



Laura Moreira Mancini

**A Participação na governança de projetos
urbanos metropolitanos no Rio de Janeiro**
(A experiência do Projeto Reconstrução Rio)

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito
parcial para obtenção do título de doutor em
Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Maria Alice Rezende de Carvalho
Co-orientador: Prof. Jeroen Johannes Klink

Rio de Janeiro
Setembro de 2014



Laura Moreira Mancini

**A Participação na governança de projetos
urbanos metropolitanos no Rio de Janeiro
(A experiência do Projeto Reconstrução Rio)**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Maria Alice Rezende de Carvalho

Orientadora
Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Jeroen Johannes Klink

Co-Orientador
UFABC

Profa. Genilda Darc Bernardes

UFG

Prof. Orlando Alves dos Santos Junior

IPPUR/UFRJ

Profa. Maria Sarah da Silva Telles

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Mônica Herz

Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2014

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Laura Moreira Mancini

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Católica de Goiás - UCG (1984) especializou-se em Urban Management pelo Institute for Housing and Urban Development - no 59th International Course on Housing, Planning and Building, em Rotterdam - The Netherlands (1992) e é mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ (2004). Trabalha no Governo do Estado do Rio de Janeiro desde 1985.

Ficha Catalográfica

Mancini, Laura Moreira

A participação na governança de projetos urbanos metropolitanos no Rio de Janeiro : a experiência do projeto Reconstrução Rio / Laura Moreira Mancini ; orientadora: Maria Alice Rezende ; co-orientador: Jeroen Klink. – 2014.

274 f. : il. (color.) ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2014.
Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Participação. 3. Governança. 4. Região metropolitana. 5. Esfera pública. 6. Planejamento colaborativo. 7. Cidadania. 8. Movimentos sociais. 9. Projetos urbanos. I. Rezende, Maria Alice. II. Klink, Jeroen. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. IV. Título.

CDD: 300

Ao Mauro,
Que há trinta anos tem me apoiado na realização de meus
sonhos e projetos e por me ensinar diariamente sobre a
incondicionalidade do amor.

A minha mãe Ruth (in memoriam),
Por tudo que me ensinou e pelo amor incondicional que
sempre me deu.

Agradecimentos

À profa. Maria Alice, minha orientadora, e ao prof. Jeroen Klink, meu coorientador, pelos valiosos comentários e sugestões para realização deste trabalho.

A PUC-Rio e ao seu Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

Aos professores e profissionais administrativos, do departamento de Sociologia e Política, pelo apoio dado no desenvolvimento deste projeto.

Ao meu filho André e ao meu companheiro Mauro pela compreensão que tiveram nos momentos em que privei nossa família de lazer e outras coisas para atingir meu objetivo.

Aos meus pais, Domenico e Ruth (in memoriam), por todo esforço na minha formação e pela atenção e carinho que sempre me deram.

À minha sobrinha Cris pelo incentivo e pela força que deu para que seguisse na tese, apesar do momento difícil que passei nesse período junto com toda a família.

Para as minhas amigas Lya, Mirian e Aniela, pelo apoio que deram para que eu concluísse esse estudo.

Aos componentes da banca examinadora por avaliarem meu trabalho e por todas as valiosas contribuições e sugestões que fizeram na defesa desta tese.

À Secretaria de Desenvolvimento Econômico Energia Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro, particularmente ao Secretário de Estado Julio César Bueno e ao Diretor Geral de Administração e Finanças Luiz Velloso Junior, pelo

apoio e compreensão sobre a importância da capacitação dos profissionais, que trabalham no setor público, para o aprimoramento da ação do Estado.

Ao Vicente Loureiro, da Câmara Metropolitana do Rio, e ao Paulão, Milton Bastos e Acorci, experientes e dedicados administradores público por compartilharem suas informações, histórias, e seus vastos conhecimentos sobre a política de planejamento e os diversos projetos metropolitanos, implantados pelo Governo estadual, desde a fusão do Estado da Guanabara.

Um agradecimento especial à Martinha, por cuidar da minha casa e da minha família com tanto carinho e por ter sido minha amiga confidente neste solitário momento de se produzir uma tese.

Resumo

Mancini, Laura Moreira; Resende, Maria Alice. **A Participação na governança de projetos urbanos metropolitanos no Rio de Janeiro - (A experiência do Projeto Reconstrução Rio)**. Rio de Janeiro, 2014. 274p. Tese de Doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este estudo tem como objetivo analisar a importância e o impacto da participação da sociedade civil na governança da região metropolitana do Rio de Janeiro. Para isso foi analisado o Reconstrução-Rio, um projeto de intervenção urbana integrada, desenvolvido durante dez anos, em onze municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Sugere-se que a prática da cidadania depende da ativação da esfera pública, instância de mediação entre as instituições estatais e os interesses comunitários. E que essa prática é essencial tanto para a legitimação da ação governamental, quanto para a constituição de uma cultura política democrática. O papel da participação cidadã na democratização da esfera pública foi reconstruído analiticamente com base nos estudos de Habermas, Fraser, e Nuria Grau (1988). Especial atenção foi concedida ao estudo dos movimentos sociais, considerados fundamentais para a ampliação da participação na governança do projeto analisado. Finalmente, o planejamento colaborativo foi considerado uma ferramenta fundamental para o incremento da participação e da democratização da esfera estatal.

Palavras-Chave

Participação; governança; região metropolitana; esfera pública; planejamento colaborativo; cidadania; movimentos sociais; projetos urbanos.

Abstract

Mancini, Laura Moreira; Resende, Maria Alice (Advisor). **Participation in governance of metropolitan urban projects in Rio de Janeiro (Experience of Rio Reconstruction Project)**. Rio de Janeiro, 2014. 274p. Doctoral thesis – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study aims to analyze the importance and impact of civil society participation in governance of the metropolitan region of Rio de Janeiro. For this we analyzed the Reconstruction-Rio, a project of integrated urban intervention, developed over ten years in eleven municipalities in the metropolitan region of Rio de Janeiro. It is suggested that the practice of citizenship depends on the activation of the public sphere, a form of mediation between state institutions and community interests. And it also suggests that this practice is essential for both the legitimacy of government action, and for the establishment of a democratic political culture. The role of citizen participation in the democratization of the public sphere was reconstructed analytically based on studies of Habermas, Fraser, and Nuria Grau (1988). Special attention was given to the study of social movements, considered critical to increasing participation in the governance of the analyzed project. Finally, collaborative planning was considered a critical tool to increase the participation and democratization of the state sphere.

Keywords

Participation; governance; metropolitan region; public realm; collaborative planning; citizenship; social movements; urban projects.

Sumário

1	introdução	17
2	A participação e a democratização do estado	36
2.1	A esfera pública e a democratização do estado	37
2.2	A participação na esfera pública	42
2.3	Movimentos Sociais	47
2.3.1	Movimentos Sociais no Rio de Janeiro	53
3	Governança participativa	56
3.1	A governança das regiões metropolitanas	58
3.2	O planejamento colaborativo na democratização do estado	59
3.2.1	O planejamento no estado do Rio de Janeiro	66
3.3	A ação da burocracia na democratização do estado	77
4	A Região Metropolitana	89
4.1	Caracterização das regiões metropolitanas	89
4.2	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	92
4.3	A evolução política da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	100
4.3.1	O estado da Guanabara	100
4.3.2	A fusão dos estados	106
4.3.3	Eleições diretas o primeiro gov. Brizola (1983 – 1987)	115
4.3.4	Governo Moreira Franco (1987-1991)	119
4.3.5	Segundo Governo Brizola / Nilo Batista (1991-1995)	122
4.3.6	Marcelo Alencar (1995-1999)	125
4.3.7	Garotinho/Benedita (1999-2003) e Rosinha (2003-2007)	126
4.3.8	Sergio Cabral Filho (2007-2014)	129
5	Projeto Reconstrução Rio – a experiência empírica	135
5.1	A participação comunitária na reformulação do plano de reassentamento	143
5.2	Caracterização dos movimentos sociais participantes	148
6	A Guisa de conclusão	160
7	Referências Bibliográficas	176
8	Anexos	190
	Anexo 1	191
	População beneficiada pelo Projeto Reconstrução Rio por município	191
	Anexo 2	192
	Resumo do escopo das obras previstas em cada componente do Projeto Reconstrução Rio	192

Anexo 3	193
Quadro estatístico apresentado para o BIRD com benefícios do projeto Reconstrução Rio	193
Anexo 4	194
Publicação do Geroe com as obras realizadas pelo projeto Reconstrução Rio	194
Anexo 5	211
Fotos das áreas de origem	211
Anexo 6	212
Os diferentes padrões de construção encontrados nas áreas de reassentamento	212
Anexo 7	214
Fotos - mobilização e participação da sociedade civil	214
Anexo 8	216
Fotos do processo de transferência dos moradores cadastrados para os conjuntos habitacionais	216
Anexo 9	218
Modelos das casas aprovadas pelas famílias para o reassentamento na 2ª fase do Projeto Reconstrução Rio	218
Anexo 10	223
Plano geral de reassentamento	223
Anexo 11	237
Ilustrações do escopo do programa	237
Anexo 12	240
Tabelas simples - resultados da pesquisa	240

Lista de Siglas

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BANERJ - Banco do Estado do Rio de Janeiro

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

BNH - Banco Nacional da Habitação

CBEE - Companhia Brasileira de Energia Elétrica

CEAHB-RJ - Companhia Estadual de Habitação

CEDAG - Companhia Estadual de Água da Guanabara

CEDAE - Companhia Estadual de Água e Esgoto

CEDERJ - Centro de Educação Superior a Distância do Estado do RJ

CEF - Caixa Econômica Federal

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

CEG - Companhia Estadual de Gás

CELF - Central Elétrica Fluminense

CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Formação de Pessoal, Estatística e Políticas Públicas do Rio de Janeiro.

CERJ - Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro

CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro

CIEPS - Centros Integrados de Educação Pública

COHAB-RJ - Companhia de Habitação Popular do Estado do RJ

COMPERJ - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores

CONERJ - Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro

CONLESTE - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense

CSA - Companhia Siderúrgica do Atlântico

CTC - Companhia de Transporte Coletivo

EGP-Rio - Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do RJ

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FAMERJ - Federação das Associações de Moradores do Estado do RJ

FAPERJ - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

FIDERJ - Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do RJ

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FLUNITRENS - Companhia Estadual de Trens Urbanos

FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana

GEROE - Grupo Executivo para Recuperação e Obras de Emergência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEF - Instituto Estadual de Florestas

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

JBIC - Japan bank for International Cooperation

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MPB - Movimento Democrático Brasileiro

MP - Ministério Público

ONG - Organização Não Governamental

OPA - Orçamento Plurianual

OS - Organização Social

OSCIPS - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PDBG - Programa de Despoluição da Baía da Guanabara

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEE - Programa Especial de Educação

PES - Planejamento Estratégico Situacional

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAGE - Programa Nacional de Modernização e Gestão Pública

PP - Partido Popular

PPA - Plano Plurianual

PPP - Parceria Pública e Privada

PPS - Partido Popular Socialista

PROMOEX - Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

RIO PREVIDÊNCIA - Fundo Único de Previdência Social do Estado do RJ

RM - Região Metropolitana

RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SANERJ - Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro

SECPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento

SEDEIS - Secretaria de Desenvolvimento Econômico Energia Indústria e Serviços

SEDUR – Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano

SEMADUR - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do RJ

SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagoas

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SIGA - Sistema Integrado de Gestão de Aquisições

SIGRH-RJ - Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos

SISPAT-RJ - Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UENF - Universidade do Norte Fluminense

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

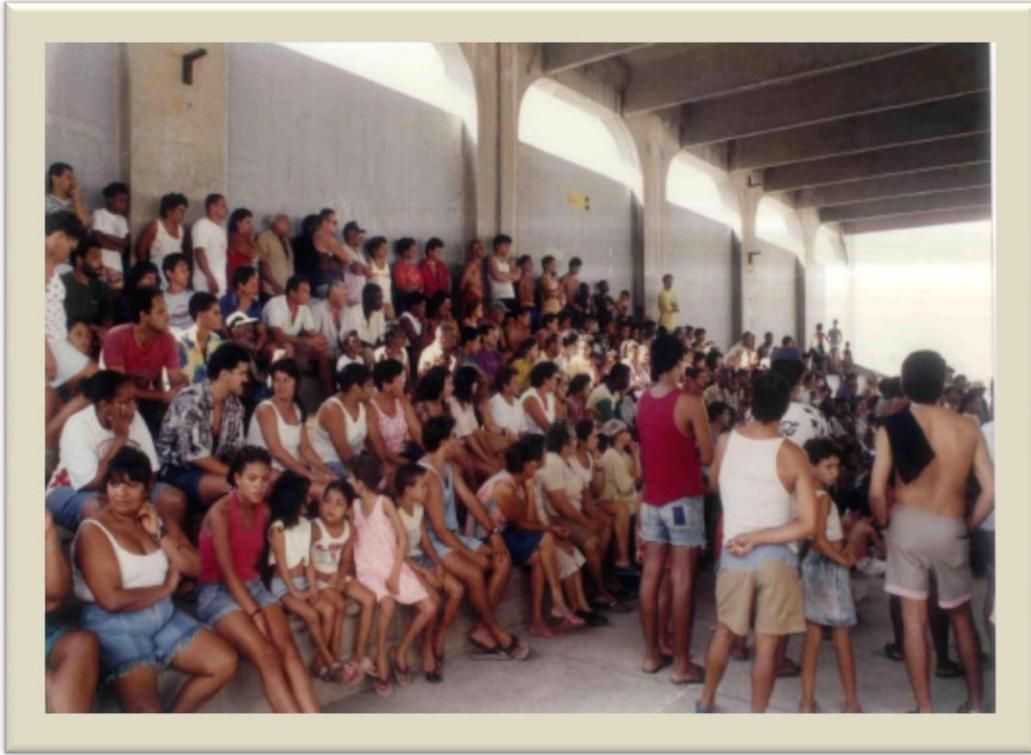
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

UPP - Unidade de Polícia Pacificadora

Lista de Tabelas, Quadros e Figuras

Quadro 1	Governadores do Estado do RJ	77
Quadro 2	Arcabouço institucional do Projeto Reconst. Rio	79
Tabela 1	Regiões Metropolitanas Brasileiras	92
Figura 1	Mapa da Região Metropolitana	98
Quadro 3	Dados dos Municípios da Reg. Metropolitana RJ	99
Figura 2	Arco Metropolitano do Rio de Janeiro	132
Figura 3	Mapa de Drenagem	142
Figura 4	Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense	156



Projeto Reconstrução-Rio - Reunião no CIEP do Barro Vermelho com os moradores cadastrados para serem reassentados das margens dos rios Bota e Machambomba no município de Belford Roxo - RJ

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

(artigo 1º, § único, da Constituição Brasileira de 1988)

1 Introdução

O Brasil é cada vez mais um país metropolitano. Nas principais metrópoles encontra-se hoje metade do produto interno bruto (PIB) brasileiro e mais de um terço da população. O número de regiões metropolitanas no Brasil já supera cinco dezenas (IPEA, 2013). Essa realidade associada às transformações recentes da sociedade brasileira, após a constituição de 1988, trouxe novos desafios para a governança do espaço público metropolitano.

Na região metropolitana do Rio de Janeiro, a exclusão e a falta de articulação entre os atores envolvidos (governos federal, estadual e local, sociedade civil e suas representações, entidades privadas e instituições financiadoras), vêm afetando diretamente a governança de todos os grandes projetos metropolitanos de intervenção urbana, implantados desde a década de 90, pelo governo do Estado, ocasionando descrédito na administração pública e muita insatisfação da população alvo.

A expressão governança, muito empregada nos dias atuais, não é estritamente contemporânea, ela já havia aparecido na Idade Média, empregada nas ideias de leading, sterring e directing (Le Galès, 1998: 492). No fim do século XIX, o termo passou a ser utilizado para representar oposição às limitações do conceito de governo com a clássica separação entre Estado, Sociedade e Mercado. Mas é só a partir de meados do século XX que o termo passou a ser amplamente utilizado, sobre diferentes usos.

Nos anos 80, o termo governança tomou maior amplitude entre os economistas, que estavam interessados na melhora da eficiência por parte das empresas, além de se tornar uma referência para outras áreas de estudo (McCarney, 2000). A utilização deste termo passou então a ser amplamente incorporada, em diferentes áreas e sobre formas diversas, sempre na busca de descrições sobre tipos de relações e coordenações entre atores em diversas escalas e âmbitos.

A governança participativa, alvo principal deste estudo, surge a partir da busca de condições que garantam um Estado eficiente e que transfiram o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal, para uma visão

mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública (Diniz, 1995). Neste caso, a capacidade de governar do Estado passa a ser avaliada não apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma mediante a qual o governo exerce o seu poder (p.38). As principais características da boa governança são: “transparência, Estado de direito, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e prestação de contas” (Diniz, 1995, p.43).

Segundo a Comissão sobre Governança Global, “(...) governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições” (Banco Mundial, 1992 apud Diniz, 1995 p. 56). Assim, as práticas governamentais passaram a ter grande relevância, incluindo nas avaliações dos projetos públicos, aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privada na formulação de políticas públicas, ou ainda, a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou das esferas de poder (Banco Mundial, 1992, apud Diniz, 1995, p. 400). Embora a governança normalmente abranja as instituições governamentais, ela também implica em mecanismos informais de caráter não governamental, que fazem com que a sociedade civil e as organizações envolvidas tenham uma conduta participativa e parceira.

Originalmente vista como um conjunto de relações intergovernamentais, a governança hoje é entendida de forma mais ampla e envolve organizações não governamentais (ONGs), movimentos civis e empresas privadas. Sua dimensão essencial diz respeito à participação de todos estes atores envolvidos.

Assim como outros estados brasileiros, vários fatores dificultam a implantação de grandes projetos metropolitanos pelo poder público estadual no Rio de Janeiro. Considero que a maior dificuldade encontrada nos projetos metropolitanos é garantir a sua continuidade, sem a paralisação das obras, após eleições e mudanças governamentais. Sem um planejamento regional integrado e de longo prazo e com pouca participação da sociedade civil, estes grandes projetos geralmente demandam mais do que um mandato governamental para sua formulação, captação de recursos e implantação. É comum que um governo planeje, aprove e capte os recursos necessários e só a administração seguinte

execute o projeto. A realização de estudos e levantamentos, necessários para a captação de recursos e a aprovação dos projetos, demanda um longo tempo e envolve inúmeros atores.

Projetos de dimensão metropolitana normalmente possuem grandes orçamentos. É frequente na administração pública que os novos governantes, quando assumem a administração do Estado, modifiquem projetos já aprovados, ou em execução, alterando seus nomes, escopos e às vezes até a área a ser beneficiada, para depois capitaliza-los politicamente, sem a sombra do governo anterior. É comum que os novos administradores eleitos, quando são opositores de seus antecessores, façam denúncias sobre mal versação orçamentária, privilégios e corrupção na administração anterior, realizando auditorias e modificando os projetos e as áreas selecionadas pelo governo anterior, demandando longos períodos de paralisação nas obras. Dessa forma, os projetos acabam necessitando de muito mais tempo do que o que foi previsto quando foram formulados, a exemplo do estudo de caso que será apresentado nessa análise, que estava previsto para ser executado em quatro anos e acabou demandando quase dez anos para ser concluído.

Desde a promulgação a Constituição de 1988, os poderes legislativo, executivo e judiciário vêm adotando mecanismos de participação popular para fortalecer a experiência democrática e dar maior transparência e publicidade ao exercício do poder público. Destacam-se nesse processo, as audiências públicas, com entidades da sociedade civil, e a iniciativa popular, que permite aos cidadãos apresentar projetos de lei, a exemplo do projeto Ficha limpa.

Iniciativas como o orçamento popular e os Conselhos Nacionais e Estaduais de Saúde e Assistência Social, têm sido empregadas para debater os temas de maior complexidade e para a proposição de políticas públicas ajustadas às necessidades dos cidadãos brasileiros.

A Lei de Acesso às Informações Públicas (12.527/2011) regulamenta o direito previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, que determina:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade

do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob a pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...) Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (...).

Art. 216. Constitui patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quanta dela necessitem.

O direito fundamental de acesso à informação é reconhecido, inclusive, em tratados internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil. A convenção das Nações Unidas contra a corrupção (artigos 10 e 13) diz que:

Cada Estado deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...).

(...) E, por ser norma geral, o diploma é aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e suas Administrações Direta e Indireta [autarquias, fundações, EP e SEM], bem como as entidades controladas direta ou indiretamente. Estende-se, também, às Cortes de Contas [a exemplo do Tribunal de Contas da União] e ao Ministério Público.

No concernente às entidades privadas que, eventualmente, tiverem celebrado convênios com o Poder Público, o disposto no art. 2º da Lei diz:

Art. 2º. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas às entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Visto com reserva por parte do Poder Legislativo Federal, o polêmico decreto 8.243, de 23 de maio de 2013, institui a Política Nacional de Participação Social, que tem como principal objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Na realidade o decreto não tem nada de inédito. Seu mérito é regularizar e sistematizar as práticas institucionais e os acúmulos democráticos vivenciados pelo poder público nas últimas décadas. A maioria desses mecanismos de participação da sociedade civil já está em prática, como os Conselhos de Educação e de Saúde. Se analisado sem o crivo ideológico, que hoje envolve o debate sobre o decreto 8.242, constataremos que os mecanismos regulamentados, para ampliar e fortalecer a participação da sociedade civil, na gestão pública federal, está em absoluta sintonia com a ênfase que a Constituição de 1988 confere ao tema da participação, impondo-se, portanto, a criação de dispositivos operacionais que permitam sua factibilidade e o controle de suas ações. De fato, a maior virtude do decreto é a de suscitar o debate acerca de como estabelecer e fortalecer mecanismos participativos, que deem maior transparência e “accountability” (prestação de contas) à gestão pública - aspectos essenciais ao desenvolvimento e combate à corrupção em todas as esferas e níveis de governo.

Embora a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade tenham criado novas práticas participativas, a participação da população tem sido usada principalmente para a legitimação de processos tecnocráticos, pois ela não se dá no plano estrutural, mas no nível de decisões estratégicas, onde a maioria dos processos já está definida (Ribeiro, 2006 p.57-62). É muito comum deixarmos de lado a reflexão sobre a importância do exercício da participação na cidade e nas regiões em que habitamos, pois somos estimulados a direcionar nossos esforços para causas individuais, levando a um contexto de precária participação popular e pouca cidadania (idem).

Como consultora do Banco Mundial – BIRD e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, conheci outros projetos metropolitanos de urbanização

integrada, financiados por estes organismos internacionais, em outros estados brasileiros. Apesar de ter constatado grandes diferenças regionais, os problemas encontrados na governança desses projetos foram muito semelhantes aos encontrados no Rio de Janeiro, causados pela falta de participação e de articulação institucional entre os atores envolvidos.

Esta vivência profissional, associada ao estudo da literatura e trabalhos acadêmicos disponíveis, sobre o papel da participação na governança de grandes projetos públicos metropolitanos irão subsidiar tese, onde utilizarei, como estudo de caso, a experiência do projeto Reconstrução-Rio.

Em fevereiro de 1988, o Estado do Rio de Janeiro, particularmente a sua região metropolitana, foi atingido pelas chuvas, consideradas as mais fortes dos últimos vinte e três anos. Tradicionais no verão, as chuvas daquele ano apresentaram grande precipitação pluviométrica, chovendo em algumas áreas, em 24 horas, o equivalente a três meses de chuvas normais. Tal fato, aliado às características físicas e socioeconômicas da região e a falta de planejamento e investimentos de porte em infraestrutura básica, deixou um terrível balanço com cerca de 280 mortos, 800 feridos e 18000 desabrigados. Nesse contexto emergencial foi concebido e aprovado, em um tempo recorde, o Projeto Reconstrução Rio, com um custo aproximado de US\$ 300 milhões, financiados com recursos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, da Caixa Econômica Federal e do Banco Mundial. Para gerir o projeto o governo do estado, por exigência do Banco Mundial, criou o Grupo Executivo para Recuperação e Obras de Emergências (GEROE), responsável pelo planejamento e estudos dos projetos necessários, pela gestão financeira e por coordenar as ações desenvolvidas por diversos órgãos governamentais e empresas privadas, responsáveis não apenas pela reconstrução da infraestrutura danificada pelas chuvas, mas também pela execução de obras de prevenção e de redução dos efeitos das enchentes, além de equipar e melhorar o desempenho das instituições envolvidas no seu combate.

O principal componente do projeto Reconstrução-Rio, a cargo da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), tinha como objetivo a drenagem de vários rios da região metropolitana do Rio de Janeiro, particularmente da Baixada Fluminense, área mais atingida pelas enchentes. A

execução destas obras implicava na necessidade de reassentar as famílias moradoras das margens desses rios. Assim, o subcomponente de reassentamento, embora não tivesse peso financeiro significativo no escopo geral do projeto, sempre foi um fator decisivo para sua execução e êxito. Implantado simultaneamente em vários municípios da Baixada Fluminense, o projeto necessitava reassentar mais de quatro mil famílias, moradoras de áreas de risco e das margens de vários rios da Baixada Fluminense.

O projeto inicial, aprovado como emergencial pelos seus financiadores, previa sua conclusão em quatro anos. Entretanto, ele levou quase dez anos para ser totalmente executado. Por três administrações públicas estaduais e três municipais, diferentes e antagônicas entre si, o projeto passou por diferentes processos de participação em sua governança. Estes processos serão apresentados no capítulo cinco, onde se encontra todo o histórico da experiência selecionada.

Área considerada, ainda hoje, como a mais pobre e desprovida de serviços públicos da Região Metropolitana do Rio, a região da Baixada Fluminense mudou muito seu perfil socioeconômico desde a década de 90. Em vários municípios da região, a exemplo de Caxias, Mesquita e Nova Iguaçu, essa realidade social se alterou significativamente, com o crescimento econômico e o surgimento de novos postos de trabalho. A necessidade de mão de obra mais capacitada, com a instalação de mais empresas na região, associado aos altos preços de imóveis e alugueis no município do Rio de Janeiro, fez surgir na Baixada Fluminense as classes média e alta que antes não existiam na região.

Nesse ponto da apresentação do contexto do projeto, em que se inscreve o tema da participação, talvez valha fazer referência do meu "lugar de fala". Trabalho no governo do Estado do Rio de Janeiro há trinta anos, na gestão de grandes projetos metropolitanos integrados de urbanização, saneamento, ambiental e social. Atuei em vários órgãos e secretarias, em diferentes campos de atuação: habitação popular, reassentamentos populacionais, regularização fundiária, saneamento básico, desenvolvimento institucional e desenvolvimento econômico na região metropolitana. Tive a oportunidade de conhecer todos os grandes projetos de intervenção urbana e saneamento ambiental implantados no estado, a exemplo dos projetos Reconstrução-Rio, Prosanear, Despoluição da Baía

de Guanabara, Linha Vermelha, Programa Baixada Viva e Nova Baixada, e mais recentemente no Arco Metropolitano. Com exceção do Programa Despoluição da Baía de Guanabara, trabalhei na gestão integrada de todos os demais.

Tenho ciência do risco que corro de confundir, em minha análise, meu duplo papel nesse trabalho: o de pesquisadora acadêmica e o de agente do projeto estudado. Entretanto, após refletir com minha orientadora, avaliamos que valeria correr o risco, pois, além de registrar essa importante experiência, que foi o primeiro projeto metropolitano de urbanização integrada no RJ, após a redemocratização do país, esse estudo permitirá uma análise diferenciada, associando ao olhar acadêmico à minha vivência profissional.

Além da contemporaneidade do tema, esse estudo, no momento em que o governo do estado, administração Cabral/Pezão, acaba de criar a Câmara Metropolitana do estado, responsável pela elaboração do plano diretor e pela integração da ação governamental na região, dará subsídios ao poder público na formulação e gestão de novos projetos metropolitanos e no debate sobre a participação na esfera pública.

A partir desta visão pretendo estudar o peso da participação da esfera pública, considerada um dos grandes desafios para a democratização das políticas públicas, na governança dos projetos urbanos metropolitanos implantados no Rio de Janeiro, a partir da década de 90.

A principal hipótese é de que a participação de todos os atores envolvidos, na governança de projetos metropolitanos de urbanização e saneamento ambiental, permite a potencialização dos recursos públicos, uma maior satisfação da população alvo e a preservação dos espaços públicos trabalhados.

A prática da cidadania depende da ativação da esfera pública orientada como uma dimensão social, onde os indivíduos podem agir de forma coletiva, através de deliberações comuns, sobre os assuntos que afetam a comunidade. Esta prática é essencial para a obtenção de uma ação política efetiva, que habilite cada indivíduo para ter impacto nas decisões coletivas da comunidade. Desta forma a esfera pública tem força para atuar como mediadora entre o Estado e a sociedade, essencial na constituição de uma cultura política democrática (Habermas, 2003

p.31-33). Embora a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade tenham criado novas práticas participativas, a participação da população tem sido usada principalmente para a legitimação de processos tecnocráticos, pois ela não se dá no plano estrutural, mas no nível de decisões estratégicas, onde a maioria dos processos já está definida (Ribeiro, 2006 p.57-62). É muito comum deixarmos de lado a reflexão sobre a importância do exercício da participação na cidade e nas regiões em que habitamos, pois somos estimulados a direcionar nossos esforços para causas individuais, levando a um contexto de precária participação popular e pouca cidadania (idem).

Entendida como a dimensão na qual os assuntos públicos são debatidos pelos atores públicos e privados, esse processo de participação culmina na formação de uma opinião pública, que age de acordo com seus anseios, como uma força oriunda da sociedade civil em direção aos governos (idem p.46). A esfera pública é onde se opera o processo comunicativo, de formação da vontade coletiva, estabelecendo a mediação entre o mundo da vida e o sistema político. Esta esfera se apresenta como uma dimensão do social atuando como mediadora, entre o Estado e a sociedade civil, na luta pela aquisição de direitos, a exemplo da liberdade de organização e de reunião (idem p.48).

Assuntos políticos devem ser formados pela anuência de todos os atores privados e públicos envolvidos e que pressionam os governantes para atenderem suas demandas (Habermas, 1999 p. 38). Um espaço caracterizado pela “racionalidade procedimental” e livre, onde os julgamentos são baseados em argumentos e não na identidade dos argumentadores (Habermas, 2003, p. 43). Onde o melhor argumento se impõe através da participação de todos os atores envolvidos. É o espaço de todo cidadão que se torna politicamente autônomo e através dos direitos de participação política discute publicamente seus problemas (idem p. 48).

