlio. Jacarepaguá e Baía têm novos aterros ilegais. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 14 jun. 2008.

do Rio de Janeiro, e o Projeto de Lei Complementar 03/1997 (Substitutivo nº 1), propondo alterações em 15 artigos do Plano Diretor Decenal. Devido às pressões da sociedade civil, a Câmara realizou audiências públicas que acabaram indicando a inadequação e a ilegalidade dos referidos projetos. Em fevereiro de 2001, tais projetos foram arquivados, a pedido do Prefeito César Maia, já em seu segundo mandato.

Em março de 2001, a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) concluiu um breve estudo sobre o PD e, logo depois, o Prefeito César Maia criou a Comissão de Coordenação do Plano Diretor (C-Plan) com o objetivo de coordenar o processo de revisão daquele plano inicial. A C-Plan tinha competência limitada, pois fora constituída por representantes de algumas secretarias municipais, da Procuradoria Geral do Município, e com prazo reduzido para desenvolver os trabalhos. O Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Fórum Popular) manifestou posição contrária ao processo de revisão centralizado na C-Plan, especialmente ao curto período de 100 dias para recebimento das sugestões do PD.

Em setembro de 2001, o Prefeito César Maia divulgou o relatório final da C-Plan, na forma de uma minuta de Projeto de Lei, que pretendia instituir o novo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro. No mesmo momento, o Prefeito publicou um decreto estabelecendo um prazo de 15 dias para a população do Rio organizar-se, efetivar uma avaliação do projeto e apresentar suas contribuições à minuta do referido projeto. O Fórum Popular encaminhou uma carta ao Prefeito, na qual questionava a exigüidade do prazo de 15 dias para manifestação da sociedade civil acerca da minuta do projeto de revisão do PD, e também fez uma representação ao MP-RJ, denunciando omissão administrativa do Prefeito César Maia.

A C-Plan elaborou um relatório admitindo inconsistências nas conclusões do seu próprio trabalho, e apontou a necessidade de novos estudos para lograr maior participação da sociedade carioca nas discussões daquele processo, além da ausência dos conteúdos mínimos prescritos pelo artigo 182 da atual Constituição Federal.

Desconsiderando as observações do Fórum Popular, da Comissão Pro-Compur e do próprio relatório da C-Plan, o Prefeito César Maia – um dia antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade – transformou o relatório da C-Plan em Projeto de Lei Complementar (PLC) 25/2001 (Substitutivo nº 2). Tratava-se, assim,

de uma tentativa de se instituir um Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro sem atender aos requisitos mínimos do Estatuto da Cidade.

Depois de recomendações do MP-RJ à Câmara, esta respondeu comprometendo-se a não votar o PLC 25/2001. Contudo, mesmo em face da referida recomendação, o PLC nº 25/2001 tramita até hoje na Câmara.

Em fevereiro de 2005, a Câmara instituiu uma Comissão Especial com a finalidade de propor a atualização do PD. No mês seguinte, foi realizada a primeira reunião desta Comissão Especial, no plenário da Câmara, com o objetivo de convocar a população para a participação no processo de revisão do Plano Diretor.

Em abril de 2005, a Prefeitura criou um novo grupo de trabalho para elaboração de uma proposta de PD, integrado exclusivamente por técnicos das secretarias municipais. Este grupo de trabalho da Prefeitura organizaria, junto com a Câmara, entre julho e outubro de 2005, “audiências públicas” e “seminários temáticos”, realizados sem qualquer publicidade nos meios de comunicação social nem disseminação de materiais preparatórios.

Essas audiências nada tiveram de públicas: foram quase secretas, sem divulgação e com pouquíssima atuação dos moradores e representantes da cidade, descumprindo os requisitos da publicidade e participação (gestão democrática), nos termos do Estatuto da Cidade. Logicamente culminou na tomada de resoluções ineptas para a realização de um efetivo processo de revisão do PD, fato que se arrasta até os dias de hoje.

Paralelamente, realizou-se na cidade a II Conferência da cidade do Rio de Janeiro. Nela, foram incorporadas sugestões para o processo de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Estas propostas sugerem nova metodologia e maior abrangência para um processo de participação pública efetiva na revisão e implementação do PD, ao apontar para a necessidade de um amplo diagnóstico da situação da estruturação urbana, e ao indicar diretrizes para que o Plano incorpore um conteúdo adequado às perspectivas de crescimento e desenvolvimento da cidade, com justiça social e alteridade. Tanto a Prefeitura quanto a Câmara ignoraram tais propostas.

Uma das causas para essa demora foi uma questão de ordem legal: o fato de o Substitutivo nº 2 não ter sido subscrito pelo Prefeito César Maia. Um grupo formado, entre outros, pelo Vereador Eliomar Coelho (Psol), membro do Comitê-Técnico de Planejamento Territorial Urbano do Ministério das Cidades,

entendeu que, para não ser julgado inconstitucional, o Substitutivo nº 2, – que continha propostas feitas pelo Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), e foi apresentado pelas comissões –, teria que ser assinado pelo próprio Prefeito.

O Vereador tornou-se um dos principais críticos da forma com que foi levado o PD do Rio, sendo inclusive um dos promotores do Fórum Popular do Plano Diretor.

Nas palavras do Vereador Eliomar Coelho,

O Rio é a única grande cidade do país a não ter apresentado sua revisão em tempo. O Prefeito, em vez de levar o projeto a sério e planejar as coisas em longo prazo, prefere apostar nas intervenções pontuais. O projeto [...] é motivo de vergonha para o poder municipal carioca (entrevista concedida por Eliomar Coelho, Vereador do município do Rio de Janeiro).²⁵⁵

O Substitutivo nº 2, porém, foi encaminhado pela Comissão Especial da Câmara. Por essa interpretação, os vereadores poderiam até propor emendas ao projeto, mas não apresentar uma nova versão do texto, já que as questões de planejamento urbano seriam atribuição exclusiva do Executivo.

Outro problema a dificultar a sua aprovação foi o fato de o anteprojeto do novo Plano Diretor do Rio ter sido descredenciado pelo Prefeito César Maia, após as muitas críticas recebidas de representantes do Conselho Municipal de Política Urbana (Compur). Segundo o Prefeito, o documento precisaria angariar sugestões de várias secretarias.

Entre as diversas polêmicas causadas pelo Plano, a exigência de consulta a vizinhos para qualquer empreendimento é uma delas, já que o Prefeito pronunciou-se contra a obrigação indiscriminada do relatório. A cobrança de outorga²⁵⁶ de forma abrangente e a permissão para construção de garagens nas encostas de Santa Teresa também geraram muitas discordâncias.

A disputa política se acirrou quando o Prefeito César Maia (Dem) acusou o ex-secretário de Urbanismo, Alfredo Sirkis (PV), de tentar usar o Substitutivo nº 2 para conseguir espaço na mídia. Segundo o Prefeito, são idéias de técnicos da área de urbanismo que nem sequer foram submetidas à Prefeitura.

Depois de muitas idas e vindas na Câmara, o Prefeito César Maia dispôs uma revisão e apresentou o Substitutivo nº 3, em outubro de 2006, prazo final dos

²⁵⁵ GRANDELLE, Renato. As construtoras agradecem. **JB Online**, Rio de Janeiro, 13 jan. 2008.

²⁵⁶ Taxa pelo tamanho do imóvel.

municípios – considerados pelo Estatuto da Cidade – para a aprovação de seus PDs.

O Prefeito também exigiu que o diálogo do Conselho fosse direto com a Câmara. Anteriormente, um plano diferente fora apresentado pelo secretário de Urbanismo, Augusto Ivan de Freitas, na reunião do secretariado municipal. Na proposta apresentada pelo secretário, as áreas de planejamento da cidade, por exemplo, passam de 5 para 16, com o desenho de novas regiões e o detalhamento maior de suas necessidades.

Em meados de 2007, foi aberto um período para encaminhamento de emendas ao Substitutivo nº 3, por parte dos Vereadores. Foi publicado na imprensa um informe publicitário convocando a população para participar de audiências públicas no Plenário da Câmara, entre os dias 9 e 27 de abril. Mais de 600 emendas foram encaminhadas. Dada a quantidade de emendas, a Comissão Especial da Câmara para a revisão do PD resolveu contratar uma equipe de consultores externos, a fim de avaliar a constitucionalidade e a viabilidade das emendas apresentadas.

Nesse intervalo de tempo em que houve o descumprimento da Lei do Estatuto da Cidade no Município, em resumo, foram tomadas as seguintes medidas judiciais:

- Representação ao MP, na Vara do Procurador Geral de Justiça do Rio de Janeiro, por omissão administrativa do Prefeito do Rio na revisão do PD;
- Mandado de segurança, na 1ª Vara da Fazenda Pública, contra a tramitação do Substitutivo nº 2 ao PLC nº 25/2001; e
- Ação Popular contra do Prefeito do Rio, na 13ª Vara da Fazenda Pública, por omissão administrativa, pelo não envio do Projeto de Lei revisor do PD.