Nancy Fraser (1996), uma das principais críticas da concepção habermasiana de esfera pública, questiona algumas de suas premissas, como a existência de uma única esfera pública. Para a autora é a multiplicidade de públicos que aprofunda a democracia em sociedades multiculturais e estratificadas. Ela critica a utopia da igualdade nas relações, dentro da esfera pública de Habermas, que se equivoca ao

desconsiderar os efeitos das desigualdades sociais sobre o debate público. Também critica a ideia de que a esfera pública deve se restringir ao bem comum e não entrar em questões privadas. Ao se limitar a entrada de questões privadas na esfera pública, questões e interlocutores do debate também seriam excluídos. No debate sobre os limites entre sociedade civil e o Estado, no funcionamento da esfera pública, a autora afirma que há não a necessidade de uma clara separação entre sociedade civil e o Estado (Fraser, 1996 p.51-58).

Estas críticas de Fraser, associada à de outros autores, levaram Habermas a rever algumas de suas posições, instigando outros autores a enfatizar a questão da participação na esfera pública, tal como faz Cunill Grau.

Grau (1998) direciona seus estudos na tentativa de mostrar que a esfera pública, embora tradicionalmente circunscrita aos limites do estado, lança suas raízes na própria sociedade. Com base em Habermas, assume que o primeiro deslocamento do público para o social acontece quando a sociedade burguesa investe na democratização do Estado. Seria assim que “o controle de um público crítico” desenha uma esfera política na sociedade, constituída de três instituições - chave: a opinião pública, o parlamento e os partidos políticos (Grau, 1998 p.47).

Habermas (1997) diverge dos liberais ao dar centralidade à ação social em detrimento dos aspectos individuais. A política é vista como a maximização dos interesses individuais, onde os fins coletivos não resultam de disputas entre interesses privados conflituosos. O espaço público não pode ser considerado neutro e separado dos interesses dos atores sociais. É ele que permite a institucionalização das pluralidades nas sociedades civis e o consenso por meio de procedimentos comunicativos exercidos na esfera pública. É visto como a instância onde decisões coletivas e legitimadoras da democracia são geradas (Habermas, 1997 p.67-68).

A esfera pública seria então, o “espaço intermediador” entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil e as instâncias que articulam institucionalmente as decisões políticas. Onde os assuntos públicos são discutidos por atores públicos e privados, culminando na formação de uma opinião pública qualificada que pressiona os governos. O papel da participação social no processo

de democratização da ação governamental seria o que fortalece a esfera pública (Idem p.71).

A democratização da esfera pública amplia os fóruns de decisão política, permitindo incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Na dialética entre conflito e consenso, interesses divergentes são confrontados, criando um embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas. A partir deste embate, surge uma nova cultura pública, para o enfrentamento do autoritarismo e da cultura privatista, de apropriação do público pelo privado, que remete a mediações sociopolíticas dos interesses representados e negociados na esfera pública (Habermas, 1997 p.22-24).

Assim, no capítulo dois, um estudo sobre a esfera pública dá início à formação da base teórica que dará o suporte para a análise da importância da participação na governança e na democratização dos projetos públicos urbanos, implantados na região metropolitana do RJ. Os autores eleitos para subsidiar esse debate foram Habermas, Nancy Fraser e Nuria Grau.

Analisada como uma totalidade dinâmica e articulada, onde se destaca a importância da visibilidade social, a esfera pública e suas ações devem expressar-se com transparência, não só para os atores diretamente envolvidos, mas para todos que participam das decisões políticas. Esta visibilidade supõe a publicidade das informações que orientam as deliberações nos espaços de representação. Ela implica no acesso as decisões de toda sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil na formulação das regras, que conduzem as negociações dos diferentes interesses em jogo, onde as decisões são tomadas a partir de critérios previamente pactuados pelos envolvidos (Habermas, 1997 p. 17-20). Entre seus elementos constitutivos destaca-se a representação de interesses coletivos, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação destas demandas coletivas (idem p.21). A busca por novos espaços de participação da sociedade civil permite a construção de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil organizada.

Apesar da participação não ser mais vista só como objeto de análise dos movimentos sociais, eles foram determinantes no processo de ampliação da participação da sociedade civil no período do projeto Reconstrução Rio. Pressionando o governo do Estado, mas atuando como parceiros, estes movimentos, a exemplo do Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense, foram fundamentais em todo o processo de reformulação e implantação do projeto Reconstrução Rio, desde a aprovação do projeto e dos recursos, às mudanças na metodologia e no escopo das obras, até no monitoramento e avaliação final do projeto, feita pelos organismos financiadores (nacionais e internacionais).

Duas questões fundamentais devem ser consideradas nesse estudo da experiência do projeto Reconstrução Rio. A primeira é que, no momento histórico da implantação do projeto, nas décadas de 80 e 90, o movimento comunitário tinha ganhado força na Baixada Fluminense e, com o apoio da igreja progressiva e de ONGs, foi bastante atuante na luta pela retomada do processo democrático no país, pelas eleições diretas e o fim de vinte anos de ditadura militar. O movimento comunitário fez muita pressão para a aprovação e liberação dos recursos e teve um papel fundamental no projeto. Com o passar do tempo, após a redemocratização do país, os movimentos comunitários associativos foram perdendo força, e hoje poucos deles são considerados realmente representativos. Com a democratização da internet, surgiram vários novos mecanismos e formas de mobilização da sociedade.

No segundo capítulo o debate segue com uma análise do histórico e do papel dos movimentos sociais no Brasil, principalmente no Rio de Janeiro, tendo como principal referência teórica a autora Maria da Glória Gohn (1997, 2003, 2005), cujos estudos permitem que se reconstrua analiticamente a história do movimento comunitário, pelo saneamento e urbanização da região metropolitana, particularmente na Baixada Fluminense.

No capítulo três discuto a governança e a importância da participação como estratégia de “governar”, para diminuir resistências aos projetos públicos e potencializar as ações político-administrativas do Estado. De fato, foi à necessidade da ampliação da participação dos atores sociais representativos da sociedade civil, na concepção e gestão da coisa pública, que trouxe a tona o tema

da “governança” (governance), considerada uma nova tendência na administração e gestão de políticas públicas governamentais. Nesse capítulo será analisada a governança das regiões metropolitanas, com destaque para a forma como os espaços metropolitanos são geridos, considerando o arranjo federativo brasileiro e os desafios que ele impõe aos gestores públicos, das diversas esferas governamentais. A partir de estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA serão apresentados estes arranjos institucionais e a trajetória da governança metropolitana no Brasil e no Rio de Janeiro.

O planejamento colaborativo (Healey, 1997, 2010), é considerado neste estudo como uma importante ferramenta na ampliação da participação na governança metropolitana. Assim, além de conceituar o planejamento colaborativo, será apresentado um levantamento geral dos modelos de planejamento adotados pelo Estado do Rio de Janeiro, desde a fusão com o Estado da Guanabara. A experiência empírica, que será analisada no capítulo V, mostra que a burocracia técnica do quadro permanente do estado foi considerada, tanto pelo público alvo quanto pelos órgãos de financiamento, como um dos principais responsáveis pela abertura de canais de participação social no projeto Reconstrução Rio. Embora a ação dos técnicos, envolvidos no projeto selecionado, não possa ser caracterizada como partidarizada, ela também não se apresenta de forma neutra com relação às diferentes formas de governar, a composição e ideologia de cada administração, configurada a partir da maior ou menor participação da sociedade civil, na governança dos projetos públicos. Nessa experiência, ao longo dos dez anos necessários para a conclusão do projeto, mesmo se mantendo praticamente a mesma equipe de técnicos, após as mudanças administrativas, por exigência dos órgãos financiadores (Banco Mundial e Caixa Federal), que temiam a paralisação das obras, os profissionais da burocracia do Estado tiveram autonomia diferenciada, para ampliar a participação dos atores envolvidos, na governança do projeto. Assim, o capítulo três é encerrado com o debate, sobre a ação da burocracia e seu papel na ampliação da participação da sociedade civil e na democratização do estado, com a apresentação dos estudos de Edson Nunes e Abrucio sobre a burocracia nos governos brasileiros, antes e depois dos governos militares.

No capítulo quatro, em grossas linhas, será apresentado o conceito de Região Metropolitana e um estudo do arcabouço institucional para a gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e sua evolução política/administrativa. Fechando este capítulo, são apresentados alguns dos projetos mais importantes, em cada gestão administrativa estadual, desde a criação do Estado da Guanabara (1960).

No quinto capítulo, para dar suporte à teoria apresentada, nos capítulos anteriores, e subsidiar o debate, será apresentada de forma mais detalhada a experiência vivida no componente de reassentamento do Projeto Reconstrução Rio. Ela permite dar corpo e concretude ao estudo sobre a importância da participação, de todos os atores envolvidos, na governança dos grandes projetos urbanos metropolitanos e para garantir a sua continuidade, após as mudanças governamentais do Estado.

No governo Brizola, segunda administração responsável pelo Reconstrução Rio, o projeto passou por uma grande auditoria e reformulação, que durou mais de dois anos, saindo de seu caráter emergencial de reconstruir o que foi destruído na enchente de 88, para um caráter mais preventivo, através do saneamento e da urbanização integrada das áreas atingidas. Nos municípios beneficiados havia a necessidade de reassentamento de cerca de quatro mil famílias, moradoras de margens de diversos rios na Baixada Fluminense, que impediam as intervenções de dragagem e canalização destes rios, necessárias para a prevenção de enchentes na região metropolitana fluminense. Para subsidiar a reformulação do plano geral de reassentamento, exigida pelo BID, e dar maior eficácia aos procedimentos adotados pelo governo do estado, no que diz respeito ao reassentamento da população diretamente afetada pelo Projeto Reconstrução-Rio, foi formulado o projeto de pesquisa “Expectativa-ativa”. Sua proposta era analisar os procedimentos adotados na primeira fase do reassentamento, enfocando seus resultados sob o ponto de vista socioeconômico e ambiental, e, a partir da ótica da população contemplada e dos agentes públicos mobilizados pela ação governamental, analisar a eficácia dos procedimentos adotados. A pesquisa também levantou o perfil socioeconômico, o conhecimento, expectativas e pleitos dos moradores, que seriam ainda reassentados pelo Projeto Reconstrução-Rio,

visando criar subsídios para o aprimoramento das ações de governo e das performances interativas das instituições envolvidas em projetos com necessidade de reassentamento de moradores de áreas ambientalmente vulneráveis. A pesquisa foi implantada sob a orientação e coordenação do Grupo Executivo para Recuperação e Obras de Emergência - GEROE e o apoio da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas - SERLA. As ações foram coordenadas por um sociólogo autônomo, contratado exclusivamente para a pesquisa, e contaram com o suporte humano e material da equipe do GEROE, encarregada do cadastramento da população ribeirinha a ser reassentada, onde alguns membros foram destacados e capacitados para o trabalho de campo.

A pesquisa teve uma abordagem direta junto ao público alvo e outra no âmbito institucional. O procedimento adotado na coleta de dados teve como instrumentos básicos questionários amostrais (Pesquisa Direta Amostral), com questões de múltipla escolha aplicados diretamente junto à população afetada e entrevistas abertas gravadas (Pesquisa Institucional), junto às instituições envolvidas no Projeto Reconstrução Rio e entidades representativas dos moradores. O público alvo do programa de reassentamento do projeto Reconstrução-Rio, foi contemplado sob a perspectiva de “população a reassentar” onde foram abordadas as famílias instaladas nas unidades habitacionais em interferência com os projetos de obra e sob a perspectiva de “população reassentada”, instalada nos conjuntos habitacionais. No âmbito institucional, foram incluídas as instituições governamentais envolvidas no programa Reconstrução-Rio, as instituições não governamentais representantes dos interesses da população e as empresas contratadas, para o planejamento, execução e fiscalização das obras e pelas atividades do plano do reassentamento. A identificação das instituições governamentais envolvidas no programa de reassentamento e a percepção de suas atribuições se deram através de consultas ao Plano Geral anteriormente citado e a documentos de divulgação do projeto administrado pelo GEROE. As instituições não governamentais que direta ou indiretamente tiveram participação no plano de reassentamento foram contatadas nos municípios onde atuam na defesa dos interesses da população contemplada pelo programa. O público alvo da pesquisa foi identificado por meio de consultas ao cadastro geral da população ribeirinha, que antecedeu o início das ações

efetivas de transferência das famílias para os conjuntos habitacionais. Outros atores foram abordados para um melhor entendimento dos processos de planejamento e execução do plano de reassentamento, com destaque para os responsáveis pelo projeto dos conjuntos habitacionais destinados às famílias, responsáveis pela execução e fiscalização das obras do componente macrodrenagem e para os coordenadores de área responsáveis pela transferência das famílias. Na abordagem direta junto ao público alvo, buscou-se identificar as expectativas das famílias a serem reassentadas e verificar o alcance dos objetivos junto às famílias reassentadas. Foram priorizados os aspectos de percepção da política adotada, a motivação para o reassentamento, a consciência da situação de risco vivida nas margens dos rios, o conhecimento de alternativas propostas pelo projeto, às opiniões sobre os procedimentos adotados, a percepção dos direitos de cidadania, os padrões habitacionais aceitáveis e o que motivaria uma possível transferência do imóvel recebido. A amostragem buscou salvaguardar a proporcionalidade das características tanto dos grupos a reassentar quanto daqueles já reassentados. Utilização de entrevistas abertas, gravadas, com roteiro pré-estabelecido junto à estrutura institucional representativa dos moradores das áreas de intervenção e às instituições governamentais envolvidas diretamente no Projeto Reconstrução Rio. Para a coleta de dados junto à população foram adotados dois questionários fechados, com critérios pré-estabelecidos, de questões qualitativas e quantitativas - um destinado à população a ser reassentada e outro à população já reassentada. A amostra definida previa a aplicação dos questionários em 20% junto à população ribeirinha a ser reassentada e 20% do total das habitações ocupadas, até Dezembro de 1994, pela população reassentada nos conjuntos habitacionais oferecidos. Houve variações, na estimativa da população a ser reassentada, em função das alterações de traçado nos projetos de drenagem, para o equacionamento dos benefícios do empreendimento, mas o número originalmente estimado se manteve na mesma ordem de grandeza.

No âmbito institucional, a abordagem visou identificar, no caso dos órgãos governamentais ligados ao programa, as atribuições e seu cumprimento por parte de cada órgão e caracterizar as particularidades e os resultados alcançados pelo plano de reassentamento. Os contatos estabelecidos, priorizaram os aspectos da política atual adotada para o reassentamento do Reconstrução-Rio, as alternativas

oferecidas à população e proceder o levantamento de políticas habitacionais adotados pelos governos de Estado. No caso das instituições não governamentais, procurou-se estabelecer o grau de participação destes órgãos nas decisões decorrentes das etapas de planejamento e execução do programa de reassentamento e avaliar, sob o ponto de vista dos mesmos, as ações do governo e os resultados obtidos. Para a abordagem institucional foram utilizadas entrevistas gravadas, com roteiros pré-estabelecidos, definidos para instituições governamentais, não governamentais e para os coordenadores de área, responsáveis pelo reassentamento das populações ribeirinhas em áreas de interferência com as obras nos rios Botas, Machambomba, Jacatirão, Sarapuí e Pavuna/Meriti. No roteiro, delimitou-se o conceito institucional sobre o programa de reassentamento, o acompanhamento e integração institucional, a avaliação do programa e as aberturas e dificuldades para o planejamento e execução das ações propostas.

A pesquisa foi aplicada um ano antes de o projeto iniciar e um ano depois do início do reassentamento das famílias. Seu resultado mostrou uma melhoria nos padrões de vida, tanto da população reassentada em conjuntos habitacionais, quanto das que permaneceram nas áreas de origem, que foram beneficiadas com equipamentos urbanos (Ver tabelas simples em anexo). Nos conjuntos habitacionais utilizados para o reassentamento destas famílias foram construídos todos os equipamentos urbanos demandados pelos moradores através da pesquisa, incluindo creches, postos de saúde, sede para associação de moradores, Centro comunitário e equipamentos de esporte e lazer. A localização, o tamanho das casas, melhorias urbanas e forma de pagamento, também foram itens discutidos e aprovados em assembleias realizadas com a população afetada. Organizações não governamentais, que atuam há décadas na Baixada Fluminense, como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE¹ e o

¹ A FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - Fundada em 1961 é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que atua em seis estados brasileiros e tem sua sede nacional no Rio de Janeiro. Desde suas origens, trabalha na organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo.

Ao longo da década de 60, a FASE lançou as bases de um trabalho ligado ao associativismo e ao cooperativismo, mas o golpe de 64 fez com que estes rumos tivessem de ser redefinidos. A

Comitê de Saneamento da Baixada, avaliaram a experiência do projeto Reconstrução Rio como “democrática e participativa”, principalmente no segundo governo Brizola.

Analisando o projeto Jorge Durão, Diretor Executivo da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional FASE, na época do projeto, entrevistado pela Pesquisa Expectativa-Ativa, diz:

“O percurso realizado desde 1988 – quando surgiu o Projeto Reconstrução-Rio – por uma pluralidade de atores e de vontades, guarda caráter fortemente democrático. Seu significado fica mais evidente quando se considera a intrincada montagem política e institucional requerida para se viabilizarem as condições adequadas de articulação do Poder Público Estadual com as prefeituras locais e de abertura dos canais de participação popular na gestão do Projeto”. E mais a frente afirma: ”No tocante à intervenção governamental, convém lembrar que o projeto passou por dois governos estaduais, que lhe imprimiram concepções e formatos de gestão bastante diferenciados, e está sendo finalizado agora, por um terceiro governo. Tudo isso representa uma notável exceção para todos nós, acostumados a lidar com a terrível descontinuidade das políticas públicas no Brasil” (Durão 1995²).

Para finalizar, faz necessário esclarecer que a pesquisa em questão não teve o caráter e rigor acadêmico, pois seu principal objetivo era monitorar e subsidiar

resistência à ditadura e a formação das oposições sindicais e dos movimentos comunitários de base passaram a ser o foco principal da entidade.

Na década de 70, a FASE apoiou o movimento de organização social que enfrentou a carestia, o trabalho infantil e as desigualdades econômicas e sociais. Teve grande presença junto ao campesinato no norte do Brasil, junto aos trabalhadores rurais do nordeste, aos trabalhadores da construção civil e das indústrias metalúrgicas do sudeste e dos movimentos de associações de moradores de norte a sul do país, formando centenas de lideranças pelo Brasil e apoiando-as em suas reivindicações, chegou aos anos 80 participando de todo o processo que levou à anistia, à constituinte e às eleições diretas.

Na transição democrática, ao longo da segunda metade dos anos 80 e nos anos 90, a FASE desenvolveu ferramentas e metodologias educativas voltadas para o controle popular e a participação da cidadania no âmbito das questões urbanas e rurais. O tema do desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, a luta pela ação afirmativa de movimentos sociais de mulheres, afrodescendentes e indígenas, bem como a ação pela exigibilidade e justiciabilidade em Direitos Econômicos Sociais e Culturais, marcaram a sua atuação no quadro de luta contra as desigualdades.

Deste o início desse século, a FASE se lançou na atuação local, nacional e internacional com vistas a integrar redes, fóruns e plataformas. No campo da promoção de seus princípios e da produção de conhecimento, a FASE realiza convênios com órgãos públicos, monitora projetos e faz parcerias com universidades. IN <http://www.fase.org.br/>.

²Durão Jorge Eduardo S.[orelha] IN: Saneamento Ambiental na Baixada Cidadania e Gestão democrática: avaliação do programa Reconstrução-Rio na Baixada Fluminense/ Jorge Florêncio de Oliveira, Helio Ricardo Porto, Orlando Alves dos Santos Junior – Rio de Janeiro: FASE, 1995.

as ações do poder público no decorrer projeto, o que não impediu que ela fosse recuperada analiticamente para esse trabalho. O material utilizado, questionários, roteiros e entrevistas gravadas se perderam ao longo dos anos e os dados apresentados constam em alguns dos meus arquivos antigos, de relatórios do governo e de texto avaliando o subcomponente de reassentamento, publicado em 1995, em livro editado pela Fase³.

³ Idem.

2 A Participação e a democratização do Estado

Neste segundo capítulo, alguns temas e autores foram adotados para dar estrutura ao estudo sobre o papel da participação na democratização do Estado, cuja análise se consubstancia através da experiência empírica que será apresentada no capítulo cinco.

O estudo inicia conceituando a esfera pública. Para isso, recorreu-se à produção de Habermas (2002, 2003a, 2003b) e seus interlocutores, sobretudo Nancy Fraser (2001 2002). Como desdobramento será analisado a participação cidadã nesta esfera pública, onde, além de Habermas e Fraser, lança-se mão dos estudos da autora Nuria Grau (1988), que acredita que um projeto democratizador depende da recuperação do Estado e da sociedade, como simultaneamente pública e política.

A ação dos movimentos sociais organizados foi fundamental para a ampliação da participação na governança do projeto selecionado para o estudo. Para refletir sobre o papel destes movimentos, na democratização da ação do estado, foram utilizados os estudos de Gloria Gohn (1997, 2003, 2005) e o exame do histórico dos movimentos associativos do Rio de Janeiro, particularmente da Baixada Fluminense, onde foi implantado o Projeto Reconstrução Rio.

A governança participativa é destacada neste capítulo através de autores como Avritzer, Navarro e Bourdin e dos diferentes conceitos de governança, desde os que enfatizam o aumento da eficiência e da efetividade, como a chamada “good governance”, defendida pelo Banco Mundial, pelo BIRD e pelo Fundo Monetário Internacional, à “governança interativa” de Kooiman, a “governança participativa” de Grote e Gbikpi e a “governança social negociada” de Hirst.

Encerra o capítulo, o debate sobre o papel da burocracia técnica na democratização do Estado. Considerada uma forte influencia para o sucesso da experiência selecionada, o exame da burocracia será balizado pelos conceitos de Habermas e os estudos sobre a burocracia brasileira de Edson Nunes (2010) e Fernando Luiz Abrucio (2007).

2.1 A esfera pública e a democratização do Estado

O conceito de esfera pública tem sido muito utilizado nos estudos de alternativas para a concretização de experiências democráticas, mas está longe de ser um consenso. Habermas é o precursor deste debate, mas, como mencionado na introdução, outros autores se ocuparam da tarefa de trabalhar este conceito, criticando e adaptando-o ao mundo de hoje, com destaque para Nancy Fraser (2001, 2006), cujo estudo também será abordado. A partir destas críticas, Habermas, repensou seu conceito no contexto das sociedades atuais, importantes mudanças foram feitas na sua teoria, trazendo novas formulações e conceitos de esfera pública ao longo do tempo. Fazendo uma análise política do público, sua proposta sustenta a necessidade de modificar a ideia normativa de auto-organização da sociedade no surgimento da democracia de massas expressa pelo Estado de Bem-Estar Social (Habermas, 2003). Entretanto, alguns aspectos da concepção original de esfera pública de Habermas são importantes de serem lembrados.

O autor destaca a esfera pública burguesa como uma categoria típica de uma época que não pode ser pensada em uma análise que fuja dos contextos da sociedade burguesa. A esfera pública estaria, portanto, limitada por seu caráter de categoria histórica. A “burguesia” seria o suporte deste público, o que, somado ao surgimento da imprensa e outros fatores, criariam as condições ideais para a formação de uma esfera onde os sujeitos seriam capazes de construir uma opinião sobre os assuntos da sociedade. A esfera pública burguesa estaria formada pela junção de um conjunto de pessoas privadas, reunidas para discutir questões privadas. O princípio estruturante desta esfera está ancorado na capacidade da racionalização pública.

Assim, os membros dessa esfera pública estariam ligados por duas características fundamentais de igualdade: serem proprietários e serem humanos (HABERMAS, 2003a, p. 64). A condição para ter uma esfera pública é o acesso de todos. A questão que se coloca, entretanto, é que “todos”, neste caso, se referem exclusivamente ao burguês do séc. XVIII. Seu esquema original compreendia a esfera privada, composta pela família, em seu espaço íntimo, e a sociedade civil burguesa. A esfera pública seria composta por uma esfera pública

política e uma esfera pública literária. A esfera pública política teria a função de, através da opinião pública, intermediar as relações entre o Estado e as necessidades da sociedade. As duas esferas seriam garantidas pelos direitos fundamentais, porque assim estaria assegurada a autonomia privada, principalmente da família e da propriedade (HABERMAS, 2003^a: 103).

Uma das principais funções da esfera pública é a formação da opinião pública, que tem a tarefa não só de identificar e perceber a realidade e seus problemas sociais, mas também exercer pressão sobre o sistema político a ponto de influenciá-lo nas questões que foram debatidas nesta esfera. Esta influência ocorre “pela força exercida através da construção da opinião pública” (HABERMAS, 2003b: 98), que se forma, tendo em vista o consentimento que conquista, através do processo de comunicação dentro dessa esfera. Ou seja, quando as opiniões individuais são estabelecidas por meio de amplo debate, existe a possibilidade do surgimento de uma ideia comum, uma opinião pública.

Existem variações na “qualidade” da opinião pública gerada, onde, dependendo do grau, mais ou menos, racional das argumentações e opiniões propostas, a opinião pública será também mais ou menos qualificada. Esta qualificação é dada pelo grau, maior ou menor, de racionalização, envolvido na formação desta. Há “uma variação no nível discursivo da formação da opinião e na ‘qualidade’ do resultado” (HABERMAS, 2003b: 94). Grupos e indivíduos com notoriedade na sociedade poderiam exercer maior eficácia em seus discursos e elaborar um julgamento, mas, para constituir uma opinião pública de influência política, é necessário que haja assentimento das outras pessoas, pois estes também constituem a esfera pública. As pessoas que não estão inseridas em grupos de interesses organizados, nem são especialistas, participam da esfera pública produzindo opiniões, consentindo ou não com as ideias formadas (Idem p. 96).

A esfera pública e a esfera privada não estão desconectadas, uma tem ressonância na outra. São as condições de comunicação modificadas que as diferenciam, não existindo a priori os temas que são privados e os que são públicos. O que determina a mudança de um tema privado para uma esfera pública é a capacidade dos envolvidos se articularem e tornarem este tema em interesse geral. As associações da sociedade civil “formam o substrato

organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais” (HABERMAS, 2003b: 109-115). Entretanto, é fundamental que a privacidade seja preservada por direitos fundamentais garantidores da livre consciência e expressão. Somente com uma esfera privada livre e preservada por direitos é que pode existir a esfera pública. É necessária que haja alguma fonte de regulamentação e institucionalização desta esfera onde a sociedade civil, por si, só tem uma margem de ação muito limitada (p. 117).

Nancy Fraser, uma das principais críticas deste modelo original de esfera pública de Habermas, coloca em cheque as principais premissas da esfera pública burguesa, como a existência de uma única esfera pública. A multiplicidade de públicos ajuda à democracia, pois em sociedades multiculturais e estratificadas são necessários vários públicos, uma vez que existem identidades culturais e sociais distintas (FRASER, 1996:53). Outra crítica é a utopia da igualdade nas relações dentro da esfera pública. Não há como estabelecer igualdade plena na esfera pública quando na sociedade existem desigualdades (p.56). Não é possível que interlocutores de uma esfera pública coloquem de lado suas diferenças estruturais para dialogar como iguais. Hierarquias não desaparecem na esfera pública, quando o indivíduo entra num debate, ele não deixa a posição social que ocupa. Em sociedades estratificadas existem posições de acesso às riquezas assimétricas, que sempre estarão refletidas na esfera pública (p. 57-58).

Fraser também critica a ideia de que a esfera pública deve se restringir ao bem comum e não entrar em questões privadas. Faz-se necessário aceitar a inclusão na esfera pública de temas tratados como privados pela ideologia dominante. Ao se limitar a entrada de questões privadas na esfera pública, estaríamos excluindo questões e interlocutores do debate. Muitos grupos sociais seriam excluídos da discussão, por conta da tradição estabelecida ou por razões culturais, morais, ou religiosas, como no caso da violência doméstica, considerada uma questão privada por longo tempo (FRASER, 1996. p. 65-69). No funcionamento da esfera pública não há a necessidade de haver uma clara separação entre sociedade civil e o Estado (p.72). Os públicos existentes são dois tipos: público fraco, que estaria ligado à sociedade civil formando opinião, mas

sem tomar decisões, e um público forte, ligado às instituições de Estado, também formador de opinião, mas que também tem a possibilidade de tomar decisões. Esta articulação entre a sociedade civil, através do público fraco, e o Estado, através do público forte, seria fundamental para a esfera pública (p. 74).

Ao fazer uma revisão de suas ideias para os dias atuais, Habermas (2003), admite a existência de desigualdade de posições dentro da esfera pública moderna. Algumas pessoas são mais organizadas e têm mais recursos do que outras, tendo por isso um acesso privilegiado às informações. Grupos podem usar a esfera pública para divulgar suas ideias e se manter no poder e aqueles grupos que estão em desvantagem teriam que contar com protetores. Entre os diferentes atores, aqueles que surgem a partir de uma esfera pública precisam criar uma identidade e se posicionar em relação ao que está dado. Os que existem independentes da esfera pública, se aproveitando dela, como os partidos, organizações econômicas e grupos profissionais, têm sua identidade independente dela (Habermas, 2003b, p.108). A existência de outras esferas garantiria um acesso mais amplo à esfera pública, seria a totalidade de uma rede formada por inúmeros públicos, em vários níveis diferentes. Estes públicos sempre estão ligados por algum ponto, seja de conteúdo, vínculo social, etc. Dentre os exemplos estão: esferas públicas literárias, eclesiásticas, artísticas, feministas e até, esferas públicas “alternativas” da política de saúde, da ciência, etc. (HABERMAS, 2003b, p. 115 -116).

Três tipos de esferas públicas parciais foram definidos por Habermas (2003):

- Esfera pública episódica, que é aquela que ocorre em bares, cafés, nas praças, ruas, etc.
- Esfera pública da presença organizada, representada por encontros como as reuniões de partido, de vizinhos, de igreja, etc.
- Esfera pública abstrata, que é a produzida pela mídia, são os leitores, espectadores, ouvintes, etc., que embora estejam espacialmente longe, estão reunidos por pensamentos semelhantes.

Estes diferentes níveis de esferas públicas estão sempre influenciando uns aos outros. Habermas acredita que “(...) apesar destas diferenciações, as esferas

públicas parciais, constituídas através da linguagem comum ordinária são porosas, permitindo uma ligação entre elas”. (Habermas, 2003b, p. 123).

Outro aspecto que merece destaque neste estudo é a forma como ocorre à influência da esfera pública política no sistema político. Habermas (2003) formula alguns modelos de influência e analisa a entrada de novos temas para a agenda política. Entre seus modelos temos:

O modelo de acesso interno – Considerado o modelo mais comum, nele as iniciativas parte dos próprios atores políticos, sem haver preocupação em debater ou buscar o apoio da esfera pública. É o modelo adotado na maioria dos projetos de urbanização metropolitanos no Rio de Janeiro. Mesmo partindo dos dirigentes políticos, este modelo necessita ter o apoio da esfera pública para implantar suas propostas.

O modelo de mobilização - Ocorre mais frequentemente quando está associado a uma sociedade civil atuante, seu principal objetivo é ampliar a participação na política.

O modelo de iniciativa externa - É mais comum em sociedades com maior grau de igualdade e prevê o empreendimento de novos temas de iniciativa externa na esfera pública. É a influência daqueles que estão fora do sistema político, através da opinião pública. Aplica-se à situação na qual um grupo, que se encontra fora da estrutura governamental, articula uma demanda e tenta propagar, em outros grupos da população, seu interesse por alguma questão e assim ganhar espaço na agenda pública. Isso permite uma pressão suficiente nos que têm poder de decisão, obrigando-os a inscrever a matéria na agenda formal, para que seja tratada seriamente (Habermas, 2003b, p. 134 - 136).

A possibilidade de entrar no debate, produzir demandas e encaminha-las ao sistema político, nem sempre significa que estas demandas serão cumpridas pelos agentes políticos ou que corresponderão aquilo que inicialmente almejavam estes grupos da sociedade civil. Apesar disso, o modelo de iniciativa externa normalmente amplia a participação na política, introduzindo questões nos debates institucionais e alterando formas de conduta regulamentadas (HABERMAS, 2003b p. 141).

“(…) basta tornar plausível que os atores da sociedade civil, até agora negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de consequências, quando tomam consciência da situação de crise. Com efeito, apesar

da diminuta complexidade organizacional, da fraca capacidade de ação e das desvantagens estruturais, eles têm a chance de inverter a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político” (Habermas, 2003b, p. 145).

A experiência empírica selecionada alternou e até misturou este modelos preconizados por Habermas (2003), ao longo das três diferentes administrações em que foi implantado.

No Governo Moreira Franco (1987 a 1991), responsável pela formulação do projeto inicial, o modelo de acesso interno foi o mais presente, contando com pouca participação da sociedade civil na formulação e no planejamento do projeto. O movimento organizado, através do Comitê de Saneamento da Baixada, pressionou para participar na reformulação do projeto, ocorrida no segundo Governo Brizola (1991 a 1994).

Na reformulação do projeto, a participação na esfera pública foi ampliada com maior inclusão da sociedade civil, que passa a ser priorizada tanto no planejamento quanto na execução do projeto, se aproximando assim do modelo de mobilização. O governo Marcelo Alencar (1995 – 1999) continuou as obras, mas restringiu muito a participação dos movimentos sociais no projeto. Por cerca de dez anos, nas diferentes administrações, o projeto Reconstrução Rio teve maior ou menor participação na esfera pública, contando sempre com muito interesse dos movimentos sociais, mas pouco interesse do Governo do Estado e dos Governos Locais, na sua governança.

2.2 A participação na esfera pública

O conceito de política deliberativa é desenvolvido como estrutura central de um sistema político democrático, configurado como o estado de direito, que legitima as decisões corretamente (Habermas, 1997 p.34). Porém, esta estrutura não é válida para a totalidade das instituições sociais e mesmo do Estado. O processo democrático depende de contextos de inserção que foge a seus poderes de regulação. A imparcialidade ou a neutralidade dos agentes, geralmente consideradas necessárias, é contestada por Habermas, que argumenta que é impossível separar as contradições existentes e o conflito de opiniões deve ser superado pelo agir comunicativo.

No Projeto Reconstrução Rio, a realização de inúmeras assembleias e reuniões, com a participação de todos os atores envolvidos: governo estadual, governos locais, líderes políticos, lideranças comunitárias e população diretamente afetada, permitiu a superação de grandes conflitos na reformulação do programa de reassentamento de quatro mil famílias da região metropolitana do RJ. O permanente debate entre os atores envolvidos trouxe avanços significativos na governança do projeto, superando, a partir do agir comunicativo, conflitos de opiniões entre estes atores, potencializando os recursos utilizados e trazendo melhorias concretas na qualidade de vida da população envolvida.

Em sua análise sobre participação na esfera pública, Habermas sugere que um processo democrático deveria proporcionar para seus cidadãos, no mínimo, a inclusão de todas as pessoas envolvidas, com chances reais de participação, no processo político, repartidas equitativamente. É importante que neste processo todos tenham o direito a escolha dos temas da agenda e igual direito a voto nas decisões. Criam-se assim condições para que todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos (Habermas, 1997. p.56-59).

A dificuldade da aplicação deste processo, na sua totalidade, esbarra na complexidade social que impõe suas diferenciações e determina restrições para sua consecução. É preciso garantir aos cidadãos direitos de comunicação e direitos de participação política para se legitimar o processo democrático. A esfera pública é o espaço de todos os cidadãos que, através dos direitos de comunicação e participação política, se tornaram politicamente autônomo, podendo então discutir na esfera pública, através dos movimentos sociais, que funcionam como um canal para estas reivindicações (Habermas, 1997. p.61-62). A necessidade dos cidadãos deliberarem sobre suas demandas sociais e para a exigência da opinião pública, direciona o poder administrativo ao atendimento destas demandas.

Só faz parte de uma esfera pública o sujeito enquanto portador de uma opinião pública. Esta opinião está colocada no “sentido da ideia de reputação”, significando assim, uma maneira de ver determinada coisa que passa por questionamento e que faz parte de uma esfera pública. (Habermas, 2003^a p. 71).

Esta esfera tem a importante função de controlar o exercício do poder político. Através da “publicização” das ações políticas institucionais, o público pode supervisionar e criticar estas ações, garantindo assim maior transparência nas políticas e projetos. A noção de opinião pública se baseia na racionalização, “inerente à condição humana” (p.76-77). Todo ser humano tem em si a capacidade de racionalizar e, “se um argumento for colocado à prova, qualquer ser humano é capaz de comprová-lo, ou não, através da racionalização” (p.79).

Com relação à palavra “público”, Habermas considera que, embora tenha vários significados, a dimensão mais importante do público é a de que é sempre um “público que julga” e o objeto deste julgamento é que ganha publicidade (Habermas, 1997, p.82). O surgimento de uma esfera pública significa a emergência de um espaço onde assuntos de interesse geral seriam expostos, debatidos e criticados para, desta forma, dar lugar a um julgamento. Quanto mais assuntos forem discutidos, mais julgamentos da realidade social existirão, significando assim, a submissão das ações públicas a uma avaliação. Este seria um ponto fundamental do conceito de esfera pública para a teoria democrática. Ela seria a esfera de legitimação do poder público (Habermas, 2003^a. p.32-39).

“Esses juízos interditados são chamados de “públicos” em vista de uma esfera pública que tinha sido considerada uma esfera de poder público, mas que agora se dissociava deste como o fórum para onde se dirigiam as pessoas privadas a fim de obrigar o poder público a se legitimar perante a opinião pública. O publicum se transforma em público, o subjectum em sujeito, o destinatário da autoridade em seu contraente” (Habermas, 2003^a p.40, aput Grau, 1988).

Outra perspectiva de análise para a questão da participação social na esfera pública é a oferecida por Nuria Grau (1988), que afirma que a participação política é um jogo a dois: cidadãos e instituições de Governo. Neste contexto, a cidadania não constitui um simples dado, nem um mero status legal, mas está sujeita à construção com base em estruturas institucionais que a possibilitam. Uma das principais premissas é que os atores políticos atuam num quadro de identidades que são moldados por instituições políticas e processos, aceitando a perspectiva institucional para interpretar a atividade política. Seria imprescindível levar em conta as mudanças que estão se processando no contexto. O sinal dessas mudanças remete aos limites da regulação coletiva e da ação política, ou seja, às relações entre o Estado e a sociedade. A recuperação e ampliação do público no

social instituem-se num projeto que adota uma visão da cidadania como perspectiva, através da qual não apenas a sociedade produz o Estado, exercendo sobre ele uma função de crítica e controle, mas também se expressando como trabalho comum e ação comum, após um processo que inclui tanto a deliberação política como a adoção de decisões públicas em espaços autônomos (Habermas, 1986 apud Grau, 1988 p.59). Fica cada vez mais estabelecido, por diferentes correntes de pensamento, que as funções protetoras, mediadoras de conflitos e redistributivas do Estado democrático, não podem ser assumidas pela sociedade e muito menos pelo mercado.

A ampliação da esfera pública remete à própria sociedade, mas não se resolve somente em sua esfera. Um projeto democratizador aponta para a recuperação das duas esferas, o Estado e a sociedade, como simultaneamente pública e política. A ampliação da liberdade da sociedade exigiria a satisfação dessa dupla condição. As assimetrias de representação são fontes de desigualdade, e só a democratização das instituições clássicas de representação pode atenuar estas assimetrias. Esta democratização exige a “participação cidadã”, para a recuperação e ampliação do espaço público. Contudo, esse espaço não é “raso nem unidirecional”. Nele coexistem e mesclam-se movimentos e organizações sociais que reclamam por maior ingerência nas decisões políticas e, além disso, está permeado por estratégias estatais promovidas em busca do aprofundamento da democracia e do fortalecimento do espaço público (Grau, 1988, p. 56-69).

As formas de organização em torno do movimento de participação popular, em favor do fortalecimento da esfera pública, variam de acordo com o contexto histórico. O que existe de novo, a partir da década de 90, é o fato de estar surgindo uma convergência da sociedade com os esforços empreendidos pelo Estado, para favorecer a inclusão da sociedade civil no debate sobre a gestão pública, através de novos arranjos institucionais. Nestes novos arranjos, caberia ao próprio Estado fortalecer essa sociedade e dar curso às suas aspirações, vislumbrando assim eficácia e eficiência na gestão pública. No caso do projeto Reconstrução-Rio, é possível verificar que foram criados vários canais para a expressão direta dos cidadãos, de novas oportunidades políticas e, certamente, da construção de espaço de influência da sociedade sobre o Estado. Entretanto, também foi evidente uma

grande instabilidade neste processo participativo que, em alguns momentos, chegou a sofrer retrocesso ou pelo menos estagnação (Habermas, 2003^a p. 111).

A clara orientação das reformas constitucionais pode limitar o debate acerca dos instrumentos possíveis para aperfeiçoar a representação social na política pública. É necessário promover arranjos institucionais que contribuam para a promoção de um maior pluralismo no processo político.

A participação cidadã, de modo geral, tem sido associada principalmente à intervenção dos cidadãos em atividades públicas, no âmbito específico do aparelho do Estado, ou seja, da administração pública. O pluralismo integrativo do Estado traz a expectativa de que, com a ingerência da participação, o Estado irá obter maior igualdade política junto com a concordância social para incrementar a eficiência das decisões governamentais. Este modelo representa uma dicotomia em relação aos movimentos sociais: manter a sua autonomia em relação ao Estado ou ser cooptado por ele. Essa é uma tensão de difícil solução, pois embora o valor da igualdade política seja um referencial, os acordos estabelecidos podem levar à exclusão de atores e de espaços: “A influência dos grupos favorecidos cresce em detrimento dos interesses não organizados” (Grau, 1988, p. 79). Com relação à participação social, a autora destaca que a capacidade de organização se refere a maior igualdade na distribuição dos recursos de poder (dinheiro, informação etc.).

Outro fator importante, em relação à capacidade de organizar-se, é que esta não se atém apenas à questão quantitativa, mas também na qualidade da organização: “Não basta haver o contrapoder, ele precisa também ser eficiente” (Grau, 1988, p. 86).

O desenho burocrático de deliberação política, na medida em que privilegia a informação e a capacidade profissional dos cidadãos para decidir, se torna insuficiente. A superação deste atual desenho serve não só para a deliberação pública, mas também para estimular um maior pluralismo na elaboração das decisões do governo. Como conseguir, a partir da sociedade, uma influência efetiva sobre as decisões governamentais, que complete o princípio da representação territorial com a funcional, realizando o princípio da igualdade democrática, se não há igualdade econômica e social que democratize o

conhecimento e a informação? Se a deliberação pública não puder ser aplicada à esfera da administração, como será possível à sociedade exercer uma influência direta sobre o Estado? Neste caso, pode-se remeter a questão da existência da resistência à participação. A questão que se coloca são os custos da oportunidade de participação cidadã para os sujeitos sociais e conseqüentemente, as compensações que podem ser estabelecidas para minimizar tais custos (Grau, 1988 p.89-95).

Para estimular a participação, são necessários incentivos que vão além da possibilidade de obter tais bens, ou seja, incentivos “seletivos e separados”, que também podem incluir incentivos materiais (Grau, 1988 p. 97). Esta questão sempre esteve presente nos debates com os movimentos sociais e os representantes comunitários envolvidos no projeto Reconstrução Rio. Neste e em outros projetos de intervenção urbana na região metropolitana do Rio de Janeiro, o movimento organizado de moradores vem reivindicando o pagamento de ajuda de custo para que os representantes da população afetada possam participar das reuniões e acompanhar as obras. Esta ajuda seria para cobrir a sobrevivência básica, o transporte e a alimentação, dos representantes comunitários. Em alguns projetos, como o Nova Baixada, representantes comunitários de cada local trabalhado recebiam ajuda financeira para participarem das reuniões e atividades do projeto. Entretanto, se de um lado foi garantida a participação, de outro, atrelou a ação destes representantes comunitários ao governo do estado e às empreiteiras, responsáveis pelas obras do projeto e pelo pagamento dos benefícios pleiteados, uma vez que o Estado não pode repassar recursos sem licitação e não tem como contratar sem concurso público. Isto diminuiu muito as críticas destes representantes quanto às ações do Estado e das empreiteiras, criando assim uma harmonia artificial, pois, na prática eles passaram não mais a representar as reivindicações dos moradores, mas a atuarem como defensores do Estado e das empreiteiras junto a eles.

2.3 Movimentos Sociais

A existência dos movimentos sociais é de fundamental importância para a sociedade civil enquanto meio de manifestação e reivindicação. Tradicionalmente se constituem em elementos de resistência e posicionamento político da

sociedade. Em “A invenção do presente” Melucci (2001), afirma que “Os movimentos das sociedades complexas são profetas sem encanto”, definindo profeta como aquele que fala à frente, considerando que os movimentos, apesar de não terem a força dos aparatos, têm a força da palavra. No texto, Melucci faz uma análise da teoria marxista, que trabalha basicamente na lógica dos antagonismos criados nas sociedades capitalistas industriais, em decorrência da luta de classes, estabelecidos pelo meio de produção e pela distribuição da renda, obtida pelas diversas classes envolvidas. Uma visão fundamentada na questão econômica e no seu rebatimento no plano político. Trata-se de uma visão determinista, onde os movimentos são consequências diretas da condição de classe que aponta para a superação do sistema capitalista (Melucci, apud, Gohn 1997, p. 125).

Com o desenvolvimento das sociedades complexas, os movimentos sociais mudaram de caráter e os aspectos de ordem cultural cresceram de importância por possuírem um alto grau de heterogeneidade. O espaço dos movimentos sociais não coincide mais com as formas tradicionais de organização, nem com os canais estáveis da representação política. Os conflitos se dão como consequência de desequilíbrios dentro do sistema, onde os grupos envolvidos lutam pela melhor distribuição dos recursos que todos valorizam. Neste tipo de movimento, a exemplo do feminista, homossexual, e pela paz, não há um conteúdo de classe definido, o corte é vertical congregando diferentes estratos sociais, nível de renda, grau de escolaridade etc. Demonstrando neste caso que a análise economicista reducionista não consegue explicar o movimento (Gohn, 1997).

Quando se fala de movimento social, normalmente se refere a um fenômeno coletivo que se apresenta com certa unidade externa, mas no interior têm significados, modos de organização e formas de ação, muito diferenciados. Também é usual se referir e considerar os movimentos como resultados, de uma situação histórica, sem considerar as motivações, o sentido e os componentes da ação coletiva. É preciso analisar como se constitui os modos desta ação e não considerar irrelevante o jogo das variáveis “estruturais” (Gohn, 2005, p66-85).

“Antigamente, a análise dos conflitos significava, necessariamente, na análise da condição social de um grupo. A partir dessa análise era possível deduzir as causas da ação. Hoje, ao contrário, é preciso identificar o campo dos conflitos no nível do sistema e analisar como certos grupos sociais interferem neste campo. Não existem mais atores conflituais “por essência” a ação tem caracteres temporais, pode

envolver atores diversos, pode deslocar-se em áreas diversas do sistema” (GOHN, 2005, p.84).

Tarrow (2009) também oferece um amplo quadro teórico para entender o lugar dos movimentos sociais. Para ele “os estudiosos se concentraram em teorias específicas ou em alguns aspectos em detrimento de outros” (Tarrow, 2009, apud Gohn 2005, p. 87). O autor estabelece que: “O ato irredutível, que esta na base de todos os movimentos sociais, protestos e revoluções, é a ação coletiva” (idem, p.89). Desta forma ele estabelece a teoria da ação coletiva lembrando que ela não é uma teoria abstrata que pode ficar fora da historia e separada da política.

Ao definir as propriedades básicas dos movimentos sociais Tarrow os vê como “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridades” (Tarrow, 2009, p.17, apud Gohn, 2005 p.91). Esta definição tem quatro propriedades empíricas: protesto coletivo, objetivo comum, solidariedade social e interação sustentada. O autor acredita que nem todos os conflitos surgem do interesse de classe, mas de interesses e valores, comuns ou justapostos, que são à base de suas ações comuns.

“Quando suas ações se baseiam em densas redes sociais e estruturas conectivas e recorrem a quadros culturais consensuais e orientados para a ação, elas podem sustentar essas ações no conflito com opositores poderosos. Em tais casos, e apenas em tais casos, estamos diante de um movimento social” (Tarrow, 2009 p.29).

Com o desenvolvimento das sociedades complexas, os movimentos sociais mudaram de caráter e os aspectos de ordem cultural cresceram de importância por possuírem um alto grau de heterogeneidade, o espaço dos movimentos sociais não coincide mais com as formas tradicionais de organização da solidariedade nem com os canais estáveis da representação política. Os conflitos se dão como consequência de desequilíbrios dentro do sistema onde os grupos envolvidos lutam pela melhor distribuição dos recursos que todos valorizam. Neste tipo de movimento, como o feminista, meio ambiente, pela paz, não há um conteúdo de classe definido e o corte é vertical congregando diferentes estratos sociais, nível de renda, grau de escolaridade etc. Neste caso a análise economicista reducionista não consegue mais explicar o movimento.

Outro modo habitual de referir-se aos movimentos é considerá-los como efeitos de uma situação histórica sem levar em conta as motivações, o sentido, os

componentes da ação coletiva, como se os modos por meios dos quais esta ação se constitui e se mantém no tempo fossem irrelevantes com relação ao jogo das variáveis “estruturais”. Se no passado estudar conflitos significava, necessariamente, analisar a condição social dos grupos envolvidos e deduzir daí as causas da ação, hoje é preciso identificar o campo dos conflitos e explicar como certos grupos sociais interferem neste campo. Não existem mais atores conflituais por essência, a ação pode ter características temporais e envolver diversos atores. Com estas diferenças identificadas, se faz necessário o estabelecimento de princípios, para análise dos movimentos sociais, diferenciando-os de ações pontuais.

Tarrow (2009 p.35), ao estabelecer que, “o ato irredutível que esta na base de todos os movimentos sociais, protestos e revoluções é a ação coletiva”, define a teoria da ação coletiva, que não é uma teoria abstrata. Não fica fora da história e separada da política. As formas contenciosas de ação coletiva são diferentes das relações de mercado, dos grupos de pressão ou da política representativa porque colocam pessoas comuns em confronto com opositores, elites e autoridade. “Elas têm poder porque desafiam o poder” (idem p.47).

Ao definir as propriedades básicas dos movimentos sociais, Tarrow os vê como “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridades” (Tarrow 2009 p.58). Esta definição tem quatro propriedades empíricas: “protesto coletivo, objetivo comum, solidariedade social e interação sustentada” (idem p.61). Nem todos os conflitos surgem do interesse de classe, mas de interesses e valores comuns ou justapostos que são à base de suas ações comuns. Quando as ações se baseiam em densas redes sociais e estruturas conectivas e recorrem a quadros culturais consensuais e orientados para a ação, elas podem “sustentar essas ações no conflito com opositores poderosos” (ibidem p.64). Só nesses casos, estamos diante de um movimento social.

Para compreender os movimentos sociais, mais do que pensar em classes sociais e valores comuns para a ação social coletiva, é necessário considerar as estruturas sociais nas quais os movimentos se manifestam. Em cada sociedade e estrutura social há um contexto histórico onde estão posto diferentes conflitos. Os

movimentos sociais trazem a tona os conflitos já postos pela estrutura social, sendo uma ferramenta fundamental para a ação de intervenção. Seriam as ações sociais coletivas, de caráter sociopolítico e cultural, que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. É o “agir comunicativo”, onde as ações coletivas são discutidas na esfera pública, a partir dessa comunicabilidade. Através da participação política os cidadãos alcançariam a sua autonomia (Gohn, 2005. p; 24-27).

Surge um novo projeto emancipatório por detrás da concepção que tem como horizonte uma sociedade democrática (Gohn 2003. p. 18). É inegável o desempenho dos movimentos sociais no processo de democratização da ação pública. Em uma sociedade tão heterogênea e multicultural como a encontrada na Região Metropolitana do RJ, as reivindicações dos diversos movimentos sociais, que expressam a pluralidade dos interesses, são o caminho para uma administração pública democrática.

A participação é uma clara forma de desenvolvimento e uma necessidade do Estado Democrático de Direito, é um processo de vivência que dá sentido aos movimentos sociais e contribui para o desenvolvendo de uma consciência crítica capaz de gerar uma nova cultura política (Gohn, 2003, p. 28-30). A defesa da democracia participativa a partir dos movimentos sociais legitima a própria democracia, atuando como canal de manifestações das classes oprimidas. Para ser democrático é necessário incorporar a visão do outro e do universal. (...) “um projeto político é democrático quando não se reduz a um conjunto de interesses particulares de um grupo, organização ou movimento” (GOHN, 2005, p. 36-37).

No Brasil, no fim da década de 1970 e parte dos anos 1980, os movimentos sociais populares se reorganizam, articulados por grupos de oposição ao regime militar, especialmente os movimentos de base cristã, inspirados pela teologia da libertação. Os movimentos sociais mudaram a constituição da esfera pública, invertendo a lógica do poder político e trazendo as demandas sociais das classes oprimidas que, por conta de suas manifestações, ganharam espaço de discussão. No fim dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, o cenário sociopolítico se transformou com o declínio das manifestações de rua, que davam visibilidade aos

movimentos populares nas cidades. Eles estavam em crise porque haviam perdido seu principal inimigo: o regime militar (GOHN, 2005, p.42-44).

Com a ascensão de setores da oposição a cargos no poder, se alterou a composição política e o país começou a reconstruir sua institucionalidade. Os movimentos sociais contribuíram decisivamente para a conquista de vários direitos sociais, que foram inscritos na Constituição Federal de 1988. Novos atores entraram em cena, como as ONGs e outras entidades do terceiro setor, que passam a ter mais importância do que os próprios movimentos sociais. Diferentes das ONGs que atuavam nos anos 1980, junto a movimentos populares, agora elas são inscritas no universo do terceiro setor, voltadas para a execução de políticas de parceria entre o poder público e a sociedade. Surgem outras formas de organização popular, mais institucionalizadas – como os Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Participação Popular etc. (GOHN, 2005, p.49-51).

Várias iniciativas de parceria, entre a sociedade civil organizada e o poder público, foram impulsionadas por políticas estatais, como a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre e Goiânia, a Bolsa Escola, a política de Renda Mínima, entre outras. Todos atuam em questões que dizem respeito à participação dos cidadãos na gestão pública.

O Estatuto da Cidade elaborado em 1990 e aprovado pela Câmara Federal em dezembro de 1999, nos itens que aludem à questão da gestão urbana remetem aos temas da participação e dos conselhos. Logo no seu início, suas diretrizes gerais, preconiza-se: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (inciso II do capítulo I). Já o capítulo II, que trata dos instrumentos da gestão urbana, menciona: “Os instrumentos previstos neste artigo, que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal, devem ser objeto de controle social garantido a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (cap. II, § 3º). O capítulo é todo dedicado às formas de gestão democrática da cidade.

Ética na Política, um movimento do início dos anos 1990, contribuiu decisivamente para a saída do presidente da República Collor de Melo, por corrupção, fato até então inédito no país. Contribuiu também para o ressurgimento do movimento dos estudantes com os “caras pintadas”.

São introduzidas as figuras da democracia direta – com referendun e revogação de mandatos de autoridade eleitas – além de novos mecanismos de intervenção cidadã associados ao processo de descentralização da administração pública (ex. Conselhos). Observam-se neste contexto duas tendências de participação cidadã, a primeira mostra que a maior visibilidade dos movimentos sociais pressionou a construção de novos arranjos institucionais do Estado para potencializar a cooperação social das comunidades, com o objetivo de conduzir a provisão dos serviços públicos. E a outra, é a reforma constitucional que se pauta na observação de que as normas formais anteriores faziam parte de um Estado autoritário, e por isso, excludente. Esta participação é um processo de vivência que dá sentido a um movimento social, desenvolvendo uma consciência crítica.

“Um projeto político é democrático quando não se reduz a um conjunto de interesses particulares de um grupo, organização ou movimento”. Para ser democrático, é necessário incorporar a visão do outro e do universal (Gohn, 2005 p. 66).

2.3.1 Movimentos sociais no Rio de Janeiro

Novos paradigmas surgiram na política e nos meios acadêmicos com o aparecimento de novos atores, organizados em movimentos sociais, nas décadas de 70 e 80 (GOHN, 2010 p. 39). Na luta contra o regime militar e pela democratização, estes atores inovaram os movimentos sociais, saindo do universo do trabalho e trazendo “sujeitos sociopolíticos organizados” (idem p.40) para o universo da moradia, ou organizados no campo da cultura e justiça social. Estes sujeitos, posteriormente, trouxeram novas temáticas, como gênero, idade, etnia, meio ambiente, busca de reconhecimento social e pobreza e novas formas de atuar, através de redes. Os sujeitos sociais passam a atuar institucionalmente em conselhos, fóruns, câmeras e outros espaços de participação democrática (idem p.41).

A partir da década de 70, o movimento de Associações de Moradores no Brasil foi um dos primeiros movimentos urbanos a tratar de forma coletiva problemas dos cidadãos enquanto moradores dependentes de serviços públicos (Gohn, 2010 p.42). As antigas sociedades de Amigos do Bairro e Associações de Moradores fazem parte da história política das cidades desde o início do sec.XX. Na época do populismo (1945-1964), muitas dessas associações atuaram de forma clientelista. Na época da ditadura militar elas foram reprimidas e se tornaram agências recreadoras, organizando ruas de lazer, ou prestando pequenos serviços, como auxiliar na retirada de documentos (Gohn, 1982 p.32).

Ao final dos anos 70 o movimento de Associações de Moradores ressurgiu como Centros Comunitários atuando fora do âmbito dos partidos e sindicatos, mas com o apoio deles, na reorganização da sociedade civil. Nos anos 80 o movimento tem forte atuação na luta dos mutuários contra o antigo BNH e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), através das Federações de Moradores, a exemplo da FAMERJ - Federação de Associação de moradores do estado do Rio de Janeiro e do CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores e das Federações de Moradores dos municípios da Baixada. O movimento comunitário passa a ter papel de destaque na luta pela redemocratização do país (Gohn, 2010 p. 46-48).

A igreja católica progressista atuou fortemente na reorganização destas associações na região metropolitana do Rio de Janeiro, principalmente na Baixada Fluminense, onde foi implantado o projeto objeto deste estudo. Dom Mauro Morelli, bispo da Diocese de Duque de Caxias de 1981 a 2005, atuou de forma decisiva junto a estes movimentos. Também se destacou pelo combate à miséria e à fome e pela luta pela ética e cidadania. Foi um dos fundadores do Movimento pela Ética na Política. Junto com Herbert José de Souza, o Betinho, fortaleceu a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Nos anos 90, com o aumento da pobreza, cresceu o número de favelas e assentamentos irregulares nas grandes metrópoles, particularmente no Rio de Janeiro, assim como a contravenção e o tráfico nestas áreas. As associações passaram a serem reféns dos chefes do narcotráfico, enfraquecendo o movimento.

No novo século novos sujeitos sociopolíticos e culturais entram em cena e o movimento associativo de moradores assume um novo perfil, passando a ser implantador de Projetos Sociais e parceiro do Poder Público na implantação de projetos urbanos e comunitários. As associações passam atuar articuladas com ONGs ou outra entidade do terceiro setor, que contratam assessoria e “educadores sociais” para o desenvolvimento e acompanhamento dos projetos. Estes projetos sociais ganharam peso nos bairros e principalmente nas comunidades carentes, tornando-se um espaço privilegiado na organização popular e no tratamento da própria questão social local. Estes “educadores sociais”, geralmente com alto grau de escolaridade, alteraram o tipo de associabilidade nas Associações de Moradores, por serem pessoas que normalmente residem fora da comunidade e que pertencem à outra camada social (Gohn, 2010 p. 61- 64).

Novos movimentos internacionais surgem, como os globais e transnacionais, que passam atuar através de conselhos, fóruns e câmeras de participação. Também novas temáticas surgem para os movimentos como a biodiversidade e a proteção do meio ambiente e a questão racial e de gênero. Vemos no Rio de Janeiro e em todo país, um novo modelo de associativismo se consolidando neste século, onde os movimentos sociais estão articulados em rede, com a criação de fóruns articulados a partir dessas redes (Gohn, 2010 p.81).

3 Governança participativa

Pesquisas sobre a atuação dos movimentos sociais, principalmente os associativos, e das formas de participação popular, salientam a fundamental importância dos movimentos sociais associativos, nos processos de democratização dos espaços públicos, nas décadas de 80 e 90 (Dagnino, 1994 p.18). Experiências de participação comunitária possibilitaram o aprofundamento da democracia. Como mencionado na introdução, esta participação não é mais só objeto de análise da literatura sobre os movimentos sociais, mas também passou a ser uma questão central na avaliação da gestão pública e do desempenho dos governos.

A governança, que adota a participação, como estratégia de “governar”, potencializa suas ações político-administrativas e diminui resistências e oposição aos seus projetos públicos. A inclusão de todos os atores representativos envolvidos, com a mobilização de todo conhecimento disponível na sociedade, traz melhorias do desempenho administrativo e da democratização dos processos decisórios (Bourdin, 2001 apud).