O resultado de todo esse imbróglio é que a Lei que regulamenta a elaboração do PD – Estatuto da Cidade – está sendo descumprida, pois ele deveria estar em vigor desde outubro de 2006. Como o PD ainda não foi votado, o que atualmente vale é o desatualizado e remendado PD Decenal de 1992. Uma nova revisão do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro ficará para a próxima legislatura da Câmara e para o próximo Prefeito, cuja gestão administrativa se iniciará em janeiro de 2009.

Em resposta à pergunta sobre que canais e que meios pretende usar para interpretar as necessidades e desejos dos cariocas, se eleito, o candidato eleito para

o mandato 2009-2012 à Prefeitura do Rio de Janeiro Eduardo Paes (PMDB) respondeu:

A prefeitura é o nível de governo que está mais próximo da população. E as administrações regionais têm um papel fundamental nisso. Tive essa clareza quando fui subprefeito da Barra. É a partir das subprefeituras que podemos identificar os problemas mais básicos do dia-a-dia da população. A cidade está abandonada, mas no meu governo as subprefeituras voltarão a ter ingerência administrativa no dia-a-dia da cidade (resposta concedida por *e-mail* pelo candidato eleito à Prefeitura do Rio de Janeiro, Eduardo Paes).

O atual Presidente da Câmara (com mandato de presidente até 31 de dezembro de 2008) – o médico-clínico Manoel Aloísio Freitas (Dem) –, ao ser perguntado sobre os problemas com a aprovação do Plano Diretor carioca, fugiu da questão e apresentou números que sustentam um balanço positivo da sua atual legislatura. Segundo ele, a Câmara votou 110 matérias por mês, com uma média de 20 vereadores por sessão: “uma produtividade enorme, considerando que alguns destes projetos foram polêmicos. [...] Mesmo ausente, o vereador trabalha. Quando não está na Câmara, está em sua base”.²⁵⁷

Em outubro de 2008, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RJ) cassou o registro da candidatura do atual Presidente da Câmara de Vereadores do Rio²⁵⁸ (reeleito por mais quatro anos nas eleições municipais de 2008), por crime de compra de votos durante sua campanha eleitoral. Além de ter a candidatura cassada, Manoel Aloísio Freitas (Dem) foi multado no valor de cinco mil Ufirs (R\$ 9.129,00). O Vereador afirmou que pretende recorrer à sentença do TRE-RJ.²⁵⁹

Levantamentos publicado pelos Movimentos Transparência Brasil e Rio Como Vamos, com base no que foi realizado na Câmara entre os anos de 2005 e 2008, mostraram que, do total da produção legislativa elaborada pelos atuais 50 vereadores da Cidade, mais de 90% foram consideradas prosaicas ou pouco relevantes.²⁶⁰ De todas as cerca de 3 mil propostas apresentadas pela Casa, pouco

²⁵⁷ OTÁVIO, Chico. No Rio, eleitores trocam política por favores. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jul. 2008. O País, Eleições 2008, p. 10.

²⁵⁸ Presidente da Câmara na data de publicação deste estudo (outubro de 2008).

²⁵⁹ VILA VERDE, Ricardo. Abuso punido com cassação. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 15 dez. 2008.

²⁶⁰ As propostas consideradas irrelevantes são: homenagens a pessoas e instituições, batismo e rebatismo de logradouros, símbolos (atribuição de bandeiras, brasões etc. a entes diversos), designação de cidades-irmãs e inclusão de datas comemorativas no calendário oficial do Município.

mais da metade (1.572) foi promulgada e aprovada. Entretanto, neste mesmo intervalo, apenas 209 das propostas que se tornaram Lei referiam-se a assuntos com impacto sobre a vida e a administração do município do Rio de Janeiro.

As iniciativas para o aumento da integridade e visibilidade – tanto do Executivo quanto para o próprio Legislativo municipal – não costumam ser promulgadas. Podemos citar, como exemplos desta afirmação, não ter sido adotado o código de ética e decoreto parlamentar na Câmara, objeto do Projeto de Resolução 1/2005; o Projeto de Lei 726/2006 obrigando o Executivo a criar um Portal da Transparência; e o Projeto de Resolução 60/2007, obrigando a Casa a publicar na Internet dados detalhados sobre a sua própria execução orçamentária. Nenhum desses projetos foi acolhido pelos vereadores cariocas.

Os dados levantados mostram a ineficiência do Poder Legislativo Municipal carioca, que custará aos cofres públicos cerca de R\$ 300 milhões em 2008, mantendo o título de Câmara Municipal mais cara do país.²⁶¹

A Constituição Federal de 1988 prevê importantes funções a serem exercidas pelos vereadores. Além de fiscalizar o Executivo municipal, o vereador deveria legislar sobre tributos locais (IPTU, ISS, taxas), orçamentos anuais e plurianuais e concessões de serviços públicos, entre outras responsabilidades. A exemplo do que acontece no restante do país, a Câmara Municipal carioca não fiscaliza o Executivo, pois se tornou prática comum ela ser cooptada pelo Prefeito, por meio do loteamento da administração entre os partidos políticos da base aliada.

Quando perguntado como vai agir com a Câmara, o candidato eleito para o mandato 2009-2012 à Prefeitura do Rio de Janeiro Eduardo Paes (PMDB) respondeu:

A Câmara é, por sua natureza constitucional, um poder autônomo. Não há como a prefeitura ter o controle disso. Mas há vereadores sérios que sabem da importância da Casa para a cidade. Durante a campanha, estive reunido com eles para assumir o compromisso de governar em parceria para o bem do Rio de Janeiro. Falei da importância de se aprovar, por exemplo, o Plano Diretor. Eles estão atentos a isso. Tenho certeza que os projetos de relevância para a cidade serão aprovados (resposta concedida por *e-mail* pelo candidato eleito à Prefeitura Eduardo Paes).

²⁶¹ Transparência Brasil.

4.5.5 – A participação carioca na elaboração do seu PD

Conforme informação veiculada pela Prefeitura, na página da internet da SMU, em 2005 foram realizadas – ao todo – nove audiências públicas e oito seminários, que reuniram cerca de 300 a 450 participantes, entre técnicos e moradores. A SMU informa que os seminários subsidiaram as propostas apresentadas para as Políticas Públicas Setoriais.

A pergunta inicial que fizemos foi: qual a quantidade de moradores, de associações de bairros e líderes de comunidades que se fizeram presentes nessas audiências públicas e seminários? Será que houve a correta divulgação, na sociedade, por parte do poder público? Não custa lembrar que a população da cidade do Rio de Janeiro, em 2005, era composta de cerca de seis milhões de pessoas.

Após ter acesso às listas de presença²⁶², o pesquisador verificou que grande parte dos presentes nas audiências e seminários era de funcionários e assessores públicos.

Confirmamos esse fato pelas respostas obtidas nas entrevistas efetuadas pelo pesquisador. Foi unânime a afirmação de que não houve uma divulgação adequada do PD. Nenhum dos entrevistados em comunidades carentes, bairros do Rio e escritórios participou ou conhece alguém que tenha participado de algum seminário ou audiência pública, que abordasse propostas ou políticas públicas para a cidade. Quando perguntados se teriam interesse em participar de alguma atividade correlata, cerca de metade dos líderes de associações de bairro e de comunidades mostrou disposição, embora manifestasse ceticismo em relação a resultados concretos.

No Brasil, a luta é quem faz a lei. [...] Nós temos um arcabouço jurídico no país que não só favorece como determina a participação popular. Mas existe uma certa tendência ao imobilismo, e para o governante transformar em letra morta uma peça legal como o Plano Diretor é fácil (informação verbal).²⁶³

²⁶² Assessoria do Vereador Eliomar Coelho.

²⁶³ Entrevista concedida por Chico Alencar, Deputado Federal e candidato derrotado no primeiro turno nas eleições municipais de 2008 à Prefeitura do Rio, pelo Psol.

4.5.6 – Análise do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro, com a mudança da capital federal para Brasília e a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, depois de passar por uma acelerada urbanização entre as décadas de 1960 e 1980, durante o “milagre econômico”, vem sofrendo um longo processo de decadência econômica. Com a globalização, o Rio desindustrializou-se, num processo muito semelhante ao de outras metrópoles industriais mundo afora.

O município não conseguiu, até agora, resgatar sua identidade e achar a força necessária para sair desse círculo vicioso de deterioração urbana. As indústrias de mineração (Vale), petróleo e energia (Petrobras), com suas sedes e empresas satélites, tornaram-se um dos principais segmentos da economia a gerar empregos formais e investimentos para a cidade; mas isso não tem sido suficiente para fazê-la reaver sua posição cosmopolita de capital turística, cultural e de entretenimento do país.

Ao contrário do que vem ocorrendo com o restante do país, as proporções de pobres e indigentes aumentaram na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A partir dos últimos dados da Pnad/IBGE, o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) verificou que a proporção de pessoas que vivem com renda domiciliar abaixo de R\$ 201 no Rio passou de 16,7% em 2006 para 17,2%, em 2007. E o índice de pessoas com renda abaixo de R\$ 100 passou de 4,8% para 5,8% no mesmo período.²⁶⁴ Esses dados mostram que a implementação das atuais políticas públicas não está diminuindo as grandes desigualdades existentes no Rio de Janeiro.