Apesar serem muitos os conceitos teóricos de governança, a mudança da ação estatal, baseada no princípio da autoridade pública, para abordagens de governança participativa, mostra a tendência de uma gestão compartilhada que envolve o setor público, a população, o setor produtivo e o terceiro setor. “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (Stoker, 2000, p. 93).

Existem diferentes concepções de governança, como as que enfatizam o aumento da eficiência e da efetividade, a chamada “good governance”, como a defendida pelo Banco Mundial (Worldbank, 1997) e pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 1997; 2002). A ênfase desta concepção está na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado. De outro lado, temos outras concepções que vão além, como a “governança participativa” (Grote, Gbikpi, 2002) ou a “governança social negociada” (Hirst, 2000), que, além da efetividade da ação governamental, destacam a importância da governança “como uma fonte

de novos experimentos na prática democrática” (ibid., p. 19). Entretanto, as duas concepções, a da boa governança e a da governança participativa, tem questões em comum como à necessidade de aumentar a integração entre os atores.

Existe também o conceito “governança interativa”, onde os gestores públicos devem não só buscar soluções dos problemas, mas também “governar interações” (Kooiman, 2002 p. 77). Nela os gestores públicos criam interações entre os diversos atores sociais, permitindo que pontes de entendimento possam ser construídas. Sua concepção é definida pela lógica governamental, reconhecendo, porém, a importância de criação de novas estruturas interativas, reinventando as formas de gestão e transformando os atores da sociedade em aliados. Ela cria um clima de interação favorável para que novas formas de colaboração surjam aumentando assim, a legitimidade do governo (Frey, 2004).

O debate e as experiências em gestão no Brasil, na busca da modernização do Estado e da gestão pública, na atualidade, têm duas principais abordagens: a gerencial e a democrático-participativa.

A abordagem gerencial enfatiza o enxugamento do Estado e o uso de instrumentos de gerência empresarial para o setor público, enquanto a abordagem “democrático-participativa” busca a organização da sociedade civil reestruturando os mecanismos de decisão, envolvendo a população no controle social da administração pública e na definição de políticas públicas (Frey, 1996 p.29).

Estas duas abordagens, na prática, se mesclam ou se sobrepõem. Muitas vezes governos municipais, estadual ou federal, com discurso democrático-participativo, recorrem a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo, enquanto governos neoliberais abrem espaços para a participação da sociedade. Separar as duas abordagens, supostamente antagônicas, se torna cada vez mais difícil.

3.1 A governança das regiões metropolitanas

Hoje há uma grande diversidade de arranjos institucionais e articulações, em diferentes estágios de formalização, no âmbito das principais RMs do país. Um estudo realizado pelo IPEA (2013) verificou um predomínio de arranjos institucionais consolidados entre as RMs da década de 1970. Algumas das RMs mais antigas e a grande maioria das RMs mais recentes apresentavam, entretanto, um quadro institucional formal ainda não consolidado. “A densidade das articulações institucionais destas RMs está pouco consolidada, evidenciando a fragilidade e a fragmentação da gestão e da governança metropolitanas” (IPEA, 2013).

Existe muita contradição na política metropolitana, onde é possível verificar que apesar da política de regionalização se encontrar esvaziada como instrumento de gestão e ordenamento territorial, permanece o processo institucional com a criação de novas RMs em todo o país. É preciso então definir qual seria o papel do Estado na gestão metropolitana, especialmente num país federativo como o Brasil, onde os municípios também são entes federados. A proliferação de novas articulações institucionais sugere uma alternativa aos arranjos mais “duros” capitaneados pelo Estado. Resta investigar se esta não seria uma forma de flexibilização da gestão e do planejamento metropolitanos, mais adaptável aos interesses daqueles que querem produzir espaços metropolitanos favoráveis ao crescimento econômico, sem se preocupar com a participação dos atores envolvidos.

Hoje há uma grande diversidade de arranjos institucionais e articulações, em diferentes estágios de formalização, no âmbito das principais RMs do país. Um estudo realizado pelo IPEA (2013) verificou um predomínio de arranjos institucionais consolidados entre as RMs da década de 1970. Algumas das RMs mais antigas e a grande maioria das RMs mais recentes apresentavam, entretanto, um quadro institucional formal ainda não consolidado. “A densidade das articulações institucionais destas RMs está pouco consolidada, evidenciando a fragilidade e a fragmentação da gestão e da governança metropolitanas” (IPEA, 2013).

Existe muita contradição na política metropolitana, onde é possível verificar que apesar da política de regionalização se encontrar esvaziada como instrumento de gestão e ordenamento territorial, permanece o processo institucional com a criação de novas RMs em todo o país. É preciso então definir qual seria o papel do Estado na gestão metropolitana, especialmente num país federativo como o Brasil, onde os municípios também são entes federados. A proliferação de novas articulações institucionais sugere uma alternativa aos arranjos mais “duros” capitaneados pelo Estado. Resta investigar se esta não seria uma forma de flexibilização da gestão e do planejamento metropolitanos, mais adaptável aos interesses daqueles que querem produzir espaços metropolitanos favoráveis ao crescimento econômico, sem se preocupar com a participação dos atores envolvidos.

3.2 O planejamento colaborativo na democratização do estado

A partir dos estudos de Patsy Healey (1992, 1997^a. 1998, 2001, 2003) será analisado o planejamento colaborativo como instrumento de democratização da ação do Estado. Embora vários comentaristas identifiquem Haberman como a principal influencia do planejamento colaborativo, Healey afirma que seu trabalho foi fundamentado na teoria da estruturação de Antony Giddens (1991), que se baseava no marxismo, na fenomenologia e na antropologia cultural.

Em meados da década de 80, Patsy Healey e outros profissionais, a partir de experiências empíricas desenvolvidas na área do planejamento na Inglaterra, inicia a discussão sobre o papel das políticas de planejamento e dos planos de desenvolvimento na orientação do desenvolvimento urbano da Inglaterra. Desde os anos 1960, havia surgido um novo tipo de “planejamento de políticas” no Reino Unido. Os “planos de desenvolvimento” e os “planos estratégicos”, introduzidos a partir de 1968, não eram mais só projetos espaciais, mas sim “declarações de princípios” de política e normas regulamentares, para orientar a ocupação das terras e o processo de desenvolvimento de propriedade. (Healey, 1991 p.).

“Estudar a aplicação de planos significava explorar como as várias normas e princípios foram aceitos nas múltiplas interações ocorridas no fluxo contínuo do seu desenvolvimento e implementação”. (Healey, 1997^a. p 66).

O principal foco do estudo era examinar qual era o papel de se ter políticas expressas em um plano. Nesta época, a implementação já estava sendo descrita como um processo de negociação, envolvendo troca e negociação entre os vários atores participantes. Havia diferentes tipos de interação em curso, entre diferentes conjuntos de atores. Estes locais de interações eram afetados por outras políticas governamentais, pelos impactos das condições globais nos interesses locais, além das manifestações dos movimentos sociais e ambientais, etc.. Os processos de desenvolvimento de terras e propriedades eram moldados por várias dimensões estruturantes, que deveriam estar presentes, nos “planos de desenvolvimento” (Healey, 1997^a: Capítulo 7). Para entender esta interação, entre as forças estruturantes e a capacidade de governança, alguns pesquisadores começaram a desenvolver uma “conta institucional de planejamento e praticas”, com o foco voltado para interesses de desenvolvimento e práticas institucionais (Healey ET al. 1988. p.68-69).

Em estudo mais recente, sobre a pratica do planejamento estratégico na Inglaterra (Vigar et al. 2000), Healey e outros estudiosos verificaram a pouca tradição de um enfoque territorial ou foco espacial na política pública do Reino Unido. Esta tradição se combinou nos anos 80 e 90 com várias críticas, de políticos do governo e dos lobbies de negócios, sobre a capacidade dos governos locais no ordenamento urbano. Por outro lado, a pesquisa também mostrou que muitos participantes nos processos de desenvolvimento estavam preocupados com a falta de estratégias coerentes integradas com a dimensão espacial, principalmente no setor dos serviços públicos, lobbies empresariais e interesses por terras e propriedades.

Também os lobbies ambientais cresceram e exigiram estratégias “mais robustas”. Ficou claro que a interação das intervenções de planejamento e processos de desenvolvimento produzia também injustiças distributivas.

“Paradoxalmente, nossa pesquisa mostrou que estas políticas trabalharam de forma mais eficaz para moldar a atividade de desenvolvimento, onde projetos de investimento privado estavam em causa e onde o poder regulamentar poderia ser usado para proteger os recursos ambientais” (Healey, 2010 p.48).

A pesquisa também analisou o fato das zonas dependentes de investimento publico terem seus recursos em declínio, e a falta de ligação dos programas

realizados através de um ramo do governo com outros ramos. O “lugar da qualidade” era mais negligenciado em áreas dependentes de recursos públicos, tipicamente bairros mais pobres, do que em áreas dependentes de recursos privados. (Healey, 2010 p.57).

Foi a partir destas conclusões que o projeto de Healey, e de outros estudiosos, se inspirou primeiramente no “planejamento como um processo interativo”. Entendendo governança como processo pelo qual a sociedade e grupos sociais gerenciam seus assuntos coletivos, o planejamento é colocado como uma atividade de governança, “ocorrendo em complexos e dinâmicos ambientes institucionais, moldados por uma ampla força econômica, social e ambiental que os estruturam, mas que não determinam interações específicas” (Healey, 2007 p.38).

O foco de Healey (2007) foi estudar iniciativas de planejamento e de políticas preocupadas com a manutenção e melhoria da qualidade dos territórios e lugares. A partir das experiências de vida diárias em contextos culturalmente diversos, com diferentes ambientes locais e modos de vida, a autora não teve somente a preocupação de analisar os resultados materiais, mas também os processos, através dos quais as políticas de alocação e regulamentação são implementadas.

Guiddens forneceu uma maneira de situar o trabalho ativo dos participantes, em processos de governança, dentro dos processos de estruturação. Sua teoria chamava a atenção para as qualidades das relações de interação. Healey (2007), nesta perspectiva relacional, vinculou sua análise á várias contribuições de outros teóricos de planejamento dos Estados Unidos, que tinham em seus trabalhos de planejamento esse mesmo foco, como Forester, Iness, Hoch e Baum. Essa corrente de pesquisa, chamada de “teoria do planejamento comunicativo” (Innes, 1995 apud Healey, 2007), se baseava na ética do discurso de Habermas (1984) e tinha o conceito de “racionalidade comunicativa” como princípio normativo para avaliar as qualidades das práticas interativas. Isto forneceu recursos intelectuais que permitiram o desenvolvimento de uma avaliação crítica da “estrutura” para avaliar as qualidades dos “processos interativos”. Estes processos se importavam não só pela interação de atores, com interesses específicos, mas também em como

a “forma, pratica e relações sociais” de rotina foram estruturadas por “projetos institucionais”, valores e concepções mais profundas. Como teorizou Foucault, o poder não está incorporado apenas na posição dos indivíduos, com o comando das regras e de recursos específicos, mas está situado na forma como as pessoas incorporam suas suposições, formas de pensar e agir, em seus discursos e práticas institucionalizadas (Foucault apud Healey 2007).

Com o olhar voltado para a “governança urbana”, a autora analisa tentativas de romper a hierarquia tradicional e processos que envolvem novos agrupamentos e redes, além de novas parcerias, às vezes, de negocio, social, através de ONGs e representantes comunitários, ou todos eles ao mesmo tempo, sempre focada na natureza dos processos, que se desenvolvem nestas interações e os preconceitos que se acumulam dentro deles. As parcerias analisadas destacavam a complexidade dos encontros entre pessoas, com valores e referências diferentes, além de formas de organizar as praticas e ação coletiva. É destacada a existência de “reservatórios de boa vontade” e de empenho para enfrentar novos desafios, além da “capacidade de aprender novas ideias e maneiras de fazer as coisas” (Healey, 2007 p.79).

Esta modalidade de planejamento significa um avanço em relação aos modelos anteriores na medida em que se posiciona contra vertentes instrumentalistas, burocráticas e tecnocratas. Procura oferecer uma “mediação entre duas esferas da sociedade”, que estão submetidas a duas racionalidades diferentes. De um lado, se têm os sistemas econômicos e burocráticos, com suas racionalidades estratégicas e instrumentais, que se tornaram, ao longo da história da consolidação e expansão do capitalismo, dominantes em relação a outras manifestações da vida social. Por outro lado, existe aquilo que Habermas (1981) chama o “mundo da vida”, com sua racionalidade comunicativa, onde a “reprodução social” não está submetida, exclusivamente, aos ditames do capitalismo, mas também a “mecanismos oriundos de tradição, socialização e formação da personalidade” (Healey, 2007 p.59).

Um planejamento transformador deve ter como elemento básico o debate. É preciso realizar uma “virada comunicativa” (Healey, 1997^a: p, 58). A construção de consensos como uma das formas do planejamento ser usado para lidar com a

fragmentação social e política, o poder compartilhado e os valores conflitantes (Innes, Booher 1999^a, apud Randolph 2007b p.64). Os processos de geração de consenso não dizem respeito apenas à concordância dos envolvidos, mas exigem experimentação, aprendizado, mudança e a produção de significados compartilhados (Randolph, 2007 p. 56). Esses processos de planejamento buscam estimular os participantes a produzir novos cenários colaborativos onde os envolvidos contribuam efetivamente no diálogo, com suas próprias experiências, ideias e métodos para dar origem a uma estratégia inovadora apoiada por todos (Innes, Booher 1999b, apud Randolph, 1999, 2007).

Rainer Randolph destaca que esta “virada comunicativa” no Brasil, se expressa em diferentes dimensões:

- (i) “rompe, em determinada medida, tanto com a atribuição de responsabilidade exclusiva pelo planejamento a uma instância política específica – ao Estado – apesar de não negar a presença de planejadores e sua responsabilidade para a realização do processo”;
- (ii) “abandona, igualmente, o tradicional esquema da decisão sobre meios com fins determinados, por um lado, e a subjacente racionalidade da eficiência, por outro. Aqui, não só a formulação dos objetivos faz parte do próprio processo de debates, mas também a construção das próprias arenas nas quais os conflitos aparecem e se explicitam, podendo ser mediados”;
- (iii) “O planejamento colaborativo está voltado à mediação de conflitos e interesses e exige, por isto, a troca e circulação de informação irrestrita o que, por sua vez, deve ser assegurado através de uma ética do discurso, onde todos merecem respeito, tem a mesma voz e o mesmo direito de se expressar” (Randolf, 1999 p.47).

O projeto Reconstrução Rio foi concebido e planejado no governo Moreira Franco, por consultores privados terceirizados, adotando uma política que pode ser intitulada nos dias de hoje como neoliberal. Como todo governo de coligação, onde muitos partidos ocupam a administração pública, houve muitas visões e práticas diferenciadas e às vezes contraditórias nos órgãos ou secretarias do arcabouço institucional do estado. Embora a política do governo fosse predominante privatista e com pouca participação da sociedade civil em sua governança. Havia algumas exceções, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano defendia à participação da sociedade civil organizada no projeto, mesmo que de forma consultiva. Pressionada pelos movimentos sociais da Baixada Fluminense, a Secretaria iniciou um processo de discussão

com o Comitê de Saneamento da Baixada, cuja ação será detalhada no capítulo quatro. Com propostas e projetos já previamente definidos pelas empresas privadas, o trabalho da secretaria teve pouco impacto no planejamento e formulação do projeto.

Concebido como um projeto emergencial, após a grande enchente de 1988, que causou grandes prejuízos para a região metropolitana, particularmente na Baixada Fluminense, estimados na época em um bilhão de dólares. Para elaborar e coordenar o projeto foi criado o Grupo Executivo para Recuperação e Obras de Emergência - Geroe, composto basicamente por consultores privados que, sem a participação da sociedade civil e da estrutura formal do estado e sua burocracia, elaboraram o projeto apresentado aos órgãos financiadores. A não participação destes atores e a completa privatização do planejamento acarretaram em grandes atrasos no projeto.

Entretanto, não há como negar, que a postura diferenciada no trato com as representações comunitárias da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, pasta na época ocupada por um técnico da burocracia do estado, foi à semente para a adoção do planejamento colaborativo na a gestão seguinte (segundo governo Brizola).

Após dois anos de auditoria, um novo modelo de planejamento foi adotado na segunda fase do projeto, com a ampliação da estrutura organizacional do GEROE, que passa a contar com a participação de técnicos especializados da burocracia do estado e consultores privados. Com continua pressão do Comitê de Saneamento da Baixada o Governo do Estado, que era oposição do Governo Federal, necessitava da participação da população e suas representações para pressionar a liberação dos recursos.

No modelo de planejamento colaborativo, diferentemente do que ocorre no planejamento tradicional e espacial, as decisões são tomadas e aprovadas com a participação de todos os atores envolvidos, que se comprometem com as ações propostas pelo coletivo. Todas as atividades de planejamento envolvem uma relação interativa e algum tipo de processo de governança (Healey, 2007 p. 52). Esses processos de governança não são receitas, mas a construção de um

“modelo”, com base nas situações encontradas, na medida em que cria inovações, nas formas de construir laços e capacidades, que podem mudar a cultura de governança mais ampla (Healey, 1998. p. 28-36).

A principal crítica ao planejamento colaborativo e o comunicativo, principalmente por parte dos marxistas, é que, nestes tipos de planejamentos, o foco na interação das partes direciona a atenção para longe da justiça social e da sustentabilidade dos resultados materiais do planejamento. Os planejadores devem dar mais ênfase a conceitos normativos de cidade justa, usando-os como princípios de avaliação de práticas de planejamento. Healey reconhece a importância da contextualização social no planejamento, entretanto para ela, os conceitos de bom e justo foram construídos de relações de conhecimento e poder (Healey, 2007 p.56-62).

Autores e críticos se perguntam que tipo de suposições, sobre como a ordem social é produzida, sustentam a teoria do planejamento comunicativo e do colaborativo. Para alguns, eles apenas refletem uma posição liberal pluralista. Argumentam que a teoria de planejamento comunicativo carece de uma teoria social (Lauria e Whelan, 1995, apud Healey, 2007). Entretanto, “Habermas tem uma teoria social, vinculada à suas noções de constituição intersubjetiva da identidade e da contínua interação entre o “mundo do sistema” e o “mundo da vida”, assim como Giddens em sua teoria da estruturação, dentro de uma visão sócio-construtivista da dinâmica institucional (Healey, 2003 p.47).

“Nesta concepção, ordem social é continuamente emergente e produto de tensões dialéticas, entre uma gama de interações de forças estruturantes com força criativa da ação humana” (Habermas, apud Healey, 2007 p. 68), mas também não podem ser analisado somente ao nível estrutural. É preciso fazer uma análise das contingências e das especificidades institucionais. Para os críticos, no contraste com a economia política urbana, as teorias do planejamento comunicativo e colaborativo dão pouca ênfase para a condução da força da economia capitalista de globalização e suas consequências para as os indivíduos, em locais específicos (Healey, 2007).

Muitas vezes o planejamento colaborativo é tratado como se seu objetivo fosse neutralizar o poder, alvo de críticas dos estudos de Habermas. Essas críticas afirmam que ele dá pouca atenção às relações de poder. Elas derivam, em parte, da associação com o idealismo do autor e sua esperança de que seria possível, em uma “situação ideal de fala”, haver um modo dominante de governança nas sociedades democráticas que refletissem um nivelamento das relações de poder.

Todas as relações sociais têm uma dimensão de energia e operam em vários níveis de uma vez. As relações de poder são expressas na dinâmica de interação entre atores específicos, nos processos deliberativos, através do qual alguns desses atores procuram dominar a forma dos outros trabalharem, como na estruturação de processos de governança, mercados econômicos, práticas culturais, etc. (Healey 2007, p. 48-52). A “penetrante” dimensão de energia de todas as relações é autoritária (Guiddens 1984, p. 35). Trata-se do exercício do poder sobre os outros, assim como o poder de fazer as coisas acontecerem. Estas relações são dialéticas, com um fluxo “inquieto”, pois atuam em várias arenas e em vários níveis ao mesmo tempo. Neste contexto a capacidade de flexibilidade crítica e de argumentação tem efeitos consideráveis (Healey, 1993, p. 23-36).

A “reflexividade crítica” envolve a capacidade de penetrar a “manipulação estratégica, para aceder a uma consciência mais profunda de conceitos e práticas, bem como as relações de poder que eles encarnam”. As pessoas podem se tornar conscientes de que o que fazem de forma rotineira não é “natural”, mas se torna natural através da incorporação de uma história social (Healey, 1993).

3.2.1 O planejamento no estado do Rio de Janeiro

Quando analisamos a atividade do planejamento no Estado do Rio de Janeiro, vemos que ele só se dá a partir da fusão do Estado Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, em 1975. Existia na época uma convergência na busca de estratégias para superar desequilíbrios entre os dois estados, sempre numa visão focada na realidade metropolitana e territorializada, abandonada após a fusão.

A partir do relatório de pesquisa do IPEA – “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs - Plano Plurianual 2012-2015” foi possível traçar o panorama do planejamento no Estado do Rio de Janeiro, apresentado a seguir.

No governo Faria Lima (1975 – 1979) foi criada a Secretaria de Planejamento, que elaborou o “I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – IPLANRIO”, para o período de 1976 – 1979. O plano que tinha um foco territorial, com um planejamento centralizado, setorial e espacial, dividiu o estado em seis Regiões. Foi criado o Sistema de informações para o Planejamento Estadual – (SIPE), que gerava informações para ajustar às diretrizes e ações setoriais do governo. Foram criadas duas fundações para dar apoio a Secretaria de Planejamento (SECPLAN), a Fundação para o Desenvolvimento da Região metropolitana (FUNDREM), cujo histórico foi analisado no segundo capítulo, e a Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (FIDERJ), que tinham como atribuições a pesquisa da realidade física, econômica e social para o Planejamento do Estado.

Como veremos no próximo capítulo, Faria Lima, nomeado pelo então general Geisel, teve uma administração marcadamente técnica e voltada para o planejamento territorial, apesar do período ditatorial. O governador trouxe uma equipe de técnicos especializados para a FUNDREM e para algumas Secretarias de Estado, que absorveram as experiências municipais com seus planos diretores.

Os esforços e ganhos estratégicos do Governo Faria Lima perderam força com a eleição do Governo Chagas Freitas (1979 – 1983) que, apesar de ter elaborado o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1979), com uma linguagem extremamente técnica, com alusões ao “planejamento científico”, adotou uma postura totalmente voltada para a política eleitoral, nos programas e ações da administração estadual.

Com a redemocratização, Leonel Brizola, que se elegeu (1982) basicamente com os votos da Região Metropolitana, elaborou o plano de governo para o período de 1984 – 1987, que se opunha ao estilo tecnocrático, por considerar que

esse tipo de planejamento levou a um afastamento entre a vontade do povo e a ação dos governantes. O foco do governo Brizola foi o Programa Especial de Educação (PEE), que propunha a educação em tempo integral, e a criação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP). Neste período, a administração estadual teve muita dificuldade para obtenção de recursos federais, em razão da política de enfrentamento do governador, que agravou a situação econômica desfavorável do estado. Os resultados foram intervenções pontuais ou setoriais, voltadas para as demandas da população de baixa renda, mas sem muito planejamento e articulação entre eles.

Foi criado o “Projeto Rio – Ano 2000”, a primeira reforma da estrutura administrativa do Estado, pós-fusão. Elaborado através de um convênio entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e a Secretaria de Estado de Planejamento e Controle - SECPLAN, o plano tinha como principal proposta à construção de cenários futuros, com horizonte de quinze anos (1985 – 2000).

Por oposição ao “planejamento discursivo” do Governo Brizola, seu sucessor, o governador Moreira Franco (1987 – 1991), criou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1988 – 1991, cujo embasamento foi alguns diagnósticos da realidade econômica feitos em seu governo. O objetivo desse planejamento seria “fundamentar a análise e seleção de investimentos públicos estaduais, evitar a duplicação de esforços e o desperdício de recursos e promover a integração e cooperação entre as ações projetadas”.

Na administração Moreira Franco foi introduzido, pela Constituição de 1988, os principais instrumentos de planejamento utilizados até hoje (PPA, LOA e LDO).

A nova Constituição Federal, em seu artigo 165 e a Constituição Estadual do Rio de Janeiro, em seu artigo 209, definem o Planejamento Plurianual – PPA, como o instrumento de organização, planejamento e gestão fiscal transparente e responsável da Administração Pública. O PPA tem duração de quatro anos, contando a partir do segundo ano de governo, até o primeiro ano do governo seguinte.

“O PPA é a estrutura básica que orienta a formulação e execução dos Programas de Governo, a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a elaboração e execução do Orçamento Anual (LOA). O Plano Plurianual deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras despesas que delas decorrem, bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada”.

Entretanto, o discurso predominante do governo Moreira Franco passa a ser contra o planejamento e a favor da “política do fazer”, deixando de existir, assim, a visão territorial do Estado. A Secretaria de Planejamento passa então a ser exclusivamente orçamentária, recebendo as propostas de cada pasta da administração para compatibilizá-las, como uma “cocha de retalhos”.

Como vimos no segundo capítulo, no modelo de acesso interno, a FUNDREM, que basicamente atendia pedidos políticos e era considerada como “entulho autoritário” da ditadura, sem recursos, se tornou desprestigiada e acabou extinta no Governo Moreira Franco.

O segundo mandato do Governo Brizola (1991 – 1994) manteve a mesma lógica do planejamento de seu primeiro mandato, cujo foco, era a educação, considerada prioritária para a autonomia e participação da sociedade civil. O Programa Especial de Educação, os CIEPs, a construção de ginásios públicos e a criação da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), que o governo Moreira Franco havia interrompido, foram retomados e novamente priorizados em sua gestão.

Foi nesse período que o projeto Reconstrução Rio foi reformulado, passando a adotar um planejamento mais participativo. Isso não significa que este tipo de planejamento fosse uma política de todo governo, havia muita oposição no governo à maioria dos movimentos organizados, identificados como “petistas”.

O Governo Marcelo Alencar (1995 – 1998), impulsionado pelo governo Fernando Henrique Cardoso e a reforma de Bresser Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), inicia um processo de reforma gerencial e cria um Programa Estadual de Desestatização do Estado, privatizando diversas empresas, principalmente na área de transporte público.

O Governo Marcelo Alencar realizou uma Reforma Gerencial do Estado em 1995, adotando um novo modelo de administração voltada para resultados, ou gerencial, cujo principal fundamento era o aumento da eficiência. Inovações na sistemática de planejamento, orientada para resultados e centrada no PPA, decorrem desta reforma.

Em 1999 o Governo Antony Garotinho (1999-2002) foi eleito por uma coligação de partidos de esquerda (PDT, PT, PSB e PCdoB). Ele nomeou para a Secretaria de Planejamento do Estado o deputado estadual do PT Jorge Bittar, que propõe uma nova metodologia para a construção de um PPA que adote o Orçamento Participativo, com a participação de todas as Secretarias de Estado em sua elaboração. A base de elaboração do PPA foi o Planejamento Estratégico Situacional (PES), com ênfase no Planejamento regional.

“(…) os investimentos públicos e privados tem de estar voltada para o combate da exclusão social, a melhoria da distribuição de renda e das atividades econômicas, à preservação do meio ambiente, bem como a democratização do acesso à saúde e à educação públicas e de qualidade, entre outros. Foi inclusive com tais propósitos que adveio o Plano Rio – Desenvolvimento Humano, a partir do diálogo com o Governo Federal, com os Prefeitos e diversos segmentos da sociedade, em todas as regiões do Estado, num processo participativo, que permitiu recolher importantes contribuições que se somam àquelas oriundas da elaboração técnica do Governo. O resultado foi à construção de um plano multifacetado, que procurou situar o Estado do Rio de Janeiro no cenário nacional e do próprio MERCOSUL, identificando projetos estruturantes para em conformidade com o desafio de promover o desenvolvimento humano”.

Entretanto, ainda em 1999, o PT rompe a aliança com o Governo Garotinho e a proposta de planejamento participativo perde força. Assume então o planejamento, a equipe técnica do quadro permanente da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que possuía muita experiência no assunto, criando um sistema próprio de acompanhamento das ações do PPA até 2001.

Segundo o relatório do IPEA, baseado em entrevistas com técnicos que trabalharam na SEPLAG, havia muita desorientação política nessa época, pois o planejamento participativo, proposto no início, não tinha sido totalmente desarticulado e alguns representantes dos municípios e outros segmentos mobilizados mantinham oficialmente uma participação. Também houve muitas dificuldades, porque as equipes de discussão do planejamento, governamentais e

não governamentais, não se entendiam e disputavam o controle das obras e ações do governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novo enfoque à gestão dos recursos públicos, integrando os três instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal de 1988: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA). O PPA é a estrutura básica que orienta a formulação e execução dos programas de governo, a elaboração da LDO e a elaboração e execução do Orçamento Anual (LOA). O Plano Plurianual deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras despesas que delas decorram, bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Embora a LRF defina como fundamental a estreita vinculação entre planejamento e controle, o governo Garotinho não adotou esta prática no Rio de Janeiro. Antes de se candidatar a Presidência da República, Garotinho “desalojou” o setor de planejamento, retirando-o para outra área de governo. A Secretaria passa então a se chamar Secretaria de Controle, voltada exclusivamente para o controle do orçamento. O planejamento perde o status dentro do Governo e passa a compor uma nova Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, alocando as ações de planejamento e orçamento em dois órgãos diferentes.

A gestão seguinte, de Rosinha Garotinho (2003-2006), embora fosse considerada uma continuidade do governo anterior, retornou as atividades de planejamento à Secretaria de Controle, onde permaneceu até o fim do governo. A maioria das ações, desenvolvidas pelos dois governos, priorizou o interior do Estado e eram voltadas para o atendimento de pleitos das suas bases eleitorais.

O atual governador do Estado do Rio de Janeiro - Sérgio Cabral - foi eleito para dois mandatos consecutivos, o primeiro entre 2007 e 2010 e o segundo para o período de 2011-2014. Nesse período foram elaborados dois PPAs: 2008-2011 e 2012-2015. A base de ambos veio das diretrizes extraídas de dois planos estratégicos de longo prazo, o primeiro foi para o período 2007-2010 e o segundo para o período de 2012-2031.

No primeiro mandato, através de uma reforma administrativa, o governo Sérgio Cabral reduziu a estrutura do Estado tendo como objetivo melhorar e modernizar a gestão pública. Resultado da fusão entre as Secretarias de Controle e Gestão, de Planejamento e Integração Governamental e de Administração e Reestruturação, foi criada a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) pelo Decreto N° 40.486, de 1° de janeiro de 2007, que estabeleceu a estrutura do Poder Executivo.

“Inspirado na “Reforma Gerencial” iniciada em 1995 na esfera federal, a ênfase da primeira administração de Sérgio Cabral foi promover uma grande modernização da gestão pública tornando o Estado mais eficiente”. Além desse aspecto, o Governo promoveu o equilíbrio fiscal nas contas do Estado e uma maior integração entre o Governo do Estado, os Municípios e o Governo Federal (Rede IPEA – Plataforma de Pesquisa em Rede).

Sérgio Cabral retoma o processo de reformas do Governo de Marcello Alencar, quando foi implementado o Programa Estadual de Desestatização, com foco em três grandes vetores: organizacional, fiscal e gestão da informação.

No plano organizacional, sob a coordenação da recém-criada SEPLAG, foi elaborado o Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010.

O plano é composto por uma carteira de 43 projetos estruturantes com o horizonte de 2027. O PPA 2008-2011 foi estruturado com base neste Plano Estratégico. (Rede IPEA – Plataforma de Pesquisa em Rede).

Uma reforma administrativa reduziu de 32 para 19 o número de secretarias, reunindo atribuições correlatas em um mesmo órgão, como foi o caso da criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, e a fusão de sete entidades da administração indireta em três: Instituto Estadual do Ambiente - INEA, Fundação Centro Estadual de Formação de Pessoal, Estatística e Políticas Públicas do Rio de Janeiro - CEPERJ e o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rio Previdência. (Rede IPEA – Plataforma de Pesquisa em Rede).

Durante o primeiro Governo de Cabral, a SEPLAG reformulou o modelo gerencial vigente, com a implantação de três sistemas corporativos: o SIGA - Sistema Integrado de Gestão de Aquisições - o SIGRH-RJ - Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos, e o SISPAT-RJ - Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado.

Para apoiar uma melhor gestão pública do Estado do RJ o primeiro governo Sergio Cabral, buscando a formação de uma elite técnica mais especializada no funcionalismo público, no âmbito da SEPLAG criou as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e a de Analista de Planejamento e Orçamento.

Segundo o atual Secretário Estadual de Planejamento, Sérgio Ruy Barbosa, a criação de novas carreiras de gestores pela SEPLAG inovou quando:

“foram criadas e concebidas dentro de uma visão mais moderna no setor público, sem as progressões automáticas. Elas foram concebidas para valorizar a especialização e capacitação contínua do servidor. Foram desenvolvidas e concebidas pensando que o desempenho precisa estar sempre sendo avaliado, constantemente, para que o servidor tenha as recompensas pelo seu esforço. E não aquele velho modelo em que o servidor progredia automaticamente. O seu salário crescia ou não independente do seu esforço, do seu desempenho, da sua contribuição na melhoria do serviço público, na melhoria da qualidade da gestão”. (Entrevista do Secretário Sérgio Ruy Barbosa para Folha Dirigida, 25.09.2010).

Estas novas carreiras foram criadas para atender as áreas de Planejamento e Gestão, da Fazenda, de gestão de Saúde e de gestão da Previdência Social. Para o Secretário, o fato foi “um sopro de modernização e renovação no âmbito da gestão de pessoas no Estado do Rio de Janeiro” (Idem).

Baseado no estudo de cenários para os próximos 20 anos, com a definição de eixos de atuação do Poder Executivo ajustados ao novo modelo de gestão pública voltada para resultados, o Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro 2007-2010 focou em quatro áreas principais: o resgate da segurança pública, a melhoria do padrão gerencial do governo, a promoção do desenvolvimento econômico e investimentos nos setores sociais básicos (educação e saúde). O Plano foi elaborado pela Consultoria Macroplan. No Plano, o ato de planejar por área de resultado consolida as transformações em relação aos principais

componentes da estratégia: áreas focais, onde deveriam estar concentrados os esforços e os recursos do governante.

Segundo o estudo do IPEA, o documento do Plano Estratégico 2007-2010 é composto por uma carteira de 43 projetos estratégicos multissetoriais e nove áreas de resultados, com interdependência entre elas, conforme segue:

- Reconquista da segurança;
- Ampliação das ações preventivas e modernização do sistema de saúde;
- Desenvolvimento do capital humano;
- Desenvolvimento econômico, atração de investimentos e inovação tecnológica;
- Desenvolvimento social, inclusão produtiva e cidadania;
- Promoção da Cultura e integração pelo esporte;
- Sustentabilidade ambiental;
- Expansão e melhoria da infraestrutura urbana e logística dos transportes;
- Renovação e fortalecimento da gestão pública.

No capítulo VI do Plano Estratégico do Governo Estadual, formulado para o período de 2007 a 2010, ficou estabelecido que os projetos estratégicos fossem divididos em dois conjuntos: “(...): os estruturantes, contemplados em sua maioria por recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e os prioritários. Segundo o plano apresentado, o monitoramento dos projetos se faria por equipes especializadas localizadas na Casa Civil (estruturantes: saneamento, urbanização e transporte) e na SEPLAG (prioritários: projetos para a melhoria das questões sociais, econômicas e de gestão pública)”.

Buscando garantir os resultados deste processo de gestão estratégica, no plano nas orientações:

- Alocação estratégica de recursos no âmbito do PPA e das LOAS subsequentes à aprovação do Plano;
- Gerenciamento intensivo da carteira de projetos através da definição e capacitação de uma equipe gerencial de alto nível e criação e implantação de

procedimentos, eventos e instrumentos que apoiem os gerentes ao longo da condução do seu trabalho;

- Avaliação sistemática da execução do Plano e dos resultados de cada projeto, com o objetivo de medição e análise de medidas de gestão necessárias ao alcance dos mesmos;
- Estabelecer uma Rede de parceiros, mobilizando atores que possam contribuir para a execução dos projetos e alcance de resultados, tanto internos quanto externos ao Governo;
- Comunicação direta e clara pelo Governo, focada nos resultados, garantindo acesso dos cidadãos às informações relativas à execução do Plano e dos Projetos e a transparência da ação governamental.
- Monitoramento sistemático visando prestar suporte ao gerenciamento intensivo e eliminar obstáculos à implantação dos projetos, alocados de acordo com seu perfil:

“Os Projetos Estruturantes serão de responsabilidade da Casa Civil, os Projetos Prioritários serão monitorados pela SEPLAG, enquanto os Projetos de Apoio a Grandes Empreendimentos ficarão sob a responsabilidade da SEDEIS.” (Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010: p. 108);

Em agosto de 2007, foi criado o Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro (EGP-Rio), vinculado à Secretaria de Estado da Casa Civil, que gerencia uma carteira de convênios, projetos e programas relacionados ao PAC e aos Jogos Olímpicos, e também ao gerenciamento de Programas como os de Segurança Pública.

A Superintendência de Projetos Estruturantes, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (SEDEIS), é a responsável por apoiar a implantação de projetos estruturantes no Estado (“intervenções físicas, públicas ou privadas, garantidas ou prestes a serem viabilizadas, com impacto positivo na realidade socioeconômica e ambiental”). Entre os principais empreendimentos apoiados pela SEDEIS estão o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), Angra 3 e o Complexo do Açú.

É preciso ressaltar, entretanto, que nem todos os projetos acompanhados pela SEDEIS e pela Casa Civil possuem correspondência no Plano Estratégico ou nos Planos Plurianuais.

O Plano Plurianual 2008-2011 (Lei Nº 5.181, de 2 de janeiro de 2008) estabeleceu diretrizes estratégicas compatíveis com o Plano Estratégico do Governo 2007-2010. Com vistas a cumprir a legislação, particularmente quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, o PPA 2008-2011 “busca evidenciar a necessidade do planejamento como base de uma gestão orientada para resultados”.

A responsabilidade institucional para a elaboração do Plano coube à SEPLAG, que contou com a consultoria da Macroplan, para elaborar as Diretrizes Estratégicas e definir os Projetos Estratégicos. Às demais Secretarias de Estado e suas entidades vinculadas, formularam os programas e ações de suas áreas de atuação sob a orientação da SEPLAG.

As ações da administração estadual passaram a ser organizadas em programas, buscando o alinhamento com a orientação estratégica do Governo e a disponibilidade de recursos. “O modelo calcado na formulação de programas e ações visa não só a melhorar a qualidade do gasto, como criar nas organizações públicas uma cultura gerencial comprometida com o alcance de resultados.”

Sob a coordenação da SEPLAG, também foi instituído um sistema de avaliação anual do PPA no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária- SIGO (o mesmo sistema de gerenciamento do orçamento do governo anterior).

A seguir é apresentado um quadro resumo, dos Planos de Longo Prazo de 1975 a 2011, apresentado no Relatório de pesquisa do IPEA – “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Plano Plurianual 2012-2015”.

Quadro 1

Governadores do Estado do RJ e Planos de Longo 1975 - 2011

GOVERNADOR	PERIODO	PLANOS DE LONGO PRAZO
Floriano Peixoto Faria Lima	1975-1979	I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro I PLANRIO (1976-1979)
Antônio de Pádua Chagas Freitas	1979-1983	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1979)
Leonel de Moura Brizola	1983-1987	Projeto Rio – Ano 2000 (1985-2000) Programa Especial de Educação - PEE
Wellington Moreira Franco	1987-1991	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Administração Moreira Franco (1988-1991) - Projeto Reconstrução Rio.
Leonel de Moura Brizola Nilo Batista	1991-1994	II Programa Especial de Educação (PEE) Programa de Despoluição Baía de Guanabara e reformulação do Projeto Reconstrução Rio.
Marcello Nunes de Alencar	1995-1998	Plano Plurianual 1996-1999 Programa Estadual de Desestatização
Anthony Garotinho Benedita da Silva	1999-2002	Plano Plurianual 2000-2003 Planejamento Participativo / Planejamento Estratégico Situacional
Rosinha Garotinho	2003-2006	Plano Plurianual 2004-2007
Sérgio Cabral	2007-2010	Plano Estratégico 2007-2010 PPA 2008-2011, incluindo Diretrizes Estratégicas.
Sérgio Cabral	2011 - atual	Plano Estratégico 2012-2031 PPA 2012-2015

3.3 A ação da burocracia na democratização do estado

Na opinião de alguns dos representantes comunitários a atuação dos órgãos governamentais envolvidos no projeto Reconstrução-Rio apresentou falhas na integração e no planejamento das atividades. Para eles não houve o devido envolvimento e articulação institucional do projeto e os avanços foram conseguidos, não através da política de governo, mas, pelos arranjos pessoais realizados por alguns técnicos envolvidos:

“A superação de dificuldades no andamento dos trabalhos dá-se mais por empenho pessoal dos profissionais envolvidos, do que um compromisso institucional efetivo

para o cumprimento de tarefas pré-definidas pelo Plano Geral”. (Técnico da Fase, 1994, entrevista transcrita da pesquisa Expectativa-Ativa).

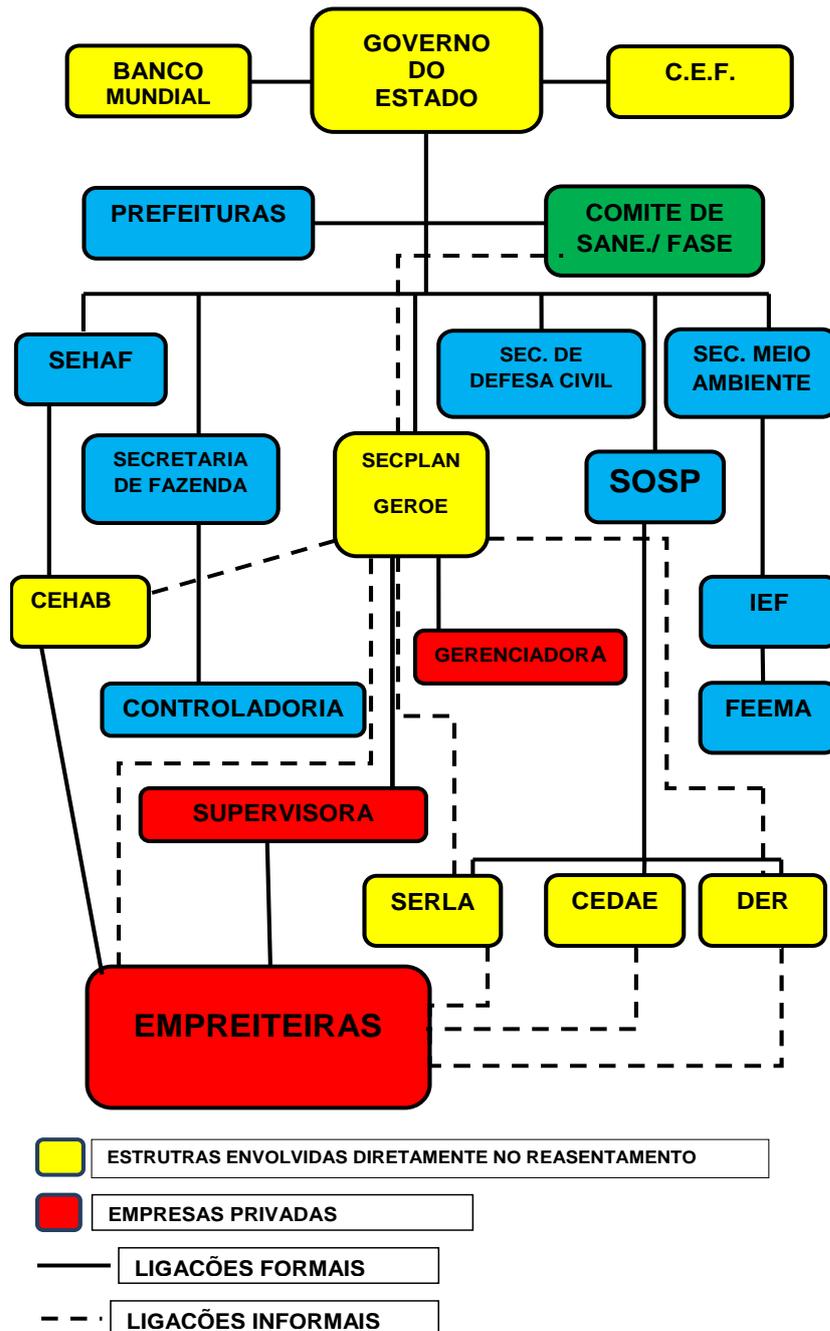
Alguns técnicos, principalmente do GEROE e da SERLA, apareceram nas entrevistas, com as lideranças comunitárias, como os verdadeiros responsáveis pelo entendimento e pela integração das ações do projeto Reconstrução-Rio. Segundo alguns deles, o empenho pessoal desses profissionais é que permitiu levar a cabo muitos dos objetivos propostos, vencendo obstáculos (em alguns casos internos aos próprios órgãos públicos envolvidos), para o cumprimento dos cronogramas acertados.

Na segunda fase do Projeto Reconstrução-Rio a ação da tecnoburocracia, resultou em mudanças concretas na política do Estado, sem, contudo, descaracterizar ou comprometer a proposta política do governo em vigor. A ação dessa burocracia também permitiu estabelecer alguns procedimentos e padrões permanentes ao Estado, como o tamanho das unidades habitacionais utilizadas pelo governo em projetos de reassentamento. A experiência de planejar e decidir a ação e a política de reassentamento de forma participativa garantiu que, a partir do Reconstrução-Rio, ficasse “padronizado” que todas as casas populares, produzidas pelo Governo do Estado para reassentamentos involuntários, deveriam ter no mínimo 44 m², ficarem o mais próximo da área de origem e seu pagamento deve ser no máximo 15% do salário mínimo, durante 48 meses, conforme acordado com o movimento popular naquela época. Procedimentos estabelecidos em parceria com todos os atores levaram a uma maior eficiência e agilidade da ação governamental e uma menor resistência ao projeto por parte das famílias afetadas pelo reassentamento e suas representações comunitárias.

A terceirização da política e do planejamento das ações levou, na primeira fase do projeto, a significativos atrasos e a elaboração de muitos projetos inexecutáveis e de difícil manutenção na prática, por falta de informação sobre os recursos e o “*modus operandi*” das instituições envolvidas. A reversão desse quadro só se deu na segunda fase, onde uma estrutura organizacional mais horizontal, montada no GEROE, permitiu a burocracia técnica utilizar suas ligações e canais informais e com base nessa troca muitas vezes reescrever o desenho, formato e a própria política do programa que deixou de ser emergencial para ser mais holístico, se integrando com outros projetos na RMRJ.

O organograma apresentado a seguir representa graficamente o arcabouço institucional do Projeto Reconstrução Rio e algumas das principais ligações informais estabelecidas pela “burocracia” do GEROE onde, através da criação de pequenos grupos “Ad hoc”, os problemas eram resolvidos sem passar pela estrutura formal do Estado.

Quadro 2 – Arcabouço institucional do Projeto Reconstrução Rio



Weber, uma das principais referências no estudo da burocracia, acreditava que para um Estado existir seria necessário que um conjunto de pessoas obedecesse à autoridade alegada pelos detentores do poder neste referido Estado. Através de suas atividades no cargo, os técnicos da burocracia ganhavam um conhecimento especial dos fatos e dispunham de uma bagagem de material documental, exclusiva deles. A burocracia seria, portanto, superior em saber, tanto tecnicamente, quanto pelo conhecimento dos fatos concretos na sua esfera de interesses.

Weber (1993), também trabalha a ideia de complementaridade entre política e burocracia, onde os papéis dos políticos e dos burocratas são indissociáveis e complementares, existindo uma separação e diferenciação entre suas atribuições e até mesmo, um potencial conflito entre eles (COHN, 1993).

Na construção do seu “tipo ideal”, Weber adotava a hipótese da neutralidade política da burocracia e defendia sua função como a de redutora dos conflitos, o que atenderia aos requisitos de um sistema político democrático:

[...] “o fato de que a organização burocrática constitua o instrumento de poder tecnicamente mais desenvolvido, em mãos de quem dele dispõe nada diz sobre a vigência que a burocracia como tal possa imprimir as suas concepções dentro da correspondente estrutura social”⁴. (WEBER, 1964, p. 744).

Contrariando o que Weber prescreve, sob a necessidade de blindar a burocracia da influência política, nos governos brasileiros (federal, estadual e municipal), a influência dos políticos atinge profundamente toda a estrutura burocrática, com uma forte influência dos políticos eleitos, sobre as decisões da burocracia, em todos os escalões, pois eles podem indicar quem vai ocupar também os cargos de direção em níveis médios e baixos da estrutura do governo.

No Brasil, embora fosse uma exigência, para contratação de funcionários públicos no quadro permanente, nas três estruturas das administrações públicas (federal, estadual e municipal), a única forma de contratar sem concurso público são os cargos gratificados ou chamados de confiança, que são milhares em todos os níveis de governo.

⁴ WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 744.

Se de um lado, a troca entre cargos de confiança (gratificados e sem vínculo de contratação) e o apoio parlamentar, podem garantir a estabilidade do governo, de outro, no caso de o nomeado estar comprometido com outros interesses ou projetos de governo, podem reduzir o controle desses governos sobre a burocracia e sobre a direção e execução de suas políticas públicas. Sem esse controle, o governante não tem como implantar seu projeto de governo e suas chances de cumprir um mandato bem-sucedido diminui.

Nas estruturas de governo brasileiro (Federal, Estadual e Municipal), existem milhares de cargos gratificados de confiança, que permitem a contratação de não concursados para eles. Estes cargos, que também podem ser utilizados por concursados, profissionais permanente da burocracia, de cada instituição, articulados com a política vigente do administrador ou indicação de políticos aliados. Poucos são escolhidos pela sua capacidade técnica. Os cargos de confiança, além de completarem seus salários, que muitas vezes ficam abaixo da média salarial, permitem que esse profissional da burocracia tenha alguma autonomia e “poder” para atuar.

Mesmo antes da aprovação da constituição de 1988, no âmbito federal, estadual e municipal, não só os cargos de confiança, mas também os quadros permanentes de gestores públicos tem que se subordinar a política.

A mudança dos profissionais nestes cargos gratificados, normalmente acontece nas mudanças administrativas, após as eleições. São poucos os técnicos que costumam permanecer, como no caso dos profissionais responsáveis pelo componente de reassentamento do projeto Reconstrução Rio, a maioria da equipe foi mantida, durante na mudança dos diferentes governos, por exigência do Banco Mundial (aumentando ou diminuindo seu peso a cada gestão).

Geralmente, somente o tempo de serviço é utilizado para pequenas promoções e aumentos dos salários dos concursados. A meritocracia raramente é utilizada nas administrações e muitas vezes são usados como artifício para aumentar os salários das indicações políticas e por pessoas de confiança do governo vigente. O conhecimento técnico passa a ser utilizado somente para barganhar a permanência nas equipes que atuam. Uma grande parte dos técnicos

fica subutilizada nas diferentes administrações onde a política partidária (não importando ter um discurso mais a esquerda ou neoliberal), dá a tônica da ação governamental.

No Brasil, a escolha para cargos de confiança é de suma importância para os governos, não só pelo número expressivo de vagas, mas principalmente porque afeta diretamente a governança do sistema político administrativo do Estado. Para manter uma base parlamentar, que permita aprovar seus projetos, os governos costumam usar estes cargos como “moeda”, trocando cargos por apoio político.

Estes cargos abarcam de ministros e secretários de Estado a chefes de divisão e gerentes de projetos. A nomeação para estes cargos de confiança é o principal instrumento de controle do governo sobre sua burocracia.

A afirmação de que os critérios de nomeação são puramente técnicos é ingenuidade ou pior, uma forma de tentar retirar a decisão sobre a distribuição dos cargos do âmbito do debate público.

Partindo da análise de Weber, Edson Nunes⁵ analisa a estrutura burocrática do estado brasileiro, desde a década de 30 até o fim dos governos militares. Ele parte de um modelo básico, estruturado em quatro padrões institucionalizados de relações ou como chamou “quatro gramáticas”, que estruturariam os laços entre sociedade e o Estado no Brasil:

- O Clientelismo;
- O corporativismo;
- O Insulamento Burocrático; e
- O Universalismo de Procedimentos.

Segundo Nunes (1997), o clientelismo, também conhecido como patrimonialismo e fisiologismo, faz parte da tradição secular brasileira, enquanto que as outras três gramáticas emergem na década de 30. Somente a partir do Governo Getúlio Vargas os quatro modelos passam efetivamente a se relacionar.

⁵ Edson de Oliveira Nunes, em Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

O clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política, enquanto o insulamento burocrático é a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promoveriam o desenvolvimento.

O universalismo de procedimentos seria a afirmação lenta de um regime burocrático racional legal e eventualmente democrático. (PEREIRA, 1997⁶).

Para Nunes, no Brasil, a combinação das quatro gramáticas se deu de forma variada ao longo da história. O universalismo de procedimentos ocorreu principalmente no período de 1930-60, através de tentativas de implantação de um sistema de méritos e da reforma do serviço público. O autor lembra que Vargas fez uso principalmente do corporativismo, através do qual organizava as relações do Estado com a sociedade e do clientelismo, que lhe permitia manter as velhas oligarquias políticas sob controle. O clientelismo foi dominante também no governo Goulart.

O Insulamento Burocrático e o universalismo de procedimentos já estão presentes desde o primeiro governo Vargas, mas foi no seu segundo governo e no governo de Kubitschek, que o insulamento burocrático dá a tônica da ação pública federal. No Governo Goulart domina o clientelismo.

O clientelismo foi colocado em segundo plano nos governos militares e o insulamento burocrático, agora acompanhado pelo corporativismo, volta a ser dominante.

Por volta de 1985, com a redemocratização do Estado, o universalismo de procedimentos reapareceu tendo como contrapartida o clientelismo patrimonialista que, embora condenado como valor, continua utilizado na prática. O clientelismo, intrinsecamente populista, é apontado por Nunes como a forma do governo lidar com os políticos. Por outro lado, o corporativismo perde força, se tornando uma mera estratégia de defesa de grupos, enquanto o insulamento burocrático é questionado como antidemocrático. A burocracia técnica perde poder e legitimidade. A constituição de 1988 trouxe alguns “privilégios” para a burocracia, como a estabilidade política e a aposentadoria integral.

⁶ Luiz Carlos Bresser Pereira Prefácio a Edson de Oliveira Nunes, Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

A indispensabilidade da burocracia conduz ao desenvolvimento de uma ética profissional cujos valores seriam os da autoridade autônoma. Entretanto, essa burocracia técnica que tem poucos instrumentos de trabalho e principalmente não tem poder político para garantir um planejamento público de longo prazo, tem de fato pouca autonomia e principalmente segurança profissional que facilitem a formulação de políticas públicas mais consistentes e com continuidade.

Reforçando a defesa desta ideia Bendix⁷ afirma que:

[...] “a indispensabilidade do administrador especializado faz com que a burocracia moderna se torne autônoma, mas a profissionalização dela faz um instrumento subserviente [...] A burocracia é, dessa maneira, toda poderosa e ao mesmo tempo incapaz de determinar como seu poder deve ser usado”. (BENDIX, 1963, p. 114).

Abrucio (2007) analisa as diferentes administrações federais e a renovação da agenda de reformas, após o fim dos governos militares (1985). Neste período, a crise do regime autoritário e o fim do modelo institucional trouxe a necessidade de se atacar os erros da administração pública, exigindo uma adaptação da gestão pública. A principal “preocupação na redemocratização foi tentar corrigir os erros dos militares”, não se importando de construir um modelo de estado capaz de enfrentar os novos desafios históricos, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilidade dos governantes e da burocracia perante a sociedade, a politização excessiva da burocracia nos estados e municípios e a fragmentação das empresas públicas, com perda de foco de atuação governamental (Abrucio, 2007, pag. 67 a 86).

Foram feitas alterações importantes no desenho estatal brasileiro no final da década de 80, a exemplo das reformas feitas no governo Sarney, onde se destacou o fim da “conta movimento”, o orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional-STN (Abrucio, 2007) o que facilitou o reordenamento das contas públicas.

As maiores mudanças na administração pública vieram com a nova constituição, aprovada em 1988, construída depois de várias negociações com os

⁷ BENDIX, Richard. *Bureaucracy and the problem of power*. In: MERTON, Robert K. et al. *Reader in bureaucracy*. Glencoe: Free Press, 1963.

parlamentares constituintes e os movimentos sociais representativos de vários segmentos da sociedade.

Nesta constituição, se destacaram três aspectos principais⁸:

- A democratização e um maior controle sobre as ações do estado, com destaque para o novo papel do ministério público (MP).
- A descentralização do poder público, abrindo a oportunidade de uma “maior participação cidadã” e a abertura de novas “inovações no campo da gestão pública”.
- A profissionalização da burocracia, com seleção meritocrática e universal, através de concurso público. Em 1986 foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), na tentativa de capacitar a alta burocracia.

A despeito da qualidade das propostas de profissionalização do servidor público da nova constituição, na prática houve um aumento do corporativismo estatal, e não o aumento da qualificação ou melhora da ação dos servidores públicos.

A proposta de descentralização do orçamento e dos serviços públicos trouxe como principal problema a criação indiscriminada de municípios. Na nova constituição poucos incentivos à cooperação, entre os governos locais e as ações intergovernamentais, foram criados e a questão metropolitana foi totalmente ignorada.

Com a percepção da opinião pública de que a Constituição de 88 de fato não resolveu os problemas da administração pública, e sem que houvesse uma melhoria efetiva na qualidade do serviço público, esta insatisfação foi canalizada contra os servidores públicos no governo Collor de Melo.

O governo Collor defende o estado mínimo e cria o conceito de marajá (para o funcionalismo). Estas medidas foram desastrosas com o “desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, com grande diminuição de atividades estatais

⁸ Idem.

essenciais”. Numa “lógica de “salve-se que puder”, se espalhou uma sensação de desconfiança por toda maquina pública⁹”.

Em nome da luta contra o “estado elefante” e os marajás, o governo Collor tentou aumentar a ação privada de seu grupo político. Ironicamente, até o momento, este foi o governo mais corrupto da história.

O governo Itamar Franco realizou importantes diagnósticos sobre a situação da administração pública, mas não uma atitude de reformista (Abrucio, 2007).

O governo Fernando Henrique Cardoso foi bastante ativo nesta área, criando o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Considerado como um dos pilares do governo, o ministério foi comandado pelo ministro Bresser Pereira. A partir de um diagnóstico, que incluía o levantamento das principais falhas da constituição de 88 e o estudo das novas experiências de gestão pública internacionais, foi criado o Plano Bresser, que propunha a criação de um Plano Diretor, implantado em etapas, onde a reforma gerencial vinha depois da burocrática. A reforma trouxe uma reorganização administrativa do governo federal, melhorando as informações da administração pública federal que, assim como nos estados, praticamente não existia, além do fortalecimento das carreiras do estado. Foram realizados vários concursos públicos e funcionários de carreira foram capacitados pela ENAP, então revitalizada. O ideal meritocrático Weberiano não foi abandonado, mas foi aperfeiçoado (Abrucio, 2007, pag. 71).

Bresser também fez mudanças na área legal, principalmente no campo constitucional, impondo tetos para gastos com o funcionalismo, alterando o regime jurídico único e introduzindo o princípio da eficiência como pilar do direito administrativo, estabelecendo parâmetros para a “otimização” das políticas públicas.

O ministro Bresser se empenhou em disseminar o debate, no plano federal e nos estados, sobre novas formas de gestão pública orientada pela “melhoria do desempenho do serviço público”. Sua proposta se apoiava na administração de resultado ou, como era chamado na época, modelo gerencial. Este novo modelo propunha uma “engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público

⁹ Ibidem.

não estatal.” Neste período foram criadas as organizações sociais – OSs e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), que podem ser vistas nos plano federal e nos estaduais, criando as chamadas parcerias publica-privadas (PPPs). Esta proposta trouxe forte resistente, no plano federal, a gestão do Bresser, sendo mais bem aceita, até os dias de hoje, pelos governos estaduais (Abrucio, 2007, pag.70 a 75).

Houve muita resistência ao plano Bresser, em razão do “desmantelamento do estado”, fazendo com que funcionalismo e a sociedade temessem que o governo seguisse o modelo neoliberal adotado por Collor.

Havia uma forte oposição política, ao governo de Fernando Henrique Cardoso, particularmente do Partido dos Trabalhadores – PT, e uma visão prioritariamente economicista por parte do governo. Várias propostas de gestão pública e inovações, propostas pelo plano Bresser, a exemplo da maior autonomia das agências reguladoras que, por medo de perder o controle das despesas dos órgãos, foram barrados. Também os congressistas faziam forte oposição a um modelo administrativo mais transparente e voltado para a eficiência, por medo de perder a influência, na gestão dos órgãos públicos, por indicação e manipulação dos cargos e das verbas públicas (Abrucio, 2007, pag. 73).