Seria preciso planejar uma revitalização da cidade, que conjugue a recuperação do espaço urbano com o incentivo a uma moderna economia de serviços, abrindo espaço para uma governança feita com a participação ativa da sociedade e da iniciativa privada, em prol da redução da pobreza. Um Plano Diretor participativo, inclusivo, transparente e sustentável poderia tornar-se a base inicial dessa transformação.

Porém, a dificuldade do atual governo carioca de levar à frente o PD emperra essa transformação. Uma das razões é a alegação, por parte da oposição municipal, de a Prefeitura ser severa na cobrança de reajustes anuais do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), mas ser amena com a cobrança no mercado imobiliário.

²⁶⁴ GÓIS, Ancelmo. Rio ficou mais pobre. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 20 set. 2008.

Estimativas indicam que nos últimos 15 anos o poder municipal deixou de arrecadar pelo menos R\$ 800 milhões das construtoras. Essa verba viria de um instrumento jurídico conhecido como “solo criado”, e que deveria ser imposto a empreiteiras quando constroem acima da metragem permitida. Por esse mesmo motivo, o município do Rio não conseguiu aprovar projeto algum para receber, no ano passado, recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Desenvolvido pelo Ministério das Cidades, o programa distribuiu R\$ 1 bilhão, em 2007, entre cidades de todo o país.²⁶⁵

Mesmo com a determinação legal desse instrumento jurídico no PD, a Prefeitura jamais colocou o “solo criado” em prática. A alegação do Prefeito para livrar as construtoras do gasto extra é que o solo criado só pode ser cobrado por uma lei específica. O argumento não é aceito pelo Poder Legislativo, o qual autoriza investimentos em saneamento básico, habitações populares e infra-estrutura com as verbas arrecadas como “solo criado”.²⁶⁶ A conclusão a que chegamos é que o IPTU, um imposto mais político do que fiscal, sem ter sua receita vinculada à área alguma, transformou-se em instrumento de barganha política e de poder.

O pagamento [do IPTU] só em novembro, mesmo que com multa, trará vantagem para a população, pois, pelo menos uma certeza ela terá: o dinheiro não será usado para financiar as campanhas apoiadas pelo atual Prefeito da cidade, César Maia (entrevista concedida por Regina Chiaradia, Presidente da Associação de Moradores de Botafogo).²⁶⁷

4.5.7 – É possível planejar uma cidade como o Rio de Janeiro?

Quando nos deparamos com os complexos sistemas urbanos de uma cidade inserida numa região metropolitana como o Rio de Janeiro, estas perguntas, mais cedo ou mais tarde, acabam surgindo: qual a melhor maneira de alocar os recursos públicos? Como tornar as políticas públicas mais eficientes? Como melhorar a produtividade do setor público?

Inicialmente, partiremos da definição formal de planejamento: uma ação racional, segundo roteiros e métodos definidos, visando à consecução de

²⁶⁵ GRANDELLE, Renato, As construtoras agradecem. **JB Online**, Rio de Janeiro, 13 jan. 2008.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ PORTAL DO PT. Cresce movimento contra IPTU no Rio de Janeiro. **PT-RJ**, Rio de Janeiro, 15 jan. 2008.

determinados objetivos.²⁶⁸ Evidentemente, a resposta padrão para as perguntas estaria relacionada à maneira como a cidade é planejada e quais são seus propósitos. Mas a racionalidade e a escolha de objetivos são expressões típicas da natureza humana. De pouco adianta o planejamento de uma cidade se ele não refletir a vontade dos seus habitantes, ou pelo menos da maioria deles.

Assim, para planejar, devemos procurar entender melhor a natureza humana.²⁶⁹ Pois a cidade é, principalmente, a representação das pessoas que moram, trabalham e vivem nela. Ao aceitarmos a cidade como uma entidade viva, percebemos melhor que ela se caracteriza pelos hábitos e costumes das pessoas que a habitam. Se a cidade se tornou desigual e injusta, isso se deveu ao fato de termos sido pessoas desiguais e injustas.

Mas, a idéia simplificante de que a cidade é o que ela é por ser o resultado das suas estruturas sociais, e estas se reproduzem permanentemente, fazendo a cidade ser da forma como se apresenta, só pode vir de grupos que têm o interesse em manter o *status quo*. É o mesmo tipo de idéia alienante que tentam nos passar sobre os políticos: são todos corruptos, então, para que se preocupar em votar?

A cidade é muito mais do que apenas uma expressão de estruturas sociais. Se assim fosse, todas as cidades do país seriam praticamente iguais, e as cidades brasileiras são diferentes entre si. Seguindo esse raciocínio, a conclusão a que se chega é que a cidade – ela mesma – possui uma estrutura social. E a relação entre a cidade e sua estrutura social não é uma relação passiva; ela também tem um papel ativo como elemento de transformação das relações e das estruturas sociais. A cidade é um espaço que se reinventa e se reproduz diariamente, age como um organismo vivo, com pessoas e grupos se mobilizando em busca de soluções para os seus problemas.

Por isso, o planejamento social e humano ganha importância em um mundo cada vez mais urbano, com o desafio das sociedades contemporâneas frente à crescente pressão das relações mercantis, e a imposição das relações de mercado como padrão e modelo de relação social. Se acreditarmos que o futuro da cidade será apenas uma reposição das relações e expressões presentes, então de nada adiantará pensar no seu planejamento. Entreguemo-nos ao mercado e deixemos

²⁶⁸ Cf. HOLANDA, 1999.

²⁶⁹ Cf. JENSEN, 1998.

que as estruturas sociais aí colocadas nos dirijam. Assim, compactuaremos com a tecnocracia e a gerência eficaz da miséria e da desigualdade que “varrem para debaixo do tapete” suas mazelas.

Mas se julgarmos que a ação transformadora é possível, se acreditarmos numa cidade capaz de achar soluções criativas, que embates podem ser travados e vencidos dentro do espaço urbano de uma cidade, então a resposta é: sim, é possível planejar uma cidade como o Rio de Janeiro. E o horizonte para tal está na capacidade de se construir e desenvolver o sujeito político coletivo.

Temos que fugir de consensos burocráticos, soluções genéricas e ideais importados, e enfrentar a idéia de que só o mercado é capaz de saber a forma mais eficiente de alocar recursos; fugir da cidade-empresa. Ao invés disso, devemos desenvolver a idéia de transformar a cidade em um espaço de “política”, no lado positivo da palavra, pela busca do entendimento e do debate de idéias.

Isso não significa eliminar o mercado do processo; mas colocar o destino da cidade como uma questão de encontrar um acordo equilibrado e democrático entre estado, sociedade e mercado, aumentando o número dos sujeitos e atores sociais envolvidos e ampliando o escopo comum. Ao fazer a gestão pública da cidade, buscamos aprender a conhecer sua população, ouvindo e discutindo suas necessidades, lidando com contradições e não apenas com consensos.

Podemos ultrapassar os atuais obstáculos limitadores, desenvolvendo nossa capacidade de transformar esse processo de construção da cidade em uma poderosa força social e política. O Plano Diretor possui e estimula um importante instrumento colocado à nossa disposição: a gestão social. Resta-nos expandi-la e implantá-la ao exigir o direito legal e democrático de participar do futuro de nossa Cidade Maravilhosa.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora este estudo constitua uma exploração de análise apenas preliminar e parcial, o que nem de longe esgota as possibilidades de interpretação e estudos mais aprofundados, podemos firmar algumas análises e observações – a nosso ver – relevantes.

Em primeiro lugar, verificamos que o desenvolvimento harmônico e democrático de uma cidade é produzido por uma multiplicidade de sujeitos públicos e privados. Nenhum Plano Diretor – por mais bem tecnicamente elaborado que seja – conseguirá realizar uma transformação estrutural na cidade do Rio de Janeiro sem que haja o real comprometimento de grande parte da sua sociedade.

Supõe-se que os sujeitos sociais conheçam e participem do planejamento urbano, expondo suas idéias e desejos a respeito das regras básicas de uso da cidade. Essas idéias seriam discutidas e explicadas publicamente. E todas as sugestões propostas, listadas e avaliadas nos seus prós e contras.

Isto só seria possível se o ponto de partida for o aumento da visibilidade e quando houver a democratização da informação na atividade da administração pública. Mais especificamente, pela divulgação ampla, por parte do governo municipal, em linguagem simples e acessível, de suas principais atividades e projetos e com a disponibilização de canais de críticas, ouvidorias e de canais de retorno. O diálogo permanente acerca da economia informal também é um aspecto a ser levado em consideração no planejamento urbano, pois o informal movimenta parte da economia da cidade e interfere no seu funcionamento.

Verificamos que há movimentos populares identificados com a reforma urbana. O processo precisaria, no entanto, ir além do plano das reivindicações populares, e procurar formular políticas públicas alternativas, orientadas para um uso socialmente justo, democrático, ecologicamente equilibrado e sustentável da cidade e da propriedade urbana. O poder público poderia agir como fomentador desses movimentos, se criasse e ampliasse canais democráticos, de modo a permitir o acesso pela maioria da sociedade.

A Prefeitura do Rio de Janeiro poderia ter se preparado para esse desafio. E poderá fazê-lo no futuro, se estudar mais profundamente a realidade urbana; se promover situações para que a sociedade reflita sobre seus problemas; se alargar os canais de ligação entre os poderes públicos e a população; se der transparência às

soluções escolhidas, e se permitir o controle social dessas implementações. Teríamos assim condições de sair da “cultura da reclamação” para a “cultura da participação”, com respeito à diversidade e com tolerância entre as partes, e em direção a uma sociedade carioca mais justa, solidária e igualitária.

5.1 – Como a Prefeitura se preparou para a gestão social

Quando a atual Prefeitura apresenta, na página da SMU da internet, o seu Plano Estratégico (PE) como “um instrumento de investigação da realidade carioca com o intuito de gerar conhecimento estratégico, mediante análise e geração sobre a cidade do Rio de Janeiro”, ela deixa bem clara sua opção pela gestão estratégica – não a social – no planejamento urbano. Exemplificando nosso raciocínio: a Prefeitura afirma que “a construção de um projeto futuro de cidade passou a utilizar o planejamento estratégico como ferramenta para direcionar ações, objetivando implementar transformações socioeconômicas e propiciar às administrações municipais melhores instrumentos para gestão”. O discurso – com tendência neoliberal – pode explicar os artifícios usados pela Prefeitura para evitar e/ou dificultar a gestão social.

Nossa pequena investigação pelos meios de divulgação institucional da Prefeitura, e pela leitura analítica do PD do município do Rio de Janeiro, permite-nos afirmar que ele foi criado com o objetivo técnico de cumprir a Lei, de forma minimalista, evitando-se ao máximo estimular uma gestão social no planejamento urbano. Neste planejamento, a estratégia adotada pela Prefeitura do Rio foi esvaziar o PD (gestão social) e direcionar seus esforços para um PE (gestão estratégica). O atual governo municipal buscou um modelo de gestão que privilegia a privatização do espaço público, não colabora para a melhoria da arrecadação e muito menos o controle da especulação imobiliária, provoca a estagnação dos bairros e dificulta a evolução urbana sistêmica e inteligente do Rio de Janeiro.

Ao ser questionado sobre os motivos de ainda não ter sido aprovado o PD do Rio de Janeiro, dois anos após o prazo oficial, o Prefeito César Maia respondeu ao pesquisador, por meio de um questionário remetido por *e-mail*²⁷⁰: “enviei em agosto de 2001 [Substitutivo nº 2], e mais tarde por solicitação dos vereadores reenviei um projeto completo [Substitutivo nº 3]. Está na Câmara há sete anos”.

²⁷⁰ Questionário completo no capítulo 10 (Anexos).

No mesmo questionário para o Prefeito César Maia, perguntamos sua opinião sobre o grau de participação dos cariocas no exercício da cidadania. A resposta foi: “quinhentos e-mails por dia. Nunca se fez uma democracia direta (eletrônica agora), como essa”.

Em seu *site* pessoal, o Prefeito César Maia coloca na primeira página um artigo publicado em 3/01/2008 com o título Democracia Representativa e Direta, na Era Eletrônica!. Dele, selecionamos alguns trechos esclarecedores:

Por décadas e décadas debateu-se conflituosamente na esfera política, seja entre políticos como entre acadêmicos, a convergência ou divergência entre democracia representativa e direta. Setores de esquerda, fora do poder e sem lastro eleitoral, negavam à representação parlamentar legitimidade, alegando poder econômico, compra de votos, demagogia etc. [...] Por outro lado, seus críticos, reforçavam a democracia representativa, questionando a representatividade dessas associações e conselhos, que seriam na verdade manipulados por profissionais de partidos, que não representavam as bases e que aqueles diminutos grupos ativos que se reuniam apenas representavam-se a si mesmos. [...] Com a comunicação eletrônica, este quadro muda radicalmente. Os políticos têm a possibilidade de serem alcançados a qualquer momento por qualquer pessoa, seja através de mensagens individuais por *e-mail*, por *web* direto, em grupos, em redes, em *sites* etc... Podem ter o contato individual ou coletivo com o corte que desejarem. [...] Essa é uma prática de democracia direta cuja representatividade será tanto maior quanto maior interesse o eleitor tiver em contatar com o político, interagir e dialogar com ele (artigo publicado no *site* pessoal do Prefeito César Maia).

O texto do Prefeito nos permite observar sua definição de democracia direta, e o fascínio pela interação com a sociedade, através da internet. Realmente, sob esse ponto de vista, em países onde a inclusão digital²⁷¹ ocorreu maciçamente, esse pensamento poderia até ser verdadeiro, dependendo da análise do conteúdo efetivo das correspondências eletrônicas trocadas. O problema é, na atual realidade brasileira, considerar “democracia direta” a troca de *e-mails* e mensagens eletrônicas entre um representante do Poder Executivo Municipal e seus correspondentes, e ainda vê-la como capaz de mudar o conceito.

²⁷¹ Democratização do acesso às tecnologias da informação.

TABELA 3 – Proporção de domicílios com acesso à internet (percentual sobre o total de domicílios)			
Percentual (%)		Sim	Não
TOTAL		17	83
Regiões do país	Sudeste	22	78
	Nordeste	7	93
	Sul	21	79
	Norte	5	95
	Centro-oeste	16	84
Renda familiar	até R\$ 380	1	99
	R\$ 381 a R\$ 760	4	96
	R\$ 761 a R\$ 1.140	15	85
	R\$ 1.141 a R\$ 1.900	28	72
	R\$ 1.901 a R\$ 3.800	54	46
	R\$ 3.801 ou mais	66	34
Classe social	A	82	18
	B	50	50
	C	16	84
	D e E	2	98

Fonte: Nic.BR – set/nov 2007, com 17 mil domicílios entrevistados em área urbana.

Segundo dados obtidos pela pesquisa realizada entre setembro e novembro de 2007 no Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic), é possível verificar, pela Tabela 3, que nas classes sociais menos favorecidas (C, D e E), a inclusão digital mal chega a 18%.²⁷² Além disso, somente 22% da população da Região Sudeste têm acesso a computadores e à internet. Por esta mesma pesquisa, cerca de 55% da população brasileira jamais usaram um computador. E 66% nunca acessaram a internet.

Pela fonte mencionada, não foi possível saber que parte desses 22% usa o computador para exercer, de alguma forma, o seu papel democrático; mas

²⁷² Considerado somente o acesso à internet via computador de mesa (*desktop*) ou computador portátil (*laptop e notebook*).

certamente será uma parcela inferior a esse percentual, além do fato de que quase a metade das pessoas que acessam a internet não o fazem de casa, mas em *lan houses*.²⁷³

Comparando os dados obtidos pela Tabela 3 com as afirmações recebidas do Prefeito César Maia, concluímos que sua percepção de democracia é claramente centrada nas camadas mais ricas da sociedade.

Neste momento, para concluir esta análise, verificamos que, para ocorrer a gestão social no planejamento urbano, segundo o que foi descrito como gestão social no capítulo referente ao Referencial Teórico²⁷⁴, são necessários três ingredientes vitais:

- Exercício maduro de uma cidadania positiva, com atitude pró-ativa;
- Organização e engajamento civil, através de associações, comunidades, movimentos sociais e da iniciativa privada; e
- Vontade política do governo e dos partidos que apóiam o poder Executivo, com disposição para criar e expandir canais democráticos de discussão de sua administração com a sociedade.

Verificamos neste estudo de caso sobre o Rio de Janeiro o pouco envolvimento, para não dizer a negligência, das três categorias anteriormente citadas. Entretanto, observamos que a cidade – agindo como um organismo vivo – buscou alternativas próprias à falta de soluções apresentadas pelo poder público.

Analizamos, durante o capítulo do Desenvolvimento Prático, que houve o surgimento e o crescimento desorganizado e informal de soluções em várias áreas de serviços básicos (como no transporte, na segurança e na habitação); em outras, a busca – pela população de maior renda – de serviços privados (segurança, educação e saúde). Em nenhuma dessas alternativas houve uma presença significativa do Estado, nem para regular ou fiscalizar, nem para estimular, embora às vezes para coibir (mas sem o sucesso esperado). Por isso, não podem ser enquadradas como gestão social.

Na área de transporte público, verificamos um imbróglio jurídico entre o poder público e as empresas de ônibus, os sistemas de transporte marítimo e ferroviário decadentes, um sistema de metrô que cresce lentamente e em direção a uma região

²⁷³ Cetic.

²⁷⁴ Ver a definição no item 2.7.

bem abastecida de transporte da cidade, e a falta de um sistema integrado que realmente atenda à população. Na segurança, um verdadeiro caos: uma polícia despreparada e violenta, milícias e traficantes disputando as áreas mais carentes, com parte da população carioca refém desses grupos. Na área da saúde pública, pudemos ver tentativas de gestão participativa; porém, com a escassez de recursos e a ausência de colaboração com municípios e com o estado, poucos resultados práticos foram obtidos. Na área da habitação, temos um sistema perverso de financiamento, ao alcance apenas da classe média, e com altas taxas de juros.