No segundo mandato, mesmo mantendo algumas propostas do plano Bresser, Fernando Henrique Cardoso extinguiu o MARE. “O governo foi marcado pelo empobrecimento da agenda da gestão pública” (Abrucio, 2007).

Houve inovações na sistemática do planejamento, que passou a ser centralizada no PPA (plano plurianual). Seu avanço se deu mais na programação orçamentária que na das políticas públicas e, assim como na maioria das administrações públicas atuais, o PPA funcionava mais como orçamento plurianual, OPA (Abrucio, 2007).

Os governos petistas, de Lula e Dilma, continuaram com várias iniciativas de modernização do governo anterior. Importantes instrumentos de combate à ineficiência e a corrupção foram criados, como a nova moldagem da Controladoria da União, a criação do governo eletrônico e no reforço de algumas carreiras públicas (Abrucio, 2007). Inspirado pela democracia participativa

discutiu mais o PPA com a sociedade civil, representando um avanço no campo do planejamento participativo. Entretanto, no campo administração pública, o governo petista não conseguiu estabelecer uma agenda de reformas da gestão pública. Assim como na maioria das administrações eleitas através de coligações. O loteamento excessivo dos cargos públicos do Executivo, para os diversos partidos da base do governo do PT, levou a uma forte politização dos órgãos da administração, direta e indireta, além dos fundos de pensão, aumentando assim a possibilidade de corrupção e políticas desencontradas. Entretanto, ao mesmo tempo em que politiza em excesso sua administração, a gestão petista avança no aperfeiçoamento de mecanismos de controle da corrupção, como a autonomia e ação da Polícia Federal e o trabalho da Controladoria Geral da União (Abrucio, 2007).

No campo da gestão pública houve significativos avanços, representados principalmente pelo Programa Nacional de Apoio a Modernização dos Estados e Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), que tinham como objetivo modernizar a administração Pública, particularmente no nível estadual. O Pnage e o Promoex priorizaram a reconstrução da administração pública nas áreas do planejamento, recursos humanos e na sua interlocução com as políticas públicas e atendimento ao cidadão. O maior avanço neste processo destes programas foi sua construção através de uma ampla participação dos estados e tribunais de contas (Abrucio, 2007).

4 A região metropolitana

Neste capítulo será apresentado um breve relato sobre a formação das Regiões Metropolitanas no Brasil, destacando-se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e sua evolução política/administrativa e os projetos mais importantes de cada gestão administrativa, desde a criação do estado da Guanabara (1960) até o atual governo, com destaque para o arcabouço institucional e legal adotado para a governança desses projetos.

4.1 Caracterização das regiões metropolitanas

Geopoliticamente, regiões metropolitanas são compostas por uma (às vezes mais) grande cidade central (uma metrópole), e por zonas de influência adjacentes. Elas criam aglomerações urbanas (uma grande área urbanizada formada pela cidade núcleo e cidades adjacentes), gerando com isso, a conurbação, que faz com que as cidades percam os seus limites físicos geográficos, formando uma grande área metropolitana. As cidades que formam uma região metropolitana normalmente possuem um alto grau de integração entre si, seja na economia, política ou cultura.

Erroneamente associado a cidades grandes, o termo metrópole se refere a todo espaço conurbado com a mesma, formando um complexo integrado. “As metrópoles são a forma mais aguda do processo de concentração espacial que o capitalismo engendrou neste século” (ROSS, 2003. p.432). Para Harvey (1975) a metrópole moderna, deve ser entendida como a expressão espacial dos processos sociais, refletindo as características da sociedade. Quando mudam as sociedades, mudam também as cidades.

No Brasil, a maior região metropolitana é a de São Paulo, com cerca de 19,5 milhões de habitantes enquanto que o Rio de Janeiro é a segunda maior, com cerca de 12 milhões habitantes.

Nos anos 70 o governo Federal iniciou a criação das regiões metropolitanas visando equacionar problemas comuns aos vários municípios que as constituíam, implantando órgãos de gestão metropolitana nos estados como instrumento de planejamento integrado destas regiões. Contraditoriamente, a nova constituição de

88, entretanto, elevou os municípios à condição de entes federativos, retirando dos estados recursos e qualquer possibilidade de atuar na organização municipal. A Constituição federal de 1988, em seu artigo 25, define que, a instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, passariam a ser atribuição dos Estados, das Constituições estaduais e suas Leis Complementares.

Seguindo uma tendência mundial de busca de soluções regionais para problemas comuns a vários municípios, é possível verificar no Brasil um grande crescimento do número de regiões metropolitanas. No censo do IBGE de 2010, o Brasil contava com 36 regiões metropolitanas. Um estudo mais recente do IPEA¹⁰ (2013) mostrou que nas principais metrópoles estão concentrados metade do produto interno bruto (PIB) brasileiro e mais de um terço de nossa população, e que o número de regiões metropolitanas cresceu depois do último censo e já supera cinco dezenas, nove instituídas por leis federais, antes da Constituição de 88, e o restante por lei complementar estadual. Estas regiões e três Rides (forma de organização territorial criada pela União), abrangem hoje cerca de 84 milhões de pessoas.

O tema da região metropolitana tem merecido o apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, na montagem de uma rede de universidades, sob a coordenação do Observatório das Metrópoles, vinculado ao IPPUR, da UFRJ. O estudo desenvolvido por essa rede mostra que nestas regiões estão concentrados 50% do PIB e 70% da capacidade tecnológica do país (Observatório, 2011).

Das nove regiões inicialmente criadas pelo governo federal, antes da constituição de 1988, com exceção do Rio de Janeiro, todas estão atuando na questão metropolitana. As demais, criadas após a constituição de 1988, também possuem organismos de articulação e gestão metropolitana. Estes dados mostram uma necessidade de se discutir mais profundamente a governança das nossas regiões metropolitanas e a forma como esses espaços são geridos, uma vez que o arranjo federativo brasileiro impõe muitos desafios aos gestores públicos das diversas esferas de governo.

¹⁰ 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil / organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013.

Um fator relevante no debate da governança metropolitana é a limitação dos atores envolvidos na tomada de decisões, principalmente a sociedade civil, evidenciando pouca autonomia destes atores na esfera pública.

No Brasil, embora haja avanços na governança metropolitana, em algumas regiões os projetos públicos urbanos as ações governamentais não correspondem aos anseios dessas regiões, pois na maioria das vezes são apresentadas de fora para dentro, com pouca participação dos atores envolvidos.

Este estudo parte do princípio que o melhor caminho para a governança e gestão metropolitana é o compartilhamento dos temas que são comuns aos que estão diretamente envolvidos: os municípios, a sociedade civil, em suas diversas formas de representatividade, e o Estado. “Apenas a conquista de um poder regional, que legitimamente decorra da articulação das forças que produzem o espaço, é que dará corpo a uma unidade de gestão” (Firkowski & Moura, 2001).

Existe hoje um crescente número de pesquisa e debates, sobre a organização e governança das regiões metropolitanas, no Brasil e internacionalmente. Várias instituições de fomento descobriram o tema da metrópole e estão estudando experiências positivas de gestão metropolitana e seus diversos modelos e arranjos institucionais (Rojas et al, 2008). Também no meio acadêmico ressurgiu o debate sobre as regiões metropolitanas, trazendo temas como cidades globais e gestão regional, sem que haja, entretanto, um consenso sobre o papel das regiões metropolitanas.

Na esfera do governo federal, em agosto de 2007 foi formado o Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 6.181, do Presidente da República, para "desenvolver propostas visando o aperfeiçoamento da gestão das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como a coordenação federativa e a integração das políticas públicas nestes territórios". Também estão discutindo a questão metropolitana diversos governos estaduais, com destaque para Minas Gerais e Pernambuco. O estado de Minas criou, em 2008, uma agência metropolitana, com destacada participação dos governos locais e sociedade civil, enquanto que o estado pernambucano formatou o primeiro consórcio público de transporte, ambas as experiências promissoras (Klink, 2010).

A tabela a seguir mostra as trinta e seis Regiões metropolitanas criadas no Brasil entre 1973 e 2009, apontadas pelo censo de 2010. Quatro anos depois elas já somam mais de cinquenta.

Tabela 1 - Regiões Metropolitanas Brasileiras – Censo 2010

Tabela 1- As 36 Regiões Metropolitanas Brasileiras: unidade da federação a qual pertencem, o ano de criação e suas respectivas populações em ordem decrescente.

Nome da Região Metropolitana	Unidade da Federação	Ano de Criação	População
São Paulo	SP	1973	19.672.582
Rio de Janeiro	RJ	1974	11.711.233
Belo Horizonte	MG	1973	5.413.627
Porto Alegre	RS	1973	3.960.068
Recife	PE	1973	3.688.428
Fortaleza	CE	1973	3.610.379
Salvador	BA	1973	3.574.804
Curitiba	PR	1973	3.168.980
Campinas	SP	2000	2.798.477
Manaus	AM	2007	2.210.825
Goiânia	GO	1999	2.173.006
Belém	PA	1973	2.040.843
Grande Vitória	ES	1995	1.685.384
Baixada Santista	SP	1996	1.663.082
Natal	RN	1997	1.340.115
Grande São Luis	MA	2003	1.327.881
João Pessoa	PB	2003	1.198.675
Maceió	AL	1998	1.156.278
Norte/Nordeste Catarinense	SC	1998	1.094.570
Florianópolis	SC	1998	1.012.831
Aracaju	SE	1995	835.654
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	834.060
Londrina	PR	1998	764.258
Vale do Itajaí	SC	1998	689.909
Campina Grande	PB	2009	687.135
Vale do Aço	MG	1998	615.004
Maringá	PR	1998	612.617
Agreste	AL	2009	601.251
Cariri	CE	2009	564.557
Carbonífera	SC	2002	550.243
Foz do Rio Itajaí	SC	2002	532.830
Macapá	AP	2003	499.116
Chapecó	SC	2007	403.458
Tubarão	SC	2002	356.790
Lages	SC	2010	350.607
Sudoeste Maranhense	MA	2005	345.878

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE .Censo Demográfico 2010.
Organização: BARRETO, I.J.

4.2 Região metropolitana do Rio de Janeiro

Apesar do recente crescimento econômico, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ apresenta carências na área social e no plano das receitas públicas. Apenas Niterói, na 10ª posição dos 18 municípios da região, está entre os 20 melhores do Estado no indicador de saúde, enquanto Belford Roxo,

Queimados e Tanguá apresentam os piores desempenhos em saúde de todo o território fluminense. No índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o nível das carências da RMRJ não é diferente. Dos 18 municípios, nada menos do que 12 estão entre os 20 piores colocados no ranking estadual. Apenas um (Rio de Janeiro, na 15ª posição) situa-se entre os 20 melhores. Na mais populosa região do Estado, a capacidade local de enfrentar suas carências sociais não é tão evidente, uma vez que a Receita Corrente Líquida - RCL per capital é claramente a menor de todas as oito regiões fluminenses (Acsehrad, 2009) ¹¹.

Diferente da maioria das Regiões Metropolitanas do país, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro não foi criada pela legislação federal, mas pelo Decreto-Lei Estadual 14, de 1975, decorrente da fusão do antigo estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara. Sua criação acompanhou o modelo adotado das demais metrópoles, sendo instituída a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM), que foi extinta em 1989.

Inicialmente a FUNDREM dedicou-se à elaboração do Macrozoneamento Metropolitano e à análise e mapeamento do uso e ocupação do solo na Região Metropolitana. Paralelamente, a FUNDREM elaborou planos diretores com as “vocações municipais” do Macrozoneamento da região, para os municípios que não dispunham de estruturas técnicas para a elaboração.

Foi criada, em 1982, a Secretaria Estadual da Região Metropolitana, para atuar no desenvolvimento metropolitano, cuja principal responsabilidade foi a gestão do Plano de Despoluição da Baía de Guanabara, um megaprojeto de urbanização, que reuniu recursos de várias agências multilaterais, e que continua sendo implantado até hoje.

Em 1989 foi extinta a FUNDREM, deixando uma lacuna institucional até hoje não preenchida, apesar da Constituição do Estado do Rio de Janeiro prever a criação de órgão de gestão metropolitana, e um Fundo para o desenvolvimento metropolitano.

¹¹Vitor Acsehrad -Municípios em Dados - Relatório interno da Subsecretária de Planejamento. Rio de Janeiro - 2009

Em 1997, foi constituído um novo Conselho Deliberativo para a Região Metropolitana, não paritário, mas com a previsão de uma pequena participação da sociedade civil. Entretanto, esse Conselho nunca funcionou.

Em 2005, foi criada uma instância não exclusivamente metropolitana, mas que envolve interesses municipais localizados, o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Baixada Fluminense, cuja finalidade era articular investimento e empregos nessa área da RMRJ (Oliveira, 2009).

Em 2011, na atual administração Sergio Cabral, foi criado o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas (Decreto Estadual nº. 42.832, de 31/01/2011). O objetivo desse comitê é propor as políticas estratégicas de gestão dos assuntos de caráter metropolitano, articulando os diferentes agentes que atuam na região, integrando suas demandas, planejando e executando políticas públicas para o desenvolvimento urbano, social e econômico da RMRJ.

Também foi criada nesta gestão a Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano, da Secretaria de Estado de Obras, que é responsável pela elaboração do Plano Diretor da RMRJ, previsto para o ano de 2014 (em fase de licitação). Os recursos para a elaboração do plano e para projetos de saneamento na região metropolitana do Rio de Janeiro são provenientes do Banco Mundial - BIRD.

Apesar da criação da Subsecretaria e do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, a escala metropolitana ainda vem sendo tratada de forma setorial pelos diferentes órgãos do governo estadual que atuam na região. Um exemplo disso é o setor do saneamento, em torno do qual se construíram o Plano Diretor de Abastecimento de Água da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

No setor de resíduos sólidos foi elaborado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, em parceria com os municípios e setores da sociedade civil, o Plano Diretor de Gestão de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Oliveira, 2009).

Criada em 2007, A Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Estado do Rio de Janeiro - AMTU, atua como fórum de discussão e de atualização do Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU). Na estrutura colegiada da Agência não há representação da sociedade civil (Oliveira, 2009).

Também foram criados Comitês de Bacias Hidrográficas na RMRJ, a exemplo dos Comitês da Bacia do Guandu, da Baía de Sepetiba, da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá (Oliveira, 2009).

Outras iniciativas de articulação na RMRJ merecem destaque, como a realização de duas Conferências Regionais envolvendo os municípios do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, que reúne os municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Maricá, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacú (os dois últimos não pertencentes à RMRJ), com o objetivo de discutir políticas de forma articulada. O resultado foi a criação do Consórcio Regional Leste Metropolitano e a elaboração de um Plano Diretor Regional para a gestão integrada do saneamento ambiental e resíduos sólidos (Oliveira, 2009).

Para a instalação do COMPERJ (Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro) foi criado o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região do Leste Fluminense (CONLESTE), composto pelos municípios de Itaboraí, São Gonçalo, Niterói, Tanguá, Guapimirim, Magé, na região metropolitana e de Maricá, Rio Bonito Silva Jardim, Cachoeira de Macacu e Casimiro de Abreu, fora da região. O CONLESTE tem como principal objetivo a gestão associada de serviços públicos, o planejamento estratégico integrado, a formulação de políticas públicas regionais e o intercâmbio de experiências, prioritariamente nas áreas do Meio Ambiente, Administração, Serviços Públicos e Responsabilidade Social (Oliveira, 2009).

Também o fato das eleições nos municípios e no Estado se intercalarem, a cada dois anos, dificulta muito a integração metropolitana, pois disputas políticas costumam afastar a administração do estado das administrações municipais. Isso gera total falta de articulação na formulação e execução dos projetos públicos para a região.

Embora os organismos de financiamento (BID, BIRD, UNESCO, CEF, etc.), de obras metropolitanas exijam a participação da sociedade civil nos projetos que eles financiam, ela se dá de forma pouco efetiva. A governança destes projetos acaba limitada ao poder público estadual e às empresas privadas (empreiteiras, gerenciadoras, empresas de consultorias, etc.). A população e os municípios beneficiados não são chamados a participar na seleção de prioridades, no planejamento e na implantação dos projetos.

A seguir apresentamos um quadro com a composição, população e PIB da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, levantado no último censo do IBGE.

<p>Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Censo IBGE/2010) ¹²</p> <p>Municípios: 19</p> <p>População: 11.838.752</p> <p>Área: 5 292,139 km²</p> <p>PIB R\$ 172,563 bilhões</p> <p>Cidades: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá e Itaguaí (definidas pela Lei Complementar 133, de 15 de dezembro de 2009).</p> <p>Fonte: Site do Governo do Estado do RJ. Consultado em março de 2014.</p>

No espaço metropolitano do Rio de Janeiro, são visíveis as grandes mudanças urbanas e sociais que aconteceram nas últimas décadas, o que traz a necessidade de se repensar a organização espacial e os serviços públicos da região. Sua periferia, principalmente a Baixada Fluminense, região onde foi implantado o Projeto Reconstrução Rio, a experiência empírica que será apresentada nesse trabalho, sempre foi marcada por uma grande carga negativa. “A Baixada Fluminense está sempre associada a um espaço de ausências: ausência de lei, de saneamento, de segurança, de emprego (Paganoto e Becker, 2012)” ¹³.

¹² http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_do_Rio_de_Janeiro#cite_note-IBGE_Cidades-10

¹³ A Emergência de Novas Centralidades na Periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Reorganização dos Deslocamentos Espaciais da População. Trabalho de Faber Paganoto e Olga

A reativação das economias dos municípios metropolitanos na última década trouxe “(...) o aumento do mercado de trabalho nas áreas periféricas, resultado da combinação do aumento da renda média da população residente nesses espaços e da desconcentração espacial das atividades produtivas, ampliou a atratividade migratória e reteve parte da população que antes se deslocava diariamente para trabalhar em áreas centrais: a tradicional região dormitório passa a ser visto também como lugar do trabalho” (Paganoto e Becker, 2012) ¹⁴.

Apesar das ações da Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano e dos conselhos e agências setoriais do governo do Estado do RJ, é possível afirmar que ainda hoje existe pouca articulação entre as instituições governamentais do estado e os municípios da região. Embora a boa governança exija a participação de todos os atores envolvidos, salvo poucas exceções, como o estudo empírico que será apresentado a seguir, praticamente não há participação da sociedade civil e suas representações no planejamento e execução de projetos urbanos de alcance metropolitano. Esta é uma realidade não só do atual governo, mas de todas as administrações do Estado do RJ, desde a criação da sua região metropolitana. Um exemplo recente disso foi o levantamento realizado pela Subsecretaria para a elaboração do plano diretor do arco metropolitano, onde foi possível verificar a total incompatibilidade entre os planos diretores de cada município. De elaboração obrigatória, esses planos muitas vezes constavam de uma simples página publicada no diário oficial. Quando comparados entre si foi possível verificar grandes contradições, como a destinação de áreas de preservação ambiental em um município, que, em outro município, são destinadas à indústria.

A despeito dos esforços empreendidos pela Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano da Secretaria de Estado de Obras, na busca de uma maior articulação na governança metropolitana do Rio de Janeiro, ela ainda é muito tênue. Isso se dá principalmente pela falta uma agência

Maria Schild Becker, apresentado no XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Águas de Lindóia/SP – Brasil, de 19 a 23 de novembro de 2012.

¹⁴ Ibidem

metropolitana que tenha força política, autonomia e recursos financeiros suficientes para desenvolver os projetos regionais e onde todos os atores estejam representados democraticamente, inclusive a população afetada pelos projetos e os municípios beneficiados.

Como vimos vários projetos públicos de urbanização foram desenvolvidos na região metropolitana do Rio de Janeiro, nos últimos 25 anos, particularmente na região da Baixada Fluminense. Dentre eles destacamos os projetos Reconstrução Rio, Linha Vermelha, Baixada Viva que na mudança de governo, foi rebatizado de Nova Baixada, Via Light, além do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e do Arco Metropolitano. Entretanto, a maioria deles não contou com a participação efetiva das prefeituras e da população afetada em suas formulações. Selecionado como exceção, o projeto Reconstrução Rio será debatido.

Para subsidiar a discussão sobre a participação na governança de projetos metropolitanos, iniciaremos o debate apresentando um resumo da evolução política urbana no estado do Rio de Janeiro, desde a fusão com o estado da Guanabara.

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana



Elaborado a partir da base cartográfica do IBGE - ALERJ 2009

Quadros 3 - Dados dos municípios da Região Metropolitana do RJ

Município	Área territorial (km ²)	População (2010)	PIB (2005)	IDH-M (2010)	Instalação
<u>Belford Roxo</u>	80	619.487	R\$2,9 bilhões	0,684 médio	01.01.1993
<u>Duque de Caxias</u>	465	856.167	R\$18,3 bilhões	0,711 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Guapimirim</u>	361	53.411	R\$300 milhões	0,698 médio	01.01.1993
<u>Itaboraí</u>	424	231.749	R\$1,2 bilhão	0,693 médio	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Itaguaí</u>	272	94.835	R\$2,5 bilhões	0,715 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Japeri</u>	83	61.243	R\$397,2 milhões	0,659 médio	01.01.1993
<u>Magé</u>	386	219.405	R\$1,2 bilhão	0,709 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Maricá</u>	362	130.663	R\$667 milhões	0,765 alto	2009 (LC 133/2009)
<u>Mesquita</u>	35	197.361	R\$993 milhões	0,737 alto	2009 (LC 133/2009)
<u>Nilópolis</u>	19	181.575	R\$1 bilhão	0,753 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Niterói</u>	129	497.507	R\$9,8 bilhões	0,837 muito alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Nova Iguaçu</u>	524	795.067	R\$5,7 bilhões	0,713 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Paracambi</u>	179	50.536	R\$280 milhões	0,720 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Queimados</u>	77	69.906	R\$933,7 milhões	0,680 médio	01.01.1993
<u>Rio de Janeiro</u>	1.182	5.595.105	R\$118,9 bilhões	0,799 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>São Gonçalo</u>	249	1.025.507	R\$9,6 bilhões	0,739 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>São João de Meriti</u>	35	346.293	R\$2,7 bilhões	0,719 alto	01.07.1974 (LC N.020)
<u>Seropédica</u>	284	83.561	R\$420 milhões	0,713 alto	01.01.1997
<u>Tanguá</u>	147	30.741	~ R\$169 milhões	0,654 médio	01.01.1997
Total	5.645	11.980.651	R\$179,5 bilhões		

http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_do_Rio_de_Janeiro#cite_note-10

4.3 A evolução política da região metropolitana do Rio de Janeiro

É provável que grandes programas e projetos de integração metropolitana tenham ficado de fora dessa análise, mas a intenção não é aprofundar a análise dos projetos de cada governo, e sim, mostrar um pouco da evolução política no Rio de Janeiro. O ponto de partida desta análise será a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília e a criação do Estado da Guanabara (que durou de 1960 a 1975), através da Lei Santiago Dantas, de março de 1960, que estabelecia as normas para a criação do novo estado e a convocação de sua Assembleia Constituinte.

4.3.1 O estado da Guanabara

O primeiro governador eleito do estado da Guanabara foi Carlos Lacerda, que exerceu o cargo por cinco anos (1960-65). Buscando descentralizar as tarefas executivas, o início do seu governo se caracterizou por uma ampla reforma administrativa, que só se encerrou em 1962. Diferente do costume local, de se pensar o país a partir da lógica da capital, Lacerda realizou uma administração mais localizada, pensando o estado a partir da lógica regional. Em 1963, realizou um plebiscito onde a população decidiu pela existência de apenas um município no estado.

O Governo Lacerda fez grandes mudanças na cidade com sua política urbana, removendo favelas, principalmente da zona sul, para regiões distantes da zona oeste. Em seu governo foi elaborado o Plano Doxiadis, também conhecido como Plano Policromático, cujos projetos urbanísticos procuravam atender necessidades futuras da população, em termos de mobilidade, habitação, trabalho e lazer. As primeiras a serem construídas, nas décadas de 1960/1970, foram a Linha Lilás, que faz a ligação do bairro de Laranjeiras com o bairro do Santo Cristo (na zona portuária), e a Linha Verde (apenas parcialmente construída), que ligaria a Via Dutra ao bairro da Gávea, passando pela Tijuca. Um túnel sob o maciço da Tijuca, ligando a Rua Uruguai, na Tijuca, a Praça Santos Dumont, na Gávea, fazia a ligação desses dois bairros. A Linha Vermelha (ligando a zona sul à rodovia Dutra, na Baixada Fluminense), e a Linha Amarela (ligando a Baixada

de Jacarepaguá à Ilha do Fundão, eliminando a necessidade de transitar pelas vias da Zona Sul), foram construídas somente na década de 90. O plano ainda previa as linhas: Azul (que ligaria a Região do entorno do bairro da Penha, possivelmente até o Município de Duque de Caxias ao Recreio dos Bandeirantes) e a linha Marrom (que ligaria o entorno do bairro do Rio Comprido, próximo a Zona Central da cidade, passando pela Tijuca, Andaraí, Água Santa, Piedade, Madureira, Sulacap, Bangu, Campo Grande e terminaria no bairro de Santa Cruz na zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro).

Lacerda concluiu o túnel Catumbi-Laranjeiras, que se arrastava há mais de 15 anos. Projetou toda a expansão da área suburbana, abrindo a Avenida Radial Oeste e alargando e urbanizando a Avenida Suburbana. Também realizou a abertura do Túnel Rebouças, Santa Barbara e Noel Rosa, alargou a Praia de Copacabana, criou o Aterro do Flamengo, entre outros grandes projetos urbanos. Construiu a adutora do Rio Guandu, para o abastecimento de água da cidade, que sofria com a sua falta. Na habitação Lacerda construiu, através da CEHAB-RJ¹⁵, num período inferior a três anos, os conjuntos de Vila Aliança, em Bangu; Vila Kennedy, em Senador Camará; e Vila Esperança, em Vigário Geral, que abrigaram, de imediato, uma população de 37.000 habitantes oriundos de 32 favelas erradicadas, parcial ou totalmente, no mesmo período.

Ao contrário do vizinho estado do Rio de Janeiro, que era pobre, mesmo com a industrialização ocorrendo no eixo Rio - São Paulo, o estado da Guanabara, por ser a capital federal, era rico.

Lacerda apoiou o golpe militar, em 1964, caminhando, contudo, para a oposição após a eleição do seu sucessor, Francisco Negrão de Lima.

Candidato da oposição local, pela coligação PSD/PTB, Negrão de Lima (1965 – 1970) foi o segundo e último governador eleito diretamente, do estado da Guanabara, pois com a edição do Ato Institucional nº 3, em 5 de fevereiro de 1966, foi determinado que os governadores estaduais passassem a ser eleitos indiretamente pelas assembleias legislativas.

¹⁵ Dados retirados do site oficial da CEHAB - www.cehab.rj.gov.br/ em 18/02/2014.

Lacerda promoveu uma grande campanha para que Negrão não tomasse posse, mas ele teve seu mandato garantido pelo Poder Judiciário e pelo então presidente Humberto de Alencar Castelo Branco. Seu governo foi de radicalização política, uma vez que ele não era o candidato preferido da ditadura militar, por causa de seu envolvimento com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (de quem foi Ministro das Relações Exteriores). Em tempos de fechamento do regime (1965/1970), com a edição de diversos atos institucionais, como o AI-2 (que adiou as eleições presidenciais e dissolveu os partidos), o AI-3 (que tornou indiretas as eleições de governadores e prefeitos das cidades mais importantes) e o AI-5 (que suspendeu os direitos políticos e as garantias dos direitos civis), Negrão de Lima atravessou o período de Artur da Costa e Silva, da Junta Militar e da posse de Emílio Garrastazu Médici, considerado o pior período do regime militar. Nesta época (1968), o governo federal desengavetou a antiga ideia de uma ligação entre as cidades do Rio de Janeiro e Niterói (capital do estado do Rio de Janeiro), iniciando a construção da Ponte Presidente Costa e Silva, popularmente conhecida como Ponte Rio Niterói, que viria a ser um dos grandes símbolos da futura fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.

No plano estadual o governo Negrão de Lima foi o recordista em reassentamentos de favelas: 33 foram removidas, contra 27 do governo Carlos Lacerda, apesar da atuação da Codesco¹⁶. Dentre as obras executadas neste período, destacam-se as do Programa Chisam/7 de Setembro (governo federal), desenvolvido pela COHAB-RJ, com a construção de cerca de vinte mil unidades residenciais, atendendo mais de 90.000 pessoas. É oportuno destacar a construção do Conjunto Dom Jaime de Barros Câmara, maior conjunto habitacional do Rio, construído em 1969, que atravessa dois bairros - Bangu e Padre Miguel. Possui 7.000 unidades habitacionais, dispostas em 180 blocos de apartamentos. Foi considerado, à época, o maior projeto habitacional da América Latina, com uma população de 35.000 habitantes.

Escolhido pela Assembleia, com o apoio da cúpula militar que comandava o país, o terceiro governo do estado da Guanabara foi exercido por Chagas Freitas (1971 a 1975) pelo MDB. Em 1964, Chagas apoiou o movimento militar que deu

¹⁶ Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – criada com a intenção de urbanizar os próprios núcleos habitados, garantindo a posse da terra.

o golpe de estado que depôs o presidente eleito João Goulart, mas vendo que a ARENA, partido criado para dar legitimidade aos militares, estava sob controle dos lacerdistas, se filiou ao Movimento Democrático Brasileiro - MDB, aproveitando a tendência oposicionista do eleitorado da Guanabara. Seu governo coincidiu com o momento de expansão da economia e de consolidação do regime militar (1971/1975).

Chagas Freitas anunciou, já em sua posse, que seu governo colaboraria “na defesa da segurança nacional e no combate à subversão”¹⁷ e entregou o aparelho de segurança e informações do estado a comandantes afinados com o Exército.

Num momento de endurecimento do regime, os militares queriam retirar da cidade do Rio de Janeiro os atributos de capital, transferindo-os de fato para Brasília, e encontraram ressonância no governo de Chagas Freitas.

Segundo Mello Franco¹⁸, um dos principais entraves do processo de estadualização da Guanabara foi a postura de capital federal mantida pelos seus dois primeiros governadores:

“Tanto com o governador Lacerda, quanto com Negrão, a Guanabara tinha sido governada como cidade; eles tinham sido dois ‘prefeitões’ enormes de uma cidade formidável, mas nunca tinham abordado a Guanabara como Estado. (...) Era tipicamente uma administração urbana, e ninguém se dava conta disso, porque a Guanabara tinha sido antes Distrito Federal; ela tinha sido sempre uma cidade. Os seus moradores, inclusive eu, estávamos acostumados a vê-la como cidade. (...). A ideia de conceber a Guanabara como um estado era mais uma atitude do que investimento”.