Não podemos negar que o Programa Favela-Bairro foi a maior tentativa da cidade para urbanizar e agregar à cidade-legal sua parte ilegal; mas seria preciso dar manutenção, continuidade e realizar muito mais, a fim de lograr a expansão das irregularidades e amenizar os ainda graves problemas. Na área da educação, verificamos que houve sensíveis melhorias com a implementação da autogestão nas escolas; porém, um novo modelo educacional foi imposto pela Prefeitura, gerando muitas críticas, principalmente por parte dos professores municipais. Na área ecológica, existe uma expectativa de realizar-se uma gestão participativa nas unidades de conservação ambiental, mas isso ainda não foi implementado, o que está facilitando invasões por parte da população, e prejudicando o conjunto da cidade. Os programas para a despoluição da Baía de Guanabara estão atrasados, e o problema de como tratar o lixo recolhido na cidade ainda não foi totalmente encaminhado até a conclusão deste estudo.

Conforme dito nos capítulos 1 e 2, a recente redemocratização e as reformas administrativas feitas no Brasil vêm mudando a forma de pensar e planejar sua administração pública. Passamos a desenvolver uma legislação e estimular o uso de instrumentos que privilegiam a descentralização, a autonomia e a autogestão. Em decorrência da diminuição do poder das mãos do Executivo, atores políticos que antes tinham papel figurante, ganharam importância no atual cenário administrativo, político, econômico e social, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, os Poderes Legislativo e Judiciário, e as organizações e associações civis. Porém, pelo que observamos nos resultados da pesquisa de opinião do Ibope Job1106, nas entrevistas semi-estruturadas e nos dados obtidos pelo nosso estudo, essa nova realidade cívica ainda não foi totalmente entendida e absorvida pela população carioca.

Com uma sociedade atualmente demonstrando atitude apática na hora de exercer seu papel de cidadão – esperamos que apenas momentaneamente –, tanto no escopo político como no participativo, um sistema eleitoral que não favorece a visão distrital, e um poder municipal que se mantém distante das classes menos favorecidas, desinteressado e sem o compromisso de ampliar a discussão da gestão pública com a sociedade, este estudo de caso chegou à seguinte resposta à pergunta feita inicialmente no título deste trabalho: foram verificados raros exemplos práticos de gestão social no Planejamento Urbano da cidade do Rio de Janeiro.

Este ponto de vista representa a opinião pessoal do autor do estudo, inserido no atual contexto histórico carioca, ao compararmos com o que vem sendo feito em outras regiões do país.²⁷⁵

5.2 – Sugestões de uma agenda participativa municipal

Tentaremos dar um pequeno acréscimo ao estudo, traduzido na tentativa de uma proposta de agenda a ser desenvolvida no futuro pela administração municipal, em três frentes: a) político-institucional, b) normativa e c) financeira.

a) Frente político-institucional: passa, como já apontamos, pela descentralização, pela abertura de novos canais de participação popular direta como espaço complementar às instituições da democracia representativa. A participação popular ampla precisaria ser estimulada, e não se restringir a um papel consultivo ou de *referendum* no processo de formulação, definição e controle das políticas públicas. Ela poderia abranger desde questões específicas dos bairros e comunidades a diretrizes gerais da cidade. Assim, a participação popular passaria a envolver-se nos aspectos de planejamento, gestão e controle de questões locais e de questões gerais.

b) Frente normativa: um elemento fundamental é o reconhecimento da existência de formas múltiplas, heterogêneas e diversificadas de apropriação da cidade. A administração pública não deveria considerar a informalidade, a ilegalidade e a clandestinidade apenas como desvios a serem administrados e coibidos pelo poder público. Ela pode também analisar e entender como e por que surgiu e cresceu essa informalidade. Assim, com melhor entendimento das formas diversificadas de apropriação de espaços e serviços, seria possível afastar-se da

²⁷⁵ Veja alguns exemplos de gestão participativa no item 2.7.

homogeneização centralizadora e inibidora, abrindo caminhos para maior autonomia, e ainda permitir controles sociais locais mais eficientes.

A revisão das normas urbanísticas deveria ser explicitada, simplificada e aberta para a heterogeneidade. Ela pode ser condicionada às potencialidades reais do meio físico e ao interesse social, afastando-se do padrão mercadológico voltado apenas para o lucro fácil e imediato.

c) Frente financeira: as diretrizes podem se articular com uma política de redistribuição na geração e aplicação de recursos públicos, de forma a atender a uma parcela maior da população. A concentração de renda é um dos limites mais claros para a transformação estrutural da cidade. Por isso, a distribuição de renda deve ser um dos pilares de uma reforma urbana carioca e brasileira.

Isso é perfeitamente possível com o uso de mecanismos de transferência de renda imobiliária dos mais ricos para os mais pobres. A viabilização dessa política pode dar-se mediante a adoção de critérios diferenciados de cobrança de taxas e impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI), de acordo com a situação socioeconômica dos envolvidos.

Por outro lado, isso também pode ser implementado com a adoção de uma política de solo criado – mediante a qual os ganhos imobiliários decorrentes do adensamento do uso do solo retornem à comunidade sob a forma de remuneração do custo da infra-estrutura e dos equipamentos públicos dela decorrentes, como também de subsídio para habitação e urbanização de territórios populares.

Se as possibilidades de financiamento da gestão municipal estão atualmente limitadas pelo endividamento e comprometimento dos cofres públicos, o setor imobiliário, por sua vez, se encontra aquecido. Portanto, a política urbana poderia canalizar parte desses recursos privados para a produção de novos postos de trabalho, áreas de moradias, melhorias em saneamento básico e manutenção de equipamentos públicos.

Do ponto de vista da concepção de cidadania, o conjunto dessas diretrizes abriria espaço para uma nova relação cidadão-Estado, na qual a construção e a manutenção do que é público – isto é, de todos – se definiriam como responsabilidade coletiva. Esta concepção estaria no campo oposto ao de um Estado centralizador, a produzir um projeto de cidade onde tudo já se encontrasse previamente normatizado, e o controle é feito apenas pela força policial ou do mercado.

Faz-se necessário divulgar melhor o Estatuto da Cidade e capacitar os diversos atores sociais, sobretudo os técnicos das administrações locais, para que a Lei saia do papel e se torne realidade na prática cotidiana. Um debate amplo seria desejável para que os instrumentos disponíveis fossem usados em conformidade com os princípios da reforma urbana; do contrário, acabarão sendo manipulados e distorcidos em função dos valores e interesses partidários ou do mercado.

Somente quando houver esse amplo debate entre membros da sociedade, o Estatuto da Cidade se tornará uma ferramenta capaz de enfrentar o desrespeito aos direitos individuais, legalizar e urbanizar a parte da cidade ilegal, promover uma gestão democrática, aplicar a função social da propriedade, e fortalecer o planejamento com participação popular.

Isso só seria viável com um planejamento em longo prazo, feito por uma gestão colegiada e descentralizada, comprometida com a manutenção do seu corpo de pessoal, com a continuação de uma política responsável, e, principalmente, contendo seus recursos humanos comprometidos com a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

5.3 – Conclusões

Tentamos mostrar neste trabalho que a falta de um planejamento urbano com um debate democrático, e a constante omissão do poder público em suas áreas mais sensíveis não se tornaram um empecilho para a cidade se organizar e crescer: apenas direcionaram seus esforços para atividades informais e paralelas.

É um desafio para uma gestão realmente democrática encontrar seus próprios caminhos. Mas o desafio não é só do Poder Executivo, e sim, principalmente, responsabilidade dos cidadãos que, exercendo sua cidadania representativa e com consciência política, devem procurar eleger para Câmara políticos verdadeiramente comprometidos com sua cidade.

Gestão social e democracia participativa não representam uma fórmula mágica de solução para todos os problemas. É um processo cultural longo e demorado – algumas vezes, conturbado e doloroso – de educação mútua, permanente e continuada, além de exigir constantes reavaliações e correções de rumo.

Mas, no momento, é o que melhor nos parece para ser posto em prática no planejamento urbano, até porque é o que rege a Constituição de 1988, que estabeleceu as diretrizes gerais da nossa sociedade.

Ainda precisamos regulamentar vários assuntos pendentes, que necessitam de legislação complementar, porém, quanto mais cedo nos prepararmos para implementá-la, melhor será para todos.

Gestão social é uma obra em progresso, inacabada, sempre em construção e reconstrução. Sua importância está no fato de que ela amplia o grau de integração da sociedade, e possibilita o crescimento da auto-realização, tanto pessoal como coletiva. Além de permitir que todos se enriqueçam com a diferente visão do outro, o processo dialético e colegiado aumenta o grau de confiança na solução adotada.

Acreditamos que discutir a gestão social no atual contexto urbano brasileiro significa buscar caminhos que possam levar à construção de uma realidade socialmente mais justa e com melhor qualidade de vida, ou seja, à transição evolutiva para uma sociedade mais comprometida com sua cidadania.

Como todos deveriam ter consciência, não é possível viver com paz e tranquilidade, enquanto estivermos cercados por um oceano de misérias.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; BARROSO, Rafael. Uma Reforma Esquecida. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**, v. 5, p. 8-18, 2007.

BARROS, José D'Assunção. **O Campo da História** – Especialidade e Abordagens. Petrópolis: Vozes, 2004.

BARROS, Orlando de. **Corações de Chocolate. A história da Companhia Negra de Revistas (1926-27)**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos Anos 90. **Cadernos do Mare**, n. 1, Brasília, 1997.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia. **A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas**. São Paulo: IUSSP, 2002.

CARNEIRO DA SILVA, Victor Andrade; RIBEIRO, Gustavo. **Agenda Social – Revista do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais**. Mega-projetos de Infra-estrutura e Polarização Espacial no Rio de Janeiro. Universidade Estadual Norte Fluminense, Campo dos Goytacases, v.2, n.1, jan./abr. 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados** – O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

COHEN, Alberto A.; FRIDMAN, Sergio A. **Rio de Janeiro Ontem & Hoje**. Rio de Janeiro: Imprinta, 1998.

DAMATTA, Roberto. Cidadania: A questão da cidadania num universo relacional. In: _____. **A casa & a rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

- HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Novo Aurélio – Século XXI – Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- JAGUARIBE, Hélio. **Um Estudo Crítico da História**. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 2 volumes.
- JENSEN, Michael C. **Foundations of organizational strategy**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1998.
- MARSHALL, Theodor Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MORRISON, Allen. **The Tramways of Brazil – A 130-Years Survey**. New York: Bonde Press, 1989.
- PARTEN, Mildred. **Surveys, Polls, and Samples: Practical Procedures**. New York: Harper & Brothers, 1950.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RAMOS, Guerreiro. **A redução sociológica** (1. ed.). Rio de Janeiro: Iseb, 1958.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. **Imagens de Vilas e Cidades do Brasil Colonial**. São Paulo: USP, 2000.
- REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice. **Quatro Vezes Cidade**. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.
- RIBEIRO, Darcy. **Os brasileiros**. Livro 1 – Teoria do Brasil. Petrópolis: Vozes, 1983.
- RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. **Plano Diretor: O desafio da nova ordem jurídica-urbanística**. Rio de Janeiro: Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor – Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2006.
- SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 2006.
- SCHWARTZMAN, Simon. **As Causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria C. Ribas. **A História da República Brasileira**. São Paulo: Três, 1998.
- STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios. A promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Futura, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2007.

_____. **Tem Razão a administração? Ensaio de uma teoria organizacional**. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2002.

_____. **Um Espectro Ronda o Terceiro Setor: O Espectro do Mercado**. Ensaio de Gestão Social. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2004.

VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

WEBBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

_____. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

7 – REFERÊNCIAS DA MÍDIA ELETRÔNICA

ABONG: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 18 jun. 2008.

AÇÃO da Cidadania. Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

ACRJ. Associação Comercial do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.acrj.org.br/>>. Acesso em: 22 maio 2008.

ADEMI-RJ: Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://ademi.webtexto.com.br/>>. Acesso em: 23 maio 2008.

AFRO Reggae. Movimento Cultural Afro Reggae. Disponível em: <<http://www.afroreggae.org.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

AGÊNCIA BRASIL. Noticiário eletrônico da Empresa Brasil de Comunicação. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/>>. Acesso em: 5 maio 2008.

AGÊNCIA ESTADO. Noticiário eletrônico do Grupo Estado. Disponível em: <<http://www.ae.com.br/>>. Acesso em: 15 maio 2008.

ALERJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 3 mar. 2008.

AMIGOS do Parque. Natural Municipal de Nova Iguaçu. Disponível em: <<http://www.pmni.infotrilhas.com/>>. Acesso em: 1 jun. 2008.

ANAHP: Associação Nacional de Hospitais Privados. Disponível em: <<http://www.anahp.org.br/>>. Acesso em: 7 jun. 2008.

ANFAVEA Estatísticas: Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/>>. Acesso em: 7 abr. 2008.

ANTP: Associação Nacional de Transportes Públicos. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/>>. Acesso em: 28 maio 2008.

BARCAS: Barcas S.A. Transportes Marítimos. Disponível em: <<http://www.barcas-sa.com.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2008.

BBC BRASIL. Noticiário eletrônico da rede de notícias BBC Brasil. Disponível em: <<http://www.bbcbrasil.com.br/>>. Acesso em: 27 maio 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 19 maio 2008.

_____. Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 12 maio 2008.

CCS PMERJ: Clube dos Cabos e Soldados da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ccspmjerj.com.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

CDLRIO: Clube de Diretores Lojistas do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.cdlrio.com.br/>>. Acesso em: 28 maio 2008.

CEF: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/>>. Acesso em: 6 jun. 2008.

CETIC.BR: Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. Disponível em: <<http://www.cetic.br>>. Acesso em: 2 out. 2008.

CIBG: Centro de Informações da Baía de Guanabara. Disponível em: <<http://www.cibg.rj.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

CIDE: Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.cide.rj.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2008.

CNN. Noticiário eletrônico da CNN. Disponível em: <<http://www.cnn.com/>>. Acesso em: 30 maio 2008.

COELHO, Eliomar: Vereador Eliomar Coelho (Psol-RJ). Disponível em: <<http://www.eliomar.com.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

CONDEPORTS: Conselho Público-Privado de Desenvolvimento Econômico e Social dos Portos do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.condeports.com/>>. Acesso em: 4 jun. 2008.

DATASUS: Departamento de Informática do SUS. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 26 jun. 2008.

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/>>. Acesso em: 6 abr. 2008.

ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio. Disponível em: <<http://www.enem.inep.gov.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2008.

ESTADÃO ONLINE. Noticiário eletrônico do jornal O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/>>. Acesso em: 14 maio 2008.

FEINPORTS BRAZIL 2008: Feira Internacional de Negócio dos Portos, Indústria Naval e Logística do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.feinports.com.br/>>. Acesso em: 25 maio 2008.

FETRANSPOR: Federação das Empresas de Transporte do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.fetranspor.com.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

FOLHA ONLINE. Noticiário eletrônico do jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/>>. Acesso em: abr. 2008.

G1. Noticiário eletrônico Globo.com. Disponível em: <<http://g1.globo.com/>>. Acesso set. 2007/maio 2008.

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 29 maio 2008.

IBGE Cidades@: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

IBIO: Instituto Bio Atlântica. Disponível em: <<http://www.bioatlantica.org.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

IBOPE: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatísticas. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/>>. Acesso em: 9 abr. 2008.

IDEC: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

INEP/MEC: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2008.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 23 maio 2008.

IRAQUE BODY COUNT. Disponível em: <<http://www.iraqbodycount.org/>>. Acesso em: 30 jun. 2008.

JARDIM BOTÂNICO: Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.jbrj.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

JB ONLINE. Noticiário eletrônico do Jornal do Brasil. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/>>. Acesso em: jan/jun. 2008.

MAIA, César. *Site oficial do Prefeito da cidade do Rio de Janeiro César Maia*. . Disponível em: <<http://www.cesarmaia.com.br/>>. Acesso em: 1 out. 2008.

MOVIMENTO Brasil Competitivo. Disponível em <<http://www.mbc.org.br/>>. Acesso em: 21 maio 2008.

MOVIMENTO Nossa São Paulo. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/>>. Acesso em: 7 jun. 2008.

O DIA ONLINE. Noticiário eletrônico do jornal O Dia. Disponível em: <<http://odia.terra.com.br/>>. Acesso em: mar./jul. 2008.

O GLOBO ONLINE: Noticiário eletrônico do jornal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/>>. Acesso em: abr./jul. 2008.

OPORTAL. O Guia da Costa Verde. Disponível em: <[http:// www.oportal.org/](http://www.oportal.org/)>. Acesso em: 14 jun. 2008.

PARQUE ESTADUAL DA PEDRA BRANCA. Amigos do Parque. Disponível em: <<http://www.parquepedrabranca.com>>. Acesso em: 30 maio 2008.

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

PORTAL Gestão Social. CIAGS – Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br>>. Acesso em: 4 out. 2008.

PROJETO Democracia Participativa. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/>>. Acesso em: 7 out. 2008.

PT: Portal do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portaltpt/>>. Acesso em: 13 maio 2008.

REDE Brasileira de Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2008.

RIO Como Vamos. Página eletrônica da Ong Rio Como Vamos. Disponível em: <<http://www.riocomovamos.org.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.detran.rj.gov.br/>>. Acesso em: 25 maio 2008.

_____. Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.detro.rj.gov.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2008.

_____. Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas. Disponível em: <<http://www.serla.rj.gov.br>>. Acesso em: 8 jun. 2008.

_____. Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2008.

_____. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.mp.rj.gov.br/>>. Acesso em: 8 jun. 2008.

_____. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5 maio 2008.

_____. Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil. Disponível em: <<http://www.saude.rj.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

_____. Secretaria de Estado de Segurança do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.seguranca.rj.gov.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

_____. Secretaria Estadual do Ambiente. Disponível em: <<http://www.semadur.rj.gov.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2008.

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

_____. Companhia Municipal de Limpeza Urbana. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/comlurb/>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

_____. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://doweb.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em: 23 maio 2008.

_____. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>>. Acesso em: 21 maio 2008.

_____. Portal da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em: mar./jul. 2008.

_____. Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Rio. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/sme/>>. Acesso em: 22 maio 2008.

_____. Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura do Rio. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smtr/>>. Acesso em: 25 maio 2008.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/>>. Acesso em: mar./jun. 2008.

_____. Secretaria Municipal do Habitat da Prefeitura do Rio. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/habitat/>>. Acesso em: 5 maio 2008.