No governo do general Médici (1969-1974) foram transferidos os principais órgãos decisórios do Estado para o novo Distrito Federal. Chagas Freitas investiu então, no poder local, procurando se firmar como a opção à disputa polarizada entre petebistas e udenistas. Com o estabelecimento do bipartidarismo em 1966, Chagas organizou o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), “construindo uma super máquina político-partidária que, sob seu comando centralizado, se sustentou nas ramificações da política local” (Motta, 2000) .

¹⁷ Jornal do Brasil, 16/3/1971.

¹⁸ Francisco de Melo Franco, 1993, p. 54

Diferentemente de Lacerda, que não tinha ligação com o clientelismo e o caciquismo, Chagas se estruturou a partir de uma máquina política clientelista, que se convencionou chamar de “máquina chaguista”.

O estudo de Eli Diniz sobre o MDB - Voto e máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro (1982) - mostra como “a ascensão da corrente chaguista no interior do extinto MDB transformaria o partido oposicionista carioca em uma organização inserida numa complexa estrutura clientelista, envolvendo as várias instâncias do poder local”¹⁹

Izabel Picaluga (1980) destaca que “a eleição indireta de Chagas Freitas para o governo do estado [Guanabara] (...) consolidou sua posição no interior do MDB, através da possibilidade de manipulação e distribuição de cargos da administração local”²⁰.

Chagas Freitas tinha como tática de trabalho isolar a esfera política da administrativa, onde ele era o elo de união. Chagas não queria que os deputados fossem diretamente aos secretários para pedir favores e nem que os secretários soubessem quem estava pedindo. Em sua posse, o governador destacou a formação técnica como critério decisivo na escolha do seu secretariado: “Escolhi o secretariado tendo em vista seus conhecimentos técnicos e a especialidade de cada um. Não questionei a nenhum deles sua filiação partidária”²¹.

Outra característica do chaguismo na Guanabara foi o estabelecimento de estreitos vínculos entre o poder executivo e a assembleia legislativa. Ao contrário de Carlos Lacerda, que enfrentou grande oposição na Assembleia, Chagas Freitas teve um bom relacionamento com o poder Legislativo. Segundo Mello Franco, “qualquer projeto de lei que eu apresentasse a ele passava em três dias; a maioria deles era massacrante”²². Além de aglutinar os parlamentares emedebistas em torno dele, Chagas Freitas articulou várias redes clientelistas, estruturadas em torno de políticos que controlavam suas áreas de atuação. Ele sempre atuou em

¹⁹ Eli Diniz, Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982, p. 213.

²⁰ Izabel F. Picaluga, “Notas preliminares para um estudo do chaguismo”, *Contraponto*, Rio de Janeiro, 1980.

²¹ Jornal do Brasil, 16/3/1971.

²² Mello Franco, 1993 [Francisco de Mello Franco, *Depoimento-1993*, op. cit.,] p. 60.

cima da tradição familiar e da política de bairro, com o apoio de grupos religiosos e corporativos, representados por deputados (Motta 2000).

O atendimento aos pleitos dos deputados, para a realização de obras em seus redutos eleitorais, é narrado pelo então vice-governador Erasmo Martins Pedro:

“Era muito importante verificar se nesses pleitos havia choques entre deputados da mesma área, porque às vezes dois ou três deputados pediam a mesma coisa, mas não queriam que aquilo fosse feito sob patrocínio do outro. O que nós tínhamos que fazer nesse caso? Dar uma obra para um político e outra obra para o outro, de modo que todos ficassem satisfeitos. A verdade é que o favor político – favor legal, legítimo –, quando dividido por dois, três autores, não rende voto para ninguém, rende briga (...). Na hora da inauguração das obras, Chagas marcava uma data para um deputado e outra data para outro. Na data de um, o outro ficava lá no canto dele. O Dia dava cobertura, Chagas ia pessoalmente e dizia: ‘Vocês podem agradecer ao deputado fulano de tal pelo que ele tem feito no interesse da zona’. O deputado levava os seus cabos eleitorais, o seu pessoal. Na outra data, em outra obra, era a mesma coisa, com o outro deputado. Isso redundava em prestígio para os deputados e para o Chagas. A chefia do Chagas estava aí. Não era liderança, era chefia mesmo”²³.

No plano metropolitano, o governo federal cria a região metropolitana do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, composta na época, pelos municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Duquesa de Caxias, Itaboraí, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis (incluindo São José do Vale do Rio Preto), São Gonçalo, São João de Meriti e Mangaratiba. São organizados subgrupos para discutir as bases governamentais para a região, que tem como principal proposta à criação de uma fundação para geri-la.

Chagas extinguiu autarquias, como a Superintendência de Urbanização e Saneamento (Sursan) e a Superintendência de Serviços Médicos (Suseme), e criou companhias como a Companhia Estadual de Águas (Cedag), a Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb), e a Companhia Estadual de Gás (Ceg).

O governo do estado promoveu a ocupação do território, com a expansão, tanto residencial quanto comercial, da Guanabara para a Zona Oeste (Barra) – através do Plano Lúcio Costa – e a instalação de zonas industriais em Jacarepaguá e Santa Cruz (Motta 2000). Obras urbanas importantes, como a construção do

²³ Erasmo Martins Pedro, op. cit., p. 139, 1998.

Elevado de Paulo de Frontin (parte da linha vermelha de Lacerda), também foram realizadas neste período. Este período foi marcado pela existência de um plano coerente de ocupação territorial e desenvolvimento econômico-social. Contudo, como era um período politicamente “fechado”, não houve participação da população, tendo sido formulado e executado sem debate público. O plano de ocupação territorial continuou a ser implantado em outros governos, a exemplo da linha vermelha e a linha amarela, construída recentemente.

4.3.2 A fusão dos estados

A tentativa de Chagas Freitas de transformar a Guanabara em estado federado foi “por água abaixo” com a lei da fusão da Guanabara com o Estado do Rio, aprovada pela Câmara dos Deputados, em julho de 1974. Como a Guanabara era o único estado da Federação governado pela oposição, o governo federal temia uma vitória do MDB no âmbito nacional e queria diminuir a força eleitoral da oposição. A fusão com o estado do Rio, governado pela Arena, foi o caminho escolhido para alcançar esse resultado. Juntando as bancadas carioca e fluminense, além de se diluir o peso do MDB da Guanabara, estimularia uma divisão no partido, uma vez que dois caciques emedebistas seriam forçados a dividir a liderança: Chagas Freitas, considerado o “dono” do MDB carioca, e Amaral Peixoto, o velho “comandante” da política do estado do Rio (Ferreira, 2006)²⁴.

“(…) a fusão só foi feita porque o Geisel recebeu uma pesquisa que mostrava que o peso do MDB no estado da Guanabara ia ser muito grande. Eles quiseram mudar isso, diluir um pouco a coisa (Apud Ferreira 1988:299).²⁵”.

Na versão oficial do governo, a fusão foi justificada como meio de criar um estado forte, tanto do ponto de vista político quanto econômico, para dar maior equilíbrio à Federação. Sua lei complementar dizia que a “fusão traria progresso e bem-estar não apenas para as populações dos dois estados, mas também em nível nacional, através da criação de um novo polo dinâmico de desenvolvimento”. O “novo” estado do Rio de Janeiro seria parte de uma reestruturação federativa que visava à integração nacional, parte de um projeto maior, de construção de um

²⁴ FERREIRA, Marieta de Moraes. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, A. A. (Org.). A democratização no Brasil: atores e contextos. Rio de Janeiro: FGV, 2006. cap. 6, p. 163 - 203.

²⁵ Depoimento do jornalista Rogério Coelho Neto sobre as eleições de 1974.

"Brasil Grande", traduzido no II Plano Nacional de Desenvolvimento PND (Motta, 2001b: 26).

O governo militar se propôs a investir pesadamente no novo estado, mas com o controle de sua implantação, através da nomeação do primeiro governador. Geisel então (...) “indicou para governador do novo estado um militar de formação técnica, o almirante Faria Lima, que lhe era pessoalmente muito próximo” (Motta, 2000). Geisel queria um elemento “neutro” para consolidar a fusão, e Faria Lima foi escolhido por não ter vínculo político nem com o antigo Estado da Guanabara, nem com o Estado do Rio.

A fusão, em nome de um projeto de desenvolvimento nacional, implementou estratégias políticas que buscavam diluir a identidade de capital do país do Estado da Guanabara, consumando a transferência da capital para Brasília.

A construção de uma nova identidade regional teve resistência à integração, tanto pela população carioca quanto fluminense, por não ver uma identidade comum entre eles. Outro problema importante para a fusão foi a reorganização político-partidária do novo estado. A neutralidade de Faria Lima, trouxe grande disputa entre os dois caciques do novo campo político: Amaral Peixoto, pelo antigo Estado do Rio, e Chagas Freitas, pelo Estado da Guanabara.

Chagas Freitas não só dominou o novo MDB fluminense, como também preparou sua volta ao Executivo estadual em 1979. Muito pressionado, Amaral Peixoto não conseguiu neutralizar o líder carioca Chagas Freitas, que com o apoio de seus jornais, conseguia adeptos nos municípios do interior. Amaral Peixoto manteve ainda algumas posições importantes, como a prefeitura de Niterói, conquistada pelo seu genro Moreira Franco.

Um fator de fundamental importância foi à habilidade de Chagas em permanecer vinculado à legenda oposicionista do MDB, ao mesmo tempo em que cooperava com os militares que num momento de transição política, com o processo de abertura, sofria avanços e retrocessos. Era preciso contar com a ajuda de um político dócil como Chagas, que tinha forte controle sobre o Legislativo estadual e dispunha de um meio de comunicação como o jornal O Dia (Ferreira, 2006).

Intermediando conflitos gerados pelo funcionalismo público nos dois estados e filtrando reivindicações políticas de suas próprias bases, Chagas, sem precisar contar com a Arena, se tornou um auxiliar do regime extremamente útil para evitar desgastes desnecessários provocados pela decretação de novos atos de força. Assim, Chagas garantiu o espaço político necessário para derrotar de forma clara seu principal adversário, Amaral Peixoto.

No plano metropolitano Faria Lima, com base nos estudos técnicos dos subgrupos formados pelo governo federal, criou a FUNDREM – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana. Para coordenar os trabalhos da fundação, Faria Lima convidou para diretor o arquiteto Jaime Lerner e seu escritório no Paraná. O arquiteto permaneceu pouco tempo no cargo, chamado pela imprensa de super prefeito, criou desafetos e ciúmes, que culminaram em sua saída dois meses após sua posse. Assumiu então Mauricio Nogueira Batista (1º Diretor de Planejamento), cuja prioridade era os planos diretores municipais, onde, a maioria dos municípios não dispunha de estrutura técnica para a implantação de tais planos.

Como em outros estados, que também criaram seus órgãos de planejamento metropolitano, a FUNDREM teve uma ação mais tecnocrata, cujo julgamento técnico ficava desarticulado do jogo político. O Governo Federal assumiu o compromisso de injetar recursos, mas só o fez no início. A maioria das verbas federais destinadas ao processo da fusão do Estado do Rio com a Guanabara passava pela FUNDREM, incluindo verbas de saneamento, habitação e aparelhamento da Polícia Militar²⁶. Embora os recursos da FUNDREM fossem para projetos comuns à região, vários investimentos foram feitos sem caráter metropolitano.

Na área de planejamento, o primeiro projeto (1976), foi a criação de uma base cartográfica unificada (1:20. 000), com aerofotogramétricos da região. Além de elaborar planos diretores municipais, para cidades da região metropolitana, a FUNDREM realizou estudos para fusão de empresas dos dois estados, formando o 1º IPLANRIO (1979) - Empresa Municipal de Informática e Planejamento - empresa pública, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, com sede

²⁶ A evolução urbana do Rio de Janeiro, Maurício Abreu (1990)

no Município e prazo de duração indeterminado. No âmbito do saneamento há a fusão entre a SANERJ (empresa de saneamento do estado do RJ) e a CEDAG (Companhia de águas e esgoto do estado da Guanabara), formando a atual CEDAE. Na área elétrica, houve a fusão das empresas Light (lado oeste – RJ e Baixada Fluminense), CBEE- Companhia Brasileira de Energia Elétrica (Niterói, São Gonçalo, Itaboraí), e a CELF- Central Elétrica Fluminense – atendendo os municípios mais carentes (Magé e Mangaratiba). Havia na época muita informação do Estado da Guanabara e informações precárias no Estado do Rio, onde só Niterói, Caxias e Nova Iguaçu possuíam alguma estrutura e material para o estudo.

A FUNDREM também começou a dar assistência para o zoneamento dos municípios (classificação de uso e intensidade de uso do território). O primeiro plano foi em Itaguaí e o segundo em Maricá. Também foi realizado o cadastro técnico metropolitano, com assistência aos municípios, para implantação de bases de arrecadação (IPTU). A fundação também financiou vários projetos da CEDAE – Companhia Estadual de água e esgoto, e da FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (criada também no Governo Faria Lima).

Na área de transporte, sem que houvesse um planejamento articulado, foram pavimentadas importantes vias, como a Joaquim da Costa Lima e Av. Automóvel clube, e ensaiada várias ruas vicinais, na Baixada Fluminense. Equipamentos metropolitanos importantes foram construídos pela FUNDREM, como o Aterro de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias, que durante mais de trinta anos recebeu todo o lixo da região.

Após ser novamente eleito pela maioria do MDB na Assembleia Legislativa, Chagas Freitas tomou posse do seu segundo mandato (1979 - 1983) como governador do Rio de Janeiro. O diretório nacional do MDB, liderado por Ulysses Guimarães, entretanto, não aceitou a boa relação de Chagas com os militares e no mesmo ano, com o fim do bipartidarismo, vetou seu ingresso no PMDB. Chagas Freitas e seus aliados juntaram-se então no Partido Popular (PP), criado por Tancredo Neves, que representava uma oposição moderada ao regime militar. O PP acabou sendo incorporado ao PMDB, no final de 1981, mas o retorno de Chagas dividiu o PMDB e provocou a saída de lideranças importantes como o

senador Saturnino Braga (para o PDT) e o prefeito de Niterói Moreira Franco, que seguiu seu sogro, Amaral Peixoto, no PDS (Motta 2000).

No plano metropolitano Chagas, com base na lei 6766 (que rege o parcelamento do solo para fins urbanos), determinou que os loteamentos na região fossem aprovados pela FUNDREM. Vários destes parcelamentos continuam vigorando até hoje, mas muitos não foram seguidos, a exemplo da área do atual COMPERJ (Complexo petroquímico do Rio de Janeiro), designada originalmente como área de proteção ambiental.

Na área habitacional, a FUNDREM, em parceria com a CEHAB – Companhia Estadual de Habitação - implanta o Projeto Rio, na área da Maré, com a construção da Vila do João e outros conjuntos habitacionais de baixa renda. Baseado no censo de 1980, a FUNDREM realiza o abairramento - agrupamento de setores censitários (de pequenos núcleos para bairros), de dados em quatorze municípios da região metropolitana. Juntamente com a CEDAE, realiza o inventário dos recursos hídricos da região.

O segundo governo de Chagas (1979 a 1983) seguiu seus moldes anteriores de governar, suportado pelo clientelismo e pelo aparelhamento de órgãos públicos estaduais. A FUNDREM se tornou um grande “cabide de empregos”, assim como outros órgãos do estado.

No plano habitacional Chagas aparelhou totalmente a CEHAB, que é usada para favorecer políticos aliados:

“Os novos conjuntos substituíram os antigos currais eleitorais. A cidade era mapeada da seguinte maneira: em cada conjunto, era feita a distribuição dos votos para os Integrantes da chapa do grupo do governador. Aqui fulano vai ter 335 votos, aqui sicrano vai ter 260, aqui beltrano vai ter 150. Eram uns cinco nomes, distribuídos pelos conjuntos. No mais, a propaganda ficava inteiramente centrada no candidato mais conhecido, a chamada cabeça de chapa. Graças ao voto proporcional - essa vergonha, que ainda está aí - o eleito em primeiro lugar puxava o resto. Toda essa manobra era realizada à custa daquele eleitor carente, que ficara na mão deles” (Cavalcanti, 2000).

Apesar do bom relacionamento com o regime militar ele não foi capaz de criar as necessárias bases de sustentação para garantir estabilidade a seu mandato, enfrentando grandes desafios para penetrar no interior do estado, base eleitoral de seu principal adversário. Chagas atendia as demandas dos municípios fluminenses

através da alocação de verbas e recursos públicos para os chefes locais (Ferreira, 2006).

Outro desafio para Chagas foi à obtenção de recursos federais para reduzir as dificuldades econômicas do novo estado. Com os novos gastos necessários para a instalação dos diversos órgãos de sua prefeitura, cujos orçamentos se mostravam deficitários, o governo do novo estado encontrava ainda com suas contas comprometidas com obras e com o custeio de sua máquina administrativa. A política de contenção financeira do governo federal para combater a inflação trouxe reflexos negativos para a economia estadual, dificultando a continuidade das obras do metrô, uma das principais iniciativas do primeiro governo Chagas Freitas, na antiga Guanabara (Ferreira, 2006).

Em 1979, o governo federal deu prosseguimento à "abertura", com um conjunto de medidas com o objetivo liberalizar o regime e criar condições para a vitória do governo nas eleições gerais de 1982. Depois de 17 anos foram eleitos pelo voto direto governadores, senadores e deputados que, juntos com os delegados estaduais, formaram o colégio eleitoral responsável pela futura eleição presidencial. Foi dada anistia política a antigas lideranças políticas cassadas e perseguidas pelo regime, permitindo seu retorno ao país e à atividade pública onde passaram a concorrer com a cúpula emedebista pelo controle do campo oposicionista (Freire, 1999:219).

Houve uma reformulação partidária, extinguindo o bipartidarismo. Foram criados o Partido Democrático Social (PDS), governista e herdeiro da Arena; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que abrigou as principais lideranças emedebistas, de linha oposicionista e mais à esquerda do que o antigo MDB; o Partido Popular (PP), centrista surgiu em tomo da liderança de Tancredo Neves, incluindo moderados do MDB e setores dissidentes governistas, com o apoio de Chagas Freitas; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), liderado pela ex-deputada federal Ivete Vargas, que disputava com o PDT a herança do trabalhismo; o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado por Leonel Brizola, que além de recompor o legado getulista e incorporou novas lideranças de esquerda tentando constituir um partido de perfil socialista; além do Partido dos Trabalhadores (PT), liderado por Luiz Inácio da Silva, o Lula, de base

operária que congregava setores da esquerda não comunista e tinha como proposta construir um novo tipo de socialismo (Ferreira, 2006).

A ida de Chagas para o PP permitiu ao seu grupo um maior espaço na esfera federal. Tendo como cacife sua poderosa máquina político-eleitoral, Chagas passou a articular nomes para postos-chave na nova estrutura partidária, criando espaço para a sua participação nos debates de questões políticas nacionais.

O deputado federal Miro Teixeira, afilhado político de Chagas, foi indicado para ser seu sucessor. A fusão do Rio de Janeiro e a transição política criaram condições de ampliar de sua ação ocupando novos espaços na agremiação política recém-criada. Enquanto Chagas atuava na esfera estadual, controlando o funcionamento de sua máquina política, Miro Teixeira²⁷ voltava sua atenção para a esfera federal na busca de espaços para seu grupo no debate da política nacional (Ferreira, 2006).

Ao se aproximarem as eleições de 1982, preocupado com a incerteza dos resultados eleitorais e com os rumos da abertura política o governo federal preparou um novo pacote político eleitoral, aprovado por decurso de prazo. A nova legislação visava garantir ao partido governista a maioria na composição do Congresso que escolheria o sucessor de Figueiredo. Conhecido como o "pacote de novembro", a reforma eleitoral proibia as coligações partidárias, através da vinculação de votos, obrigando o eleitor a votar em todos os candidatos de um mesmo partido. O resultado foi à inviabilização do Partido Popular, que apresentava uma estrutura organizacional precária na maioria dos estados e contava fazer coligações com outras forças políticas (Ferreira e Sarmiento, 2002:490).

As principais lideranças do PP, Chagas e Tancredo Neves, passaram a buscar a reincorporação de seu partido ao PMDB, dada a impossibilidade de estabelecer alianças partidárias pragmáticas em diferentes estados. O "pacote de novembro" trouxe efeitos imediatos para o processo eleitoral, estimulando a reaglutinação de setores de oposição em torno do PMDB. Nesse trabalho de construção do acordo de incorporação do PP ao PMDB (1981), Miro Teixeira teve

²⁷ Sobre a trajetória de Miro Teixeira ver Marcos de Sá Correia (apud Freire, 1999).

posição de destaque. No seu entender não bastava fundir as estruturas partidárias, era necessário formular novas estratégias para reunir setores mais à esquerda do PMDB e as bases chaguistas. Chagas, então governador do estado, se manteve distante das estratégias elaboradas para a campanha eleitoral. Sua margem de manobra se tornou menor, pelo fortalecimento dos antigos setores do PMDB e pela independência da liderança de Miro Teixeira (Ferreira, 2006).

Na reformulação partidária, Amaral Peixoto e seu grupo não ingressaram no PMDB e deixaram o partido de oposição para participar da fundação do PDS, a convite do governo federal. Amaral Peixoto e seu genro Moreira Franco, então prefeito de Niterói, se juntaram aos seus tradicionais adversários, os ex-udenistas. Amaral além de fortalecer a gestão de Moreira Franco em Niterói, injetando recursos federais no município, articulou a candidatura de Moreira Franco, pelo PDS, ao governo do estado do Rio (Ferreira, 2006).

O processo eleitoral de 1982 no Rio de Janeiro, num primeiro momento assistiu à ascensão da candidatura de Sandra Cavalcanti, do PTB, seguida pelo Miro Teixeira. Enquanto a candidatura de Miro enfrentava um grande desgaste, despontava na disputa eleitoral Leonel Brizola, recém-chegado do exílio.

A candidatura de Brizola cresceu a partir dos debates organizados pelas emissoras de rádio e de televisão, que lhe trouxe grande publicidade. Brizola passou a ser identificado como o candidato de oposição, tanto em nível federal quanto estadual. Ele contou com a adesão de líderes esquerdistas históricos, como Francisco Julião e Luís Carlos Prestes. Enquanto sua campanha contou principalmente com a adesão de eleitores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o interior do estado permaneceu dividido entre as candidaturas de Moreira e Miro (Ferreira, 2006).

Contribuiu para o sucesso de Brizola as candidaturas proporcionais apresentadas por sua legenda, que incluía personalidades que possuíam grande apelo popular, como o líder indígena Mário Juruna e o cantor Aguinaldo Timóteo. Sua campanha sofria pressões do governo federal, que alertava sobre os riscos que a candidatura pedetista no Rio representava para o processo de abertura (Ferreira, 2006).

O governador Chagas Freitas que se distanciava do candidato de seu partido, Miro Teixeira, disponibilizou a máquina estadual à candidatura de Moreira, que também passou a contar com recursos federais. Isso ajudou a enfraquecer a candidatura de Miro. O resultado final foi à vitória de Brizola. O líder trabalhista derrotou seu principal adversário, Moreira Franco, e um esquema de fraude montado para beneficiá-lo através da transformação dos votos de Brizola em brancos e nulos. Favorito a princípio, Miro Teixeira acabou em terceiro lugar na disputa pelo cargo de governador, com 21% dos votos e derrotado por Leonel Brizola, do PDT. A vinculação de votos permitiu que o PDT, também elege-se uma expressiva bancada parlamentar, passando a ser a principal força política no estado do Rio (Ferreira, 2006).

Miro voltou à Câmara dos Deputados em 1986, sendo reeleito em 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006. No final dos anos 80, afastou-se do correligionário Moreira Franco, o então governador do Rio de Janeiro (a quem apoiou nas eleições estaduais de 1986 e que também havia disputado o governo fluminense em 1982), e passou a se aproximar de Leonel Brizola, seu antigo opositor, filiando-se ao PDT em 1989. Com isso, de herdeiro do chaguismo, passou a ser um dos principais articuladores do brizolismo no Rio de Janeiro. Ocupou diversas vezes a liderança do PDT e orientou a formação de um bloco de partidos de esquerda no Congresso Nacional, opondo-se aos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

O rompimento de Miro Teixeira com Chagas Freitas e a derrota do candidato do PMDB levaram a um esgotamento do poder do grupo chaguista. O PT, que lançou a candidatura de Lisâneas Maciel para o governo do estado, obteve resultados eleitorais inexpressivos. Enfraquecido com a derrota de seu candidato Moreira Franco, Amaral Peixoto também perdeu definitivamente seu espaço político²⁸.

Brizola não ficou restrito ao campo político fluminense e encarava seu governo no estado como um trampolim para a Presidência da República. A luta pelas eleições diretas para presidente trouxe, ao longo de 1984, a campanha "Diretas Já", que mobilizou amplos setores da população e contou com o apoio

²⁸ Ver Ferreira, Rocha e Freire (2001).

dos principais governadores da oposição, Brizola (RJ), Tancredo Neves (MG) e Franco Montoro (SP). Nesse contexto, o governador fluminense, herdeiro do trabalhismo e líder de massas, conquistou mais espaço na política nacional, tornando-se uma força política com capacidade de interferir na reconstrução da democracia no país (Ferreira, 2006).

4.3.3 Eleições diretas - o primeiro gov. Brizola (1983 – 1987)

A vitória acirrada de Leonel Brizola, nas eleições de 1982, derrotando ao mesmo tempo, Wellington Moreira Franco e Miro Teixeira, promoveu a derrocada do Amaralismo e do Chaguismo na política do Rio de Janeiro. Miro Teixeira que entrou para o PDT, ajudou Brizola a consolidar o poder do novo partido na máquina chaguista do estado. Na época houve muita resistência dos chamados Brizolistas, em função da disputa acirrada nas eleições. Para o eleitorado carioca, Brizola significou um retorno da visão nacional no modo de fazer política no Rio de Janeiro. Havia a esperança de reconstrução de uma “idade de ouro” da política carioca.

Dos votos que Brizola recebeu 63% foram do município do Rio de Janeiro e somente 6,2% dos votos computados eram do interior do estado. Para sagrar sua aspiração de ser presidente, Brizola se empenhava em construir sua plataforma política, o que contrastava com sua inapetência para a gestão administrativa do estado.

Vários projetos e acontecimentos políticos, em diferentes áreas, imprimiram um perfil diferenciado ao governo Brizola. Idealizados por Darcy Ribeiro (vice-governador na primeira administração), os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS), foram o carro chefe dos dois governos de Leonel Brizola, tendo sido construídos mais de 500 CIEPS nos dois mandatos. Os CIEPS tinham uma arquitetura diferenciada, com projeto arquitetônico elaborado por Oscar Niemeyer e contemplavam cerca de mil crianças cada. O projeto recebia críticas sistemática da oposição pelo seu alto custo de construção. A proposta educacional de Darcy previa o funcionamento dos CIEPS em horário integral, onde os alunos teriam acesso a uma educação especializada, a alimentação completa, a prática de esportes e de leitura e a tratamento odontológico.

A partir da década de 1980, com a consolidação das quadrilhas de tráfico de drogas, o morador de favelas passa a ser visto como representante das classes perigosas, sendo alvo permanente da arbitrariedade e violência policial. Brizola também trouxe, como uma de suas principais propostas políticas, o combate à violência policial contra moradores de favelas, sendo muito criticado pela oposição por isso. Na época, a ação de defesa dos direitos humanos foi considerada, principalmente pela classe média, como a causa do crescente aumento da criminalidade.

“Em um primeiro momento, ele seria duramente criticado por ter proximidade com a cúpula do jogo do bicho, pessoas também ligadas ao mundo das escolas de samba. No governo seguinte, na disputa com Wellington Moreira Franco (1987-1991), Brizola já seria apontado como o principal responsável pelo crescimento desenfreado de facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas, como o Comando Vermelho” (MAMEDE, 2009) 29. .

Brizola buscou promover uma ruptura com o modelo de repressão e uso de violência contra moradores de favelas, considerados como “classes perigosas” naquele momento histórico. Em sua gestão, ele intencionava transformar as Polícias do Estado em órgãos que fossem guiados em suas ações pelos princípios da equidade, com respeito aos direitos dos cidadãos do estado, independente da sua condição socioeconômica. Seu primeiro mandato representou um marco na nacional com a tentativa de mudar o paradigma nas políticas de segurança pública, rompendo com a ideologia militarista (Buarque de Holanda, 2005).

(...) “Quando a experiência do autoritarismo ainda se fazia presente, Leonel Brizola colocou em prática uma política que privilegiava o respeito aos setores marginalizados socioeconomicamente, incluindo-os como sujeitos mercedores de consideração quando da elaboração de políticas públicas” (Buarque de Holanda, 2005).

A prioridade do governo pedetista era garantir a essa parcela da população acesso a serviços públicos, dentro dos princípios democráticos, obrigando a polícia, tradicionalmente acostumada a reprimir esta parcela da população, a rever os procedimentos dispensados aos moradores de favelas e bairros pobres. Para promover estas transformações nas Polícias do Estado, Brizola criou, em abril de 1983, o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos. Em reuniões

²⁹ MAMEDE, Alessandra. Uma concepção equivocada? Relações entre Brizola, Favela e Tráfico de drogas no Rio de Janeiro Rio de Janeiro: Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 4, Nº15, Rio, 2009 [ISSN 1981-3384]

mensais os membros desse conselho apresentavam propostas, recebiam da população demandas e reclamações, além de encaminhar discussões de políticas de segurança que garantissem o respeito aos direitos dos moradores do Estado. A partir das discussões levantadas nestas reuniões, foram criadas diversas outras comissões, tais como Comissão da Terra, Comissão Especial para o Grupo Tortura Nunca Mais, Comissão de Defesa Dos Direitos da Mulher e a Comissão de Discriminação Racial nos Condomínios (Buarque de Holanda, 2005).

Brizola promoveu uma profunda reformulação nas Polícias do Rio de Janeiro extinguindo a Secretaria de Segurança e criando a Secretaria de Polícia Militar. Rompendo com o modelo tradicional de organização da polícia militar, o governador a desvincula do Exército, extinguindo a subordinação da polícia a esta instituição. Também o plano de carreira do exército não foi mais utilizado e se extinguiu a promoção por bravura, que gerava distorções na prática policial, contabilizando de formas positiva o número de mortos por policiais. A partir deste momento, no plano ideal, as medidas do governo indicavam a incorporação, na agenda política do Estado, do discurso dos Direitos Humanos e de cidadania como orientadores da ação policial independente da pertença social dos indivíduos. Para isso foram estabelecidas diretrizes que deveriam guiar a prática policial. O intuito era modificar o modelo que até então marcava a prática policial no trato com o cidadão, sobretudo os pobres. A polícia passaria a agir então, dentro da legalidade e de maneira a prevenir o crime, redirecionando a filosofia de atuação policial do foco no combate ao bandido para o de proteção ao cidadão (Cerqueira, 2001).