RIO de Paz. Movimento Rio de Paz. Disponível em: <<http://www.riodepaz.org.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

RIOÔNIBUS. Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rioonibus.com/>>. Acesso em: 18 abr. 2008.

SÃO PAULO (Estado) Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo. Disponível em: <<http://www.emtu.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2008.

SECOVI-RIO: Sindicato da Habitação do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.secovirio.com.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2008.

SEMCO. Grupo Semco S/A. Disponível em: <<http://semco.locaweb.com.br/pt/>>. Acesso em: 25 set. 2008.

SINDUSCON-RIO: Sindicato da Indústria de Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.sinduscon-rio.com.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

SINDVIG: Sindicato dos Vigilantes do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.sindvig.org.br/>>. Acesso em: 3 jun. 2008.

SUPERVIA: Trens Urbanos. Disponível em: <<http://www.supervia.com.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2008.

TCM-RJ: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/>>. Acesso em: 8 jun. 2008.

TRANSPARÊNCIA BRASIL: Movimento Transparência Brasil. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2008.

TRE-RJ: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tre.rj.gov.br/>>. Acesso em: 6 out. 2008.

TSE: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/>>. Acesso em: 6 out. 2008.

UNICAMP: Assessoria de Comunicação e Imprensa. Disponível em: <<http://www.unicamp.com.br>>. Acesso em: 3 jun. 2008.

WEBMOTORS: Disponível em: <<http://www.webmotors.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

8 – REFERÊNCIAS JORNALÍSTICAS

AGÊNCIA Estado. Relatório da ONU cita policiais entre criminosos no país. **G1**, Rio de Janeiro, 27 maio 2008.

AGGEGE, Soraya. É preciso cuidar mais das cidades. **Globo Online**, Rio de Janeiro, 8 jun. 2008.

ALMEIDA, Livia de. Fênix em estilo eclético. **Veja Rio**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 30 Cidade, 28 nov. 2007.

AMATO, Gian. Favelas avançam nas Linhas Amarelas e Vermelhas. **G1**, Rio de Janeiro, 24 out. 2007.

ANTUNES, Laura. Centro do Rio ganha nova rotina após o horário comercial. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 7 jun. 2008.

BERLINCK, Deborah. Metrô de Paris terá trens ecológicos. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 11 jun. 2008.

BOECHAT, Raquel. O principal desafio do sistema de saúde no país não é financeiro, mas de gestão. **Movimento Brasil Competitivo**, São Paulo, 21 maio 2008.

BRANDÃO, Túlio. Alerj se manifesta contra licenças concedidas a aterros de Paciência. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008. Caderno Rio, p. 26.

_____. Jacarepaguá e Baía têm novos aterros ilegais. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 14 jun. 2008.

_____. Queima de lixo fora de plano diretor. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 8 jun. 2008.

BRANT, Ricardo. Lula: Chávez foi o primeiro progressista. **O Estado de São Paulo**, Belém, 7 dez. 2007. Caderno Nacional, p. A14.

CALMON, Fernando. Especialista tem propostas inteligentes para o caos do trânsito. **Webmotors**, Rio de Janeiro, 5 jun. 2008.

CAMPOS, Cristiane. Feirão da Casa Própria. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 7 maio 2008.

CARVALHO, Mario César. Gasolina barata e baixo subsídio a ônibus e metrô paralisam SP. **Folha Online**, São Paulo, 14 abr. 2008.

COSTA, Maria Teresa. Unicamp – Assessoria de Comunicação e Imprensa. **Correio Popular**, São Paulo, 17 jun. 2005. Cidades.

CREDÊNDIO, José Ernesto. PM do Rio tem o segundo menor salário do país. **Folha Online**, São Paulo, 16 abr. 2008.

DANTAS, Diogo. Divulgada tabela com ranking de cidades beneficiadas pelo ICMS Verde. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 27 maio 2008.

_____. Feema: Aterro de Gramacho entrará em colapso a qualquer momento. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 28 mar. 2008.

DINIZ, Adriana. Somos a tábua de salvação de toda a PM. **CCS PMERJ**, Rio de Janeiro, 18 jul. 2007.

FREIRE, Aluísio. Lula autoriza início das obras do Arco Rodoviário do Rio. **G1**, Rio de Janeiro, 12 maio 2008.

GANDRA, Alana. Projeto para expansão do Porto do Rio de Janeiro deve ser definido em 60 dias. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 5 maio 2008.

GÓIS, Ancelmo. Rio ficou mais pobre. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 20 set. 2008.

GRANDELLE, Renato. As construtoras agradecem. **JB Online**, Rio de Janeiro, 13 jan. 2008.

GUERRA, Sérgio. Ministro quer mudar regra de agências. **Folha Online**, Brasília, 15 ago. 2007.

LACERDA, André. Competição Predatória. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 15 jun. 2008.

LIMA, Kelly. Petrobras fecha acordo para construir P-56 a US\$ 1,4 bi. **Estadão Online**, Rio de Janeiro, 26 set. 2007.

LINHA AMARELA S.A. Linha Amiga Informa. **Informativo Via Expressa**, ano 6, nº 24. Rio de Janeiro: Lamsa, 2007.

MARQUEIRO, Paulo. Arquiteto e ex-prefeito de Curitiba propõe implantação de linhas operadas por ônibus articulados em pistas exclusivas. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 19 abr. 2008.

_____. Degradação secou 15% da Baía de Guanabara. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 10 jan. 2005.

_____. Uma licitação sob sigilo: César não divulga edital. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 27 abr. 2008.

_____; BRANDÃO, Túlio. Saneamento básico, o sonho. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 14 out. 2007.

MENDES, Taís. Cidade fantasma. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 11 maio 2008.

MENDONÇA, Alba Valéria. Nova secretária do Ambiente quer ampliar rede de esgoto. **G1**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008.

_____. Prefeito do Rio quer manter aprovação automática. **G1**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2007.

MEROLA, Ediane. Botafogo e Anchieta devem ter posto de saúde 24 horas. **O Globo**, Rio de Janeiro, em 7 jun. 2008. Caderno principal, Rio, p.19.

_____. Contagem regressiva para o caos. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008.

MILÍCIAS – Política do Terror: Elas já comandam 78 comunidades no Rio. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 31 maio 2008.²⁷⁶

MILÍCIAS já controlam escolas. **O Dia**, Rio de Janeiro, 15 jun. 2008. Geral, p.14.²⁷⁷

MONTEIRO, Flávia; SCHMIDT, Selma. César diz que vai deixar ao sucessor R\$ 1,5 bi em caixa. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 10 mar. 2008.

MOTTA, Cláudio. Bairros sem serviços públicos concentram criminosos. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 27 set. 2008.

_____; PONTES, Fernanda. O preço que o Rio paga por parar no tempo. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 5 abr. 2008.

MOURA, Júlia. Alerj critica processo licitatório do aterro de Paciência. **JB Online**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2008.

OTÁVIO, Chico. Fraude evita licitação para linhas de ônibus. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 26 maio 2008.

_____. No Rio, eleitores trocam política por favores. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jul. 2008. O país, Eleições 2008, p. 10.

_____. Especialistas: cidades podem ficar ingovernáveis. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 24 out. 2007.

PONTES, Fernanda. Novo sistema de esgoto é inaugurado no Centro. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 9 jun. 2008.

_____. Poluição avança no mar da Barra, apesar de emissário. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 4 jun. 2008.

_____; ARAÚJO, Vera. Elevatória de Marapendi será inaugurada nesta quinta-feira. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2008.

PRADO, Marcos. Histórias do Jardim Gramacho. **JB Online**, Rio de Janeiro, 31 maio 2005.

²⁷⁶ A partir de maio de 2008, as reportagens policiais do jornal **O Dia** foram publicadas de forma anônima para proteger o jornalista por causa do incidente de seqüestro e tortura envolvendo sua equipe de jornalismo e um grupo de milícias da Favela do Batam, em Realengo.

²⁷⁷ Idem.

RIO: 200 mortes em três anos. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 2 jun. 2008.²⁷⁸

RUHMAN, Carolina. Ipea: jovens são 46,6% de desempregados no país. **Estadão Online**, São Paulo, 21 maio 2008.

SANGIOVANNI, Ricardo. Estamos aqui para discutir desenvolvimento social e incentivar o conhecimento crítico. **Portal Gestão Social**, Salvador, 12 mar. 2007.

SCHMIDT, Selma. Cabral quer combater o crescimento de favelas. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 7 maio 2008.

_____. Um alerta para os movimentos de cidadania. **O Globo Online**, São Paulo, 30 maio 2008.

TAVARES, Karine. Novo destino para o lixo do Rio. **O Globo Online**, Rio de Janeiro, 1 jun. 2008.

TORTORIELLO, Alexandre. Criador do pedágio urbano londrino diz que idéia é a solução para o Brasil. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 13 out. 2003.

TOTINICK, Ludmilla. Pobres pagam mais impostos que ricos. **JB Online**, Rio de Janeiro, 15 maio 2008.

TV GLOBO. Operação combate transporte clandestino de passageiros no Rio. **G1**, Rio de Janeiro, 17 set. 2007.

VENTURA, Mauro. Dois sucos e a conta. **Revista O Globo**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 201, p.8, 1 jun. 2008.

VICTAL, Renata. Rio já tem cerca de 7.500 milicianos. **JB Online**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2008.

VILA VERDE, Ricardo. Abuso punido com cassação. **O Dia Online**, Rio de Janeiro, 15 dez. 2008.

WAMBURG, Jorge. Ação do Exército no Morro da Providência "foi um erro", diz general da reserva. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 20 jun. 2008.

²⁷⁸ A partir de maio de 2008, as reportagens policiais do jornal **O Dia** foram publicadas de forma anônima para proteger o jornalista por causa do incidente de seqüestro e tortura envolvendo sua equipe de jornalismo e um grupo de milícias da Favela do Batam, em Realengo.

9 – APÊNDICE

Para a enquete feita na dissertação, utilizamos material obtido por intermédio de entrevistas semi-estruturadas com membros e líderes de comunidades carentes e de bairros cariocas, funcionários públicos, empresários, cientistas sociais, políticos, policiais e moradores comuns. Antes de iniciar de fato as entrevistas, foram feitos alguns testes com parentes e amigos do pesquisador. As enquetes foram agendadas e marcadas na cidade do Rio de Janeiro, entre os meses de fevereiro e junho de 2008, e feitas pelo próprio pesquisador, em presença ou via *e-mail*. Os questionários foram divididos em quatro tipos, a seguir:

- **1º tipo** – sociedades e organizações civis (ex.: representantes de bairros e comunidades carentes, Ongs, cooperativas e sindicatos comerciais);
- **2º tipo** – iniciativa privada (ex.: empresas imobiliárias, do ramo da construção civil, empreiteiras, bancos);
- **3º tipo** – representantes do poder público (ex.: secretarias de urbanismo, obras, planejamento, poder executivo, militares);
- **4º tipo** – acadêmicos e instituições de ensino (ex.: cientistas sociais e urbanistas).

Perguntas do 1º tipo – sociedades e organizações civis

- 1) Qual o seu cargo e a sua origem?
- 2) Qual é o grupo de pessoas que sua organização representa?
- 3) Quais os problemas mais urgentes que sua comunidade enfrenta?
- 4) O que você diria se fosse sugerir alguma mudança para as autoridades?
- 5) Os jovens daqui têm alguma forma de lazer? (só para comunidades e bairros)
- 6) Tem alguma escola pública próxima? (só para comunidades e bairros)
- 7) As crianças têm creche? (só para comunidades e bairros)
- 8) O lixo é recolhido pelo serviço de limpeza? (só para comunidades e bairros)
- 9) Vocês têm facilidades de transporte público? (só para comunidades e bairros)
- 10) O governo ouve você quando decide fazer alguma atividade na sua comunidade?
Em que nível?
- 11) Quais são suas dificuldades para fazer valer suas reivindicações com o poder público?
- 12) Quais são suas expectativas para o futuro?
- 13) Já participou de alguma atividade participativa com o poder público? Tem interesse em participar? Cite alguma experiência.
- 14) Qual a sua avaliação sobre a participação da comunidade na sua associação?
- 15) Sua comunidade realiza algum tipo de controle social?

Perguntas do 2º tipo – iniciativa privada

- 1) Qual o ramo de sua empresa?
- 2) Quantos anos ela tem de fundação?
- 3) Qual o seu principal concorrente?
- 4) Sua empresa presta (ou já prestou) serviços para o poder público?
- 5) Sua empresa estimula a qualificação e treinamento profissional? Em que nível?
- 6) Sua empresa adota o conceito de responsabilidade social na sua atividade fim? Em que atividade específica? Faz balanço social?
- 7) Dentro de suas principais atividades, quais as suas maiores dificuldades para chegar a um acordo com o poder público?
- 8) Como a sua empresa promove a divulgação de suas atividades na sociedade?
- 9) Sua empresa tem oferecido alguma atividade de cunho social ou cultural? Se sim, qual? Como e por que foi feita esta escolha?

Perguntas do 3º tipo – representantes do poder público

- 1) Qual tem sido o seu papel no planejamento urbano?
- 2) No papel de representante do poder público, como acontece sua interação com a sociedade?
- 3) Qual é a sua maior dificuldade para obter os resultados almejados pelo seu setor/atividade?
- 4) Já houve alguma forma de parceria do seu setor com a iniciativa privada? E com sociedades civis?
- 5) Como você vê o carioca no exercício de sua cidadania?
- 6) Qual a sua opinião sobre as organizações e sociedades civis? E as informais?
- 7) Seu setor/órgão realiza alguma forma de planejamento para um desenvolvimento sustentável de projeto urbano? Qual? Com que resultados?

Perguntas do 4º tipo – acadêmicos e instituições de ensino

- 1) Qual a ligação da sua instituição com o assunto em questão?
- 2) Qual a sua expectativa em ampliar a participação popular na gestão pública?
- 3) Qual é a sua maior limitação (participação popular na gestão pública)?
- 4) Como deveria ser o papel da Universidade na formação do cidadão?
- 5) Como ampliar a consciência política e social de uma sociedade?
- 6) A discussão acadêmica a respeito do assunto “gestão social/planejamento urbano” pode trazer resultados práticos para a sociedade?
- 7) Você conhece alguma experiência prática realizada nesse sentido (participação popular)?
- 8) Existe alguma organização social trabalhando em parceria com a instituição de ensino que você representa?
- 9) Ao seu ver, quais os principais passos a serem dados no sentido de diminuir a exclusão social brasileira?
- 10) Sua instituição de ensino tem um pensamento voltado para o desenvolvimento sustentável? Como ele tem se manifestado?

10 – ANEXOS

Questionário respondido por e-mail pelo Prefeito da cidade do Rio de Janeiro César Maia em 02/10/2008

Prezado Prefeito César Maia,

Envio as perguntas abaixo.

Tema: Planejamento urbano e participação da sociedade.

1. Sendo o Sr. o representante máximo no município, através de que canais e por quais meios o Sr. interpreta as necessidades e desejos da população?

César Maia – Por canais múltiplos: ouvidorias, meus e-mails abertos, pesquisas, demandas dos políticos locais e dos líderes locais.

2. Em sua opinião, qual é o grau de participação dos cariocas no exercício da sua cidadania?

CM – 500 e-mails por dia. Nunca se fez uma democracia direta (eletrônica, agora), como essa.

3. Qual a sua percepção a respeito das organizações informais? Qual a melhor estratégia para lidar com este tipo de problema?

CM – Ter canais abertos.

4. Qual o maior problema do sistema de transporte carioca?

CM – A rede de metrô é mínima para uma cidade como o Rio.

5. Os seus críticos dizem que, na última década, o Rio só teve uma obra viária importante: a Linha Amarela. Qual é a sua opinião em relação ao trânsito do Rio?

CM – Não conhecem a cidade. A Avenida Brasil, principal tronco do município, foi reconstruída de Irajá a Santa Cruz. Isso ocorreu há pouco tempo. Reestruturamos os corredores de Lins de Vasconcelos e Santa Cruz. Duplicamos a Avenida Abelardo Bueno (na Barra da Tijuca), eliminando um nó insuportável. Introduzimos sistemas de integração com o metrô na

Zona Sul, na Tijuca, em Vila Isabel. Eles não sabem que, junto à Linha Amarela, duplicamos a Estrada Marechal Alencastro (que vai de Deodoro a Anchieta), a Bulhões Marcial (liga Cordovil a Vigário Geral), as Estradas da Posse (Santíssimo) e de Campinho.

6. Outras cidades conseguiram revitalizar importantes áreas centrais que se encontravam decadentes. Quais as maiores dificuldades de levar adiante um projeto de revitalização do Centro numa cidade como o Rio?

CM – Cidade Nova, Lapa, Lavradio são exemplos eloquentes de revitalização do Centro.

7. Como o Sr. avalia a implementação da autogestão nas escolas municipais?

CM – O sistema é assim, dentro do que dispõem as normas gerais da educação.

8. Como o Sr. avalia o que as camadas mais privilegiadas pensam a respeito do Programa Favela-Bairro?

CM – As eleições em 1996, 2000 e 2004 mostram que muito positivamente.

9. Como o Sr. vê o crescimento dos Movimentos pela Cidadania? O Sr. acha que existe isenção político-religiosa nesses movimentos?

CM – Depende de cada um deles. Diria que meio a meio.

10. A questão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro tem sido objeto de críticas ao seu governo. Analisando o caso do Rio, quais foram as maiores dificuldades em elaborar e aprovar um Plano Diretor?

CM – Enviei em agosto de 2001, e mais tarde por solicitação dos vereadores reenviei um projeto completo. Está na Câmara há sete anos.

11. No seu entender, em princípio, o aumento da participação popular beneficia ou atrapalha a elaboração de um Plano Diretor?

CM – Sempre beneficia, se for autêntica e descentralizada.

12. Sobre Planejamento Urbano, quais foram os seus maiores acertos?

CM – Rio-Cidade, Favela-Bairro e Apacs.

13. E quais foram os aspectos que não funcionaram como o Sr. esperava?

CM – O tempo dirá.

14. O Sr. tem outros comentários sobre o assunto?

CM – Os governos obedecem continuidades mesmo que não queiram, pois as restrições são as mesmas.

CM.