Em razão da resistência dos setores conservadores da Polícia Militar, o governo promoveu mudanças em postos de comando da polícia e modificou a estrutura de formação policial reformulando o currículo. O Governo Brizola também introduziu projetos de policiamento comunitário no Estado do Rio. A filosofia do policiamento comunitário foi incorporada no Plano Diretor da Polícia Militar e, através de projetos de caráter experimental, o governo do estado buscava aproximar comunidade e polícia promovendo reuniões entre comandantes da corporação e líderes comunitários (Buarque de Holanda, 2005).

Foi implantado um modelo de vigilância comunitária com voluntários que ajudavam os policiais do 18º Batalhão Policial Militar (BPM) a organizar campanhas de saúde, atividades culturais e esportivas dentro do batalhão. A polícia estabeleceu parcerias com a Secretaria de Educação e policiais foram designados a serem “pais sociais”, na educação de crianças de 7 a 14 anos carentes matriculadas em escolas públicas (Cerqueira, 2001).

Vale ressaltar, entretanto, que o descompasso entre a vontade do governador e a prática da polícia dificultaram a incorporação das novas diretrizes e a experiência de uma polícia que respeitasse os Direitos Humanos e do policiamento comunitário ficou mais no campo do discurso que na prática. A proposta de respeito aos direitos da população pobre não foi bem recebido pelos órgãos de imprensa e pela sociedade dominante de forma geral. Parte do efetivo policial também se voltou contra a política do governo. Eles alegavam que não podiam trabalhar por causa da imposição do respeito aos direitos humanos e expressões como “direitos de bandidos” passaram a ser utilizadas para atacar a política do governo que tentava controlar o trabalho policial. Antes do final do mandato de Brizola já havia no Estado um clamor pelo recrudescimento da ação policial com mais repressão (Buarque de Holanda, 2005).

No plano urbanístico, buscando economizar gastos em instalações provisórias e dar maior visibilidade e conforto ao carnaval do Rio, Brizola construiu, em menos de um ano, o Sambódromo do Marquês de Sapucaí, no centro da cidade. Assim como os CIEPS, o projeto arquitetônico foi de Oscar Niemeyer. Na proposta do Brizola os camarotes do Sambódromo serviram como salas de aula durante o ano letivo.

O primeiro governo de Brizola foi responsável também pelo *Cada Família, Um Lote*, um programa de regularização fundiária, implantado nas principais favelas do Rio de Janeiro. Utilizando aerofotogramétricos, foram cadastrados milhares de habitações irregulares. Embora tenha sido dados títulos de propriedade provisórios para as famílias, a maioria destes títulos perdeu sua validade, pois o pagamento da desapropriação das áreas, que eram na sua maioria particulares, não foi feito.

No plano metropolitano, sem verbas do governo federal a FUNDREM foi perdendo funções no estado. Brizola criou uma Secretaria Estadual voltada para o desenvolvimento metropolitano, mas pouco foi feito pelo planejamento da região.

A discussão sobre o processo de desfusão retorna, com a volta das eleições diretas para prefeito, mas perde forças após a campanha eleitoral (1985).

“Os grandes defensores deste processo argumentavam que: (i) só assim a cidade do Rio de Janeiro poderia desatar o nó e solucionar as dificuldades econômicas e políticas locais; (ii) a cidade possuía uma identidade política-cultural distinta do restante do estado do Rio. Além disso, as cidades do interior do Estado também eram favoráveis à separação devido à nova fonte de receitas obtidas com o Petróleo, e, portanto, não queriam ter de dividir esses benefícios com a cidade do Rio” (Motta, 2000).

Na área do transporte o governo implanta parcialmente, com recursos do BID, os corredores da Baixada – T7, Sistema tronco alimentador de ônibus intermunicipais, com base nos corredores da Rodovia Presidente Dutra, Rodovia Washington Luiz, Avenida Presidente Kennedy, Avenida Automóvel Clube e Linha Vermelha.

No plano nacional, Brizola apoiou a candidatura de Tancredo Neves à presidência da república (1984), e tentou, sem êxito, a presidência da república (1989).

4.3.4 Governo Moreira Franco (1987-1991)

Em uma coligação composta por 12 partidos, com um discurso contra a violência e a desordem pública, Moreira Franco vence Darcy Ribeiro, do PDT, por 49,4% contra 35,9% dos votos, tomando posse em 15 de março de 1987.

A primeira medida de Moreira Franco foi anular as contratações e nomeações feitas por Brizola, desde junho de 1986.

Em relação à segurança pública, o governo Moreira foi cercado de uma grande expectativa, já que tinha prometido solucionar o problema da violência em apenas seis meses. Entretanto, os índices do estado continuaram assustadores, com o ressurgimento do “esquadrão da morte”. Eram diárias as notícias sobre chacinas, principalmente nas regiões de Niterói, São Gonçalo e Baixada Fluminense. A guerra entre traficantes e o aumento dos sequestros (sobretudo nos

dois últimos anos da sua administração) também ocupavam as manchetes de jornal da época. Ao justificar o não cumprimento de sua principal promessa de campanha, Moreira afirmou “que a cumplicidade com o crime organizado no Rio era muito mais profunda do que se supunha”, atribuindo a explosão de violência ao recrudescimento da crise social.

A gestão Moreira também foi marcada por inflação elevada e desvalorização cambial, o que diminuiu os investimentos e a arrecadação de impostos do estado, aumentando muito a dívida pública.

Na educação, Moreira abandonou o projeto dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), de Brizola, recebendo severas críticas por parte dos seus adversários. Embora o governo Moreira tenha instituído eleições diretas para diretores de escolas, os professores estiveram constantemente em greve por causa dos baixos salários.

No plano metropolitano, a região vivenciou, em fevereiro 1988, uma grande enchente, com mais de 600 mortos e quase 20 mil desabrigados, principalmente na capital, na Baixada Fluminense e na região Serrana, com prejuízos estimados em US\$ 1 bilhão. O caso mais grave aconteceu em Santa Teresa, onde toneladas de pedra e terra rolaram sobre a Clínica Santa Genoveva, soterrando cerca de 40 pessoas, entre pacientes e funcionários. As principais vias da cidade ficaram alagadas e os engarrafamentos se estenderam madrugada adentro. Na Avenida Radial Oeste, no Maracanã, a força das águas arrastou dezenas de carros. A Baixada Fluminense ficou vários dias inundada e isolada, com milhares de desabrigados. O Governo do estado então elaborou e aprovou, em tempo recorde junto ao BID, o Projeto Reconstrução-Rio. Avaliado em US\$ 700 milhões, o projeto visava recuperar rapidamente as áreas destruídas pela grande enchente ocorrida em fevereiro daquele ano, além de realizar obras de prevenção contra futuras enchentes, principalmente na região metropolitana do Rio de Janeiro.

O Reconstrução-Rio envolvia direta e indiretamente inúmeros órgãos governamentais Federais, do Estado e dos doze municípios diretamente envolvidos (Petrópolis, Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Duque de

Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Queimados, Magé, Japeri, Niterói e São Gonçalo). O projeto, detalhado a seguir, implantou, ao longo de quase dez anos, medidas emergenciais e de prevenção de enchentes na região metropolitana, incluindo a aquisição de equipamentos de defesa civil, implantação e recuperação de parte do sistema viário da Baixada Fluminense (110 km de rodovias; 7,5 km de contenção de encostas e restauração de 17 pontes); e a construção da Barragem de Gericinó e Dona Eugenia. Também promoveu a drenagem (micro, meso e macrodrenagem) de bacias fluviais da Baixada; elaborou o plano de recursos hídricos da bacia Iguaçu botas; implantou equipamentos de esgoto sanitário (construção de três estações elevatórias, incluindo lagoa de estabilização) e de resíduos sólidos (usinas de reciclagem e compostagem de lixo); realizou reflorestamento (plantio e manutenção florestal de 1.200.000 ha); promoveu o reassentamento de quatro mil famílias, transferidas das margens dos rios, para unidades habitacionais; recuperou instalações públicas (estabilização de encostas e proteção de adutoras); implantou projeto de educação ambiental e deu assessoria técnica aos municípios. Este projeto levou cerca de dez anos para ser totalmente implantado.

No setor de transporte, a promessa de campanha de fazer a expansão do metrô para os bairros de Pavuna e Copacabana foi adiado inúmeras vezes e somente em 1988, quando foi inaugurada a estação de Triagem, foram iniciadas as obras na Zona Sul da capital. Criticado por iniciar a construção sem a garantia de verbas, Moreira Franco assinou uma confissão de dívida de 150 milhões de dólares com as empreiteiras responsáveis pela expansão do metrô, deixando o pagamento para seu sucessor. Ainda no setor de transportes, Moreira determinou a devolução aos antigos donos de 16 empresas de ônibus que haviam sido encampadas por Brizola. No final de sua gestão, extinguiu a Companhia de Transportes Coletivos (CTC), colocando em disponibilidade cerca de 3.800 funcionários e leiloando a frota de 434 ônibus.

A nova Constituição federal de 1988, em seu artigo 25, define que, a instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, passam a ser atribuição dos Estados, das Constituições estaduais e suas Leis Complementares. A nova constituição, entretanto, eleva os municípios a condição

de ente federativo, retirando do estado recursos e qualquer possibilidade de atuar na organização municipal.

Contrariando a constituição, Moreira Franco, em 1989, extingue a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana - FUNDREM, não sendo, desde então, criado nenhum outro órgão voltado para a gestão metropolitana.

A Lei Complementar nº 64, de 21/09/1990, retira Petrópolis (juntamente com o Distrito de São José do Vale do Rio Preto) da Região Metropolitana do RJ, passando o Município a fazer parte da Região Serrana. Outro tipo de modificação na estrutura político-administrativa da RMRJ foram as emancipações de distritos, que fez crescer o número de municípios. A partir da década de 90, foram emancipados os distritos de Belford Roxo, Guapimirim, Queimados, Japeri, Tanguá, Seropédica e Mesquita.

A administração de Moreira Franco foi marcada por constantes denúncias de irregularidades em processos de licitação no Departamento Estadual de Trânsito e o envolvimento de funcionários do órgão com a venda de carteiras de motorista. Nas eleições, para sua sucessão em 1990, Moreira não conseguiu eleger seu candidato, Nelson Carneiro, vendo Leonel Brizola voltar ao governo do Rio ainda no primeiro turno.

4.3.5 Segundo governo Brizola / Nilo Batista (1991-1995)

Após ser candidato à presidência da república e apoiar Luis Inácio da Silva, no segundo turno, Brizola vivenciou, no plano federal, um bom relacionamento com o governo Fernando Collor de Melo e posteriormente com o governo Itamar Franco.

No ano de 1992 a cidade do Rio de Janeiro sediou a conferência mundial Rio 92, que tratou de temas ligados ao meio ambiente. Durante o evento, as forças armadas fizeram a proteção da cidade, gerando uma sensação de segurança, o que leva a defesa da utilização das forças armadas na segurança pública da cidade até hoje. O presidente Fernando Collor de Mello transferiu, durante o evento, a capital de Brasília para o Rio de Janeiro. Preocupado com o deslocamento dos inúmeros chefes de países para o evento, o Brizola construiu a RJ-071,

denominada Via Expressa Presidente João Goulart e popularmente conhecida como Linha Vermelha (uma das vias expressas contidas no projeto das linhas policrômicas - Doxiádis, elaborado na gestão do Lacerda). Trata-se de uma via expressa ligando os municípios do Rio de Janeiro e São João de Meriti, atravessando também o município de Duque de Caxias. Parte da Linha Vermelha já estava pronta, desde os anos 70, como o Elevado Paulo de Frontin (construído na primeira gestão Chagas Freitas - 1970-1975) e as Vias Elevadas Professor Engenheiro Rufino de Almeida Pizarro (construídas no governo do Faria Lima -1975/1979). Esses trechos somados iam do Túnel Rebouças ao Campo de São Cristóvão. O governo Brizola estendeu a via expressa até a Ilha do Governador, dando acesso direto da zona sul ao aeroporto do Galeão (atual Tom Jobim), e fez um acordo com a União para a construção completa da Linha Vermelha. O trecho final vai da Ilha do Governador até a Via Dutra, na Baixada Fluminense.

Brizola também duplicou o sistema de captação de água do Rio Guandu, responsável por grande parte do abastecimento de água da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Elaborou e iniciou a implantação do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG, concebido para elevar as condições sanitárias e ambientais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tendo como principal objetivo a despoluição da Baía de Guanabara e suas áreas adjacentes. Segunda maior baía do Brasil, com uma área de aproximadamente 380 km² margeada por 16 municípios, a Baía de Guanabara reúne 43 praias e 37 ilhas. Pelo menos 35 rios deságuam nela e, segundo dados do CEDAE, recebe esgoto de 10 milhões de pessoas e de 12 mil indústrias. Aprovado em 1994, o PDBG vem sendo implantado até a presente data. Já foram investidos recursos na ordem de R\$1,6 bilhão³⁰, do próprio Estado do Rio de Janeiro ou de empréstimos internacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Japan Bank for International Cooperation (JBIC).

³⁰ Dado retirado do site da CEDAE em 13/05/2013
- www.cedae.com.br/raiz/002020.ASP

Entre as metas do programa temos:

- 1) Redução da poluição da baía, buscando soluções para a coleta e tratamento dos esgotos sanitários;
- 2) racionalização do abastecimento de água;
- 3) tratamento e disposição final do lixo;
- 4) controle de inundações;
- 5) mapeamento digital;
- 6) programas ambientais complementares.

A gestão do programa foi feita inicialmente por agentes privados, empresas contratadas por licitação para fazerem o gerenciamento e a supervisão do PDBG. A implantação era feita por diferentes órgãos, sem que houvesse articulação entre eles.

Órgãos responsáveis pela implantação:

- 1) Saneamento - CEDAE
- 2) Resíduos Sólidos - SEMADUR
- 3) Macrodrenagem - SERLA
- 4) Mapeamento Digital - Fundação CIDE
- 5) Projetos Ambientais Complementares - SEMADUR, FEEMA, IEF e SERLA.

No início do segundo mandato, o governo Brizola, o projeto Reconstrução Rio sofre uma paralisação de suas obras, com a implantação de uma auditoria. O projeto é totalmente reformulado, saindo de um modelo emergencial de recuperação para um modelo de prevenção e de melhoria da qualidade de vida da região e por um processo de participação, envolvendo inúmeros atores sociais, públicos e privados, na sua reformulação, o que levou cerca de dois anos para ser concluída. O projeto passa a ser gerido então, com uma visão mais holística e democrática, onde a consulta à população se torna concreta. O tempo gasto na reformulação democrática do projeto foi totalmente compensado por qualidade e rapidez na sua implantação. Como qualquer projeto de dimensões metropolitanas o projeto Reconstrução Rio enfrentou problemas, principalmente os relativos à liberação dos pagamentos, durante sua implantação. Mas não enfrentou os “tradicionais” problemas de resistência para retirada das famílias ribeirinhas, que

tinham a esperança da melhoria de suas vidas. A implantação de pesquisa mostra um alto grau de satisfação da população com o projeto.

Brizola saiu candidato na eleição para a Presidência da República (1994). Assume então seu vice, Nilo Batista, que foi governador de abril de 1994 a janeiro de 1995. Novamente Brizola é derrotado na eleição presidencial, recebendo uma votação insignificante (menos votos do que o cardiologista Enéas Carneiro, do famoso bordão "*Meu nome é Enéas*"). Ele apoia Lula no segundo turno.

4.3.6 Marcelo Alencar (1995-1999)

Em 1993, após 13 anos no PDT de Brizola, Marcelo Alencar deixou a agremiação e filiou-se ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Tornou-se o novo presidente regional do partido no Rio de Janeiro, por onde foi eleito governador do estado, derrotando Anthony Garotinho, o candidato de Brizola. Seu governo foi marcado pela privatização de uma série de empresas estatais. Entre as empresas privatizadas tivemos: a CERJ (Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro), o BANERJ (Banco do Estado do Rio de Janeiro), que passou ao controle do banco Itaú, o CONERJ (Companhia de navegação do Estado do Rio de Janeiro), a TELERJ (Companhia telefônica), a CEG (Companhia Estadual de Gás), a Flumitrens e o próprio Metrô.

No transporte público, Marcelo expandiu as linhas 1 e 2 do metrô, levando-o para Copacabana e Pavuna.

No plano metropolitano, construiu a Via Light, rodovia que une as cidades do Rio e de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense. Concluiu o projeto Reconstrução-Rio e continuou a implantação do PDBG. Formulou e captou recursos, junto ao Banco interamericano de Desenvolvimento, para o Programa Baixada Viva, que seguia o modelo e dava continuidade ao Reconstrução Rio. Um projeto de urbanização integrada em bacias hidrográficas da Baixada Fluminense, só que realizado em bairros de baixa renda, mas com titularidade da terra legalizada. Neste programa, ações como esgotamento sanitário, água, asfalto, iluminação pública, educação ambiental, equipamentos sociais e de lazer, foram implantados em vários bairros localizados nestas bacias.

Marcelo Alencar apoiou como candidato a sua sucessão, Luis Paulo Correia da Rocha, seu vice-governador, que foi eliminado no primeiro turno.

4.3.7 Garotinho/Benedita (1999-2003) e Rosinha (2003-2007)

Antony Garotinho em 1998 renunciou ao cargo de prefeito de Campos, a maior cidade do interior, para se candidatar a governador do estado. O apoio político de Leonel Brizola, de quem foi Secretário de Estado de Agricultura, foi fundamental para sua carreira política. Com uma coalizão de partidos de esquerda (incluindo PDT, PT, PSB e PC do B), foi eleito, derrotando Cesar Maia no segundo turno.

Garotinho teve grande apoio popular no início do seu governo, promovendo a criação das Delegacias Legais e retomando os investimentos nos CIEPs de Brizola. Ele baseou seu governo no populismo e no assistencialismo, criando restaurantes, farmácias e hotéis populares, com refeições, medicamentos e hospedagem a preços simbólicos de R\$1,00. Tendo a frente da Secretaria de Ação Social sua esposa, Rosinha Mateus, Garotinho implantou programas sociais, como o pagamento de auxílios financeiros e a distribuição de cestas básicas, tendo como principal base de apoio os pastores evangélicos. Também criou o Paif (Programa de Atendimento Integral à Família). Este programa, incorporado pelo Governo Federal em 2003, orienta profissionais para ações voltadas para os idosos, crianças, jovens e os adultos.

Na área de transporte público, o governo Garotinho/Benedita inaugurou a estação Siqueira Campos da Linha 1 do Metrô do Rio de Janeiro. Também foi na sua gestão que se viu a entrada em massa do serviço de vans e Kombi de lotação no transporte público metropolitano. Foi o primeiro governo do país a determinar regras sobre o transporte alternativo, apesar de enfrentar grande resistência dos empresários de transporte de ônibus.

Na área da educação, Garotinho criou a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro. O CEDERJ é um consórcio formado por seis universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro (UERJ; UENF; UNIRIO; UFRJ; UFF e UFRRJ) e um centro universitário (CEFET-RJ), que atuam em parceria com a Secretaria de Estado de

Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de oferecer cursos de graduação à distância, na modalidade semipresencial para todo o Estado. Esse consórcio foi elaborado em 1999, por meio de documento gerado por uma comissão formada por dois membros de cada universidade juntamente com a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT). O CEDERJ tem como objetivo principal contribuir para a interiorização do ensino superior público, de forma gratuita, no Estado do Rio de Janeiro.

Garotinho deixou a legenda do PDT em 2000, rompendo com Brizola e passando para o PSB, por onde concorreu à presidência da República em 2002. Ele perdeu a presidência (sendo o terceiro mais votado, com quinze milhões de votos), mas sua mulher Rosinha, candidata ao governo do estado, foi eleita no primeiro turno. Com a renúncia de Garotinho para concorrer à presidência, em abril de 2002, assume o governo do estado do Rio de Janeiro a sua vice-governadora, Benedita da Silva do PT.

Benedita retomou algumas obras paralisadas no governo de Garotinho, como o emissário da Barra da Tijuca e as obras da estação Siqueira Campos. No plano metropolitano, retomou o Programa de despoluição da Baía de Guanabara, paralisado por falta de pagamento. Seu governo de nove meses foi marcado por forte crise financeira, onde o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ) não aprovou as contas do exercício de 2002, havendo muita troca de acusações pela responsabilidade do rombo na caixa do governo entre ela e Garotinho.

Em 2002, Benedita foi candidata, pelo PT, à reeleição do governo do Rio de Janeiro. Com grande rejeição foi derrotada por Rosinha Garotinho, a ex-primeira-dama do estado e Secretária de Ação Social e Cidadania de Anthony Garotinho.

Rosinha foi a primeira mulher eleita diretamente governadora do estado do Rio de Janeiro. Usou o nome Rosinha Garotinho, para ter sua imagem associada à do marido. Assim como no Governo Garotinho, o foco seu governo foi o interior do estado, onde ajudou a criar um Polo da Cederj e um Polo Têxtil no município de Rio das Flores. Trouxe o porto do Açú para São João da Barra.

No governo Rosinha a estação Cantagalo da Linha 1 do Metrô do Rio de Janeiro foi inaugurada.

Na área da Saúde, o sucateamento da rede pública atingiu níveis caóticos, levando o governo Lula a fazer uma intervenção federal no Rio. A capital fluminense, por semanas, parecia uma praça de guerra com barracas montadas como hospitais de campanha.

Durante o governo Rosinha, o ex-governador Garotinho foi nomeado (2003 a 2004), secretário de segurança, com o discurso de acabar com o crime organizado. Apesar de o projeto Delegacia Legal ser implantado em vários lugares, não houve grande progresso no combate ao crime. Álvaro Lins, chefe da Polícia Civil desde o início do governo de Rosinha Garotinho e também na gestão de Anthony Garotinho, em maio de 2008 foi preso pela Polícia Federal, tendo o Ministério Público Federal pedido o indiciamento de Garotinho por formação de quadrilha armada.

Em 2003, Garotinho muda novamente de partido, ingressando no PMDB. Em 2006 passa a exercer o cargo de secretário estadual do Governo do Estado e assume a presidência do PMDB no estado. Garotinho foi escolhido como candidato do PMDB à presidência da República, mas a decisão do TSE, em favor da verticalização das coligações partidárias, levou o partido a não lançar candidato e a se aliar a candidatura de Lula. Acusado por setores da imprensa de recebimento de dinheiro impróprio para as suas campanhas, Garotinho se declarou vítima do governo Lula e de parte da imprensa (Veja e Globo) que, segundo ele, dava menos espaço para a sua defesa do que o dado para as denúncias. Em protesto ele resolveu iniciar uma greve de fome em 30 de abril de 2006, que duraram 11 dias. Os índices de popularidade do casal Garotinho despencaram com denúncias de crimes comuns e eleitorais contra eles.

Em junho de 2009, Garotinho deixou o PMDB por divergências com o governador Sérgio Cabral Filho e optou pelo PR, assumindo a presidência regional desta legenda. Ele anuncia sua candidatura a deputado federal e lança o presidente do Instituto Republicano Fernando Peregrino, que havia ocupado diversos cargos nos governos do casal Garotinho, como candidato ao governo do

estado. Peregrino teve cerca de 10% dos votos, perdendo as eleições ainda no primeiro turno.

4.3.8 Sergio Cabral Filho (2007-2014)

Com o apoio dos ex-governadores Anthony e Rosinha Garotinho, Sergio Cabral foi eleito em 2006, no segundo turno, governador do Rio de Janeiro pelo PMDB, com 68% dos votos válidos, derrotando Denise Frossard do PPS. Cabral se reelegeu nas eleições de 2010, no primeiro turno, com mais de 66% dos votos válidos, pela aliança que ajudou a levar a presidenta Dilma Rousseff ao Palácio do Planalto. Seu principal discurso foi a grande integração de seu governo com o Governo Federal.

Sérgio Cabral priorizou as áreas de saúde e segurança pública em seus dois mandatos. Na primeira, criou e instalou as Unidades de Pronto Atendimento (UPA's), com o objetivo de desafogar as emergências dos hospitais públicos.

Na área de segurança pública, o governo tem implantado as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que trouxeram uma significativa queda nos índices de criminalidade, em regiões da cidade do Rio de Janeiro antes dominadas pelos traficantes de drogas. A ocupação de comunidades pelas UPPs, por outro lado, ampliou estes índices nos outros municípios da região metropolitana.

O governo Sergio Cabral colocou as finanças do estado em dia, após um ajuste fiscal e a adoção do pregão eletrônico nas compras do estado. Com o crescimento da arrecadação, a receita bruta total do estado passou de R\$ 34,1 bilhões, em 2006, para R\$ 53,6 bilhões em 2010³¹.

Na região metropolitana bilhões de reais estão sendo injetados em consequência da realização da Copa do Mundo em junho de 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016. Paralelamente a estes grandes eventos, a região metropolitana do Rio de Janeiro está recebendo grandes investimentos públicos e privados. Encontra-se em obras, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí, previsto para entrar em operação a partir de 2014, onde mais de 200 mil empregos diretos e indiretos deverão ser gerados. O projeto

³¹ <http://www.sergiocabral.com.br/>

inicial do complexo foi ampliado com o pré-sal e a expectativa é que a unidade transforme o perfil socioeconômico da região. A Petrobrás prevê aplicar R\$ 83 bilhões em exploração e produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro.

Outra obra importante para a região metropolitana é a ampliação do Porto de Itaguaí, que terá um aumento de 50% de sua capacidade. Inaugurado em 1982, com o nome de Sepetiba, o local já é considerado o “porto do futuro”. Com obras de dragagem, aprofundamento do canal e uma usina termelétrica, a expectativa é que ele seja o primeiro porto concentrador de cargas do Atlântico Sul, como são os de Roterdã, de Cingapura e de Hong Kong. Por conta das obras, a região de Itaguaí, conhecida como Costa Verde, tem atraído indústrias pela facilidade portuária, como a Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), e tem recebido investimentos públicos dos governos federal e estadual.

Na área de transporte público, o vice-governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, declarou em entrevista,³² que o “Governo do estado fez investimentos na ordem de 300 milhões de reais no transporte de barcas Rio Niterói, com a compra de embarcações novas”, mas estas barcas só deverão entrar em funcionamento em 2015. Em conjunto com a prefeitura do Rio, foram feitos investimentos nos BRTs. Estão previstos cinco corredores para os BRT na região metropolitana, o Penha-Barra ou Transcarioca (em construção), que será estendido ao aeroporto internacional do Galeão, o Santa Cruz-Barra ou Transoeste, o Barra-Deodoro ou Transolimpica, o da Avenida Brasil ou Transbrasil e o da Via Light (Baixada Fluminense). Ainda na área do transporte público metropolitano, destaca-se a importância da implantação do Bilhete Único Metropolitano, em 2010, que permitiu aos passageiros da região metropolitana utilizar transporte público (bus + trem + metro + barcas + vans), durante duas horas e meia, pagando uma única passagem e utilizando o vale transporte.

O Porto Maravilha é outra obra de impacto no cenário metropolitano. O projeto de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro pretende reurbanizar uma região que é central, atraindo as pessoas a habitarem o local. O Porto Maravilha é próximo a importantes corredores, como a Linha Vermelha, a Via

³² Revista Rio Metrópole. p. 9. Governo do Estado do RJ. Rio de Janeiro, 2011.

Dutra e a ponte Rio - Niterói. Isso diminuiria os problemas de mobilidade urbana, que afetam a capital, como praticamente a todas as grandes cidades do mundo.

A indústria naval é mais um setor com investimentos previstos. Serão cerca de cinco bilhões de reais nos próximos anos na região. Atualmente o Rio de Janeiro é líder no setor naval, com 15 estaleiros e previsão de instalação de mais cinco. A maior parte deles está localizada na região metropolitana, em especial em São Gonçalo e Niterói. A indústria naval carioca emprega em torno de 25 mil trabalhadores. “Até 2020 a previsão é de crescimento, tendo como objetivos a produção de 53 sondas, 504 barcos de apoio e especiais, 84 plataformas de produção e 30 navios petroleiros³³”.

Ainda no plano metropolitano temos a construção do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Trata-se de uma autoestrada construída para desviar o grande tráfego de veículos que apenas passam pela cidade do Rio de Janeiro e facilitar o escoamento de produtos no porto de Itaguaí. O projeto do arco foi idealizado em 1970, mas só foi inaugurado em julho de 2014. Segundo Vicente Loureiro, subsecretário de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano da Secretaria de Estado de Obras do RJ, o Arco Metropolitano é emblemático para o ordenamento do território metropolitano. A rodovia de 145 quilômetros servirá de ligação com cinco estradas que cortam a região metropolitana, indo de Itaboraí, onde há o complexo petroquímico, ao Porto de Itaguaí. A obra que faz parte do PAC segue o percurso pelas rodovias BR-493 e RJ-109. O primeiro trecho, com 73 km, liga a rodovia Washington Luís à Rio-Santos. São 146 quilômetros de estrada que cortam oito municípios da região metropolitana, ligando as cidades e Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí.

“(…) O arco é uma rodovia que vai interligar os estados do nordeste, do centro-oeste e do sul. Todos estão passando pelo Rio de Janeiro. Todos os materiais que vêm dos estados, para exportação – ou mesmo de importação - vão passar pelo Arco Metropolitano”, afirma Vasques, atual superintendente da Secretaria de Obras, em entrevista.

O Arco facilitará a estruturação da malha rodoviária da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através da ligação dos cinco grandes eixos rodoviários do país com o Porto de Itaguaí. Sua construção permitirá o acesso e a

³³ Idem.

saída do porto para todo o território nacional. Através da ligação transversal entre seus cinco eixos, o arco facilitará a circulação entre os municípios da Região metropolitana, a cidade do Rio de Janeiro e o resto do estado, sem a necessidade de utilizar a Avenida Brasil, a Ponte Rio Niterói e trechos da Niterói Manilha. O Arco também ligará o Comperj ao porto de Itaguaí, o segundo maior porto do Brasil. A autoestrada prevista para ficar pronta em setembro de 2010, após inúmeros atrasos, só concluído em junho de 2014. O valor total da obra, orçado em 2007 em R\$ 536 milhões, custou acima de R\$ 1 bilhão³⁴.

Figura 2

Arco Metropolitano do RJ - Inaugurado em julho de 2014



Fonte: Secretaria de Estado de Obras, 2013.

 Parte das BRs 116 e 493 incorporado como parte do Arco.

Com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, sob a coordenação da Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano da Secretaria de Estado de Obras do RJ, foi formulado o Plano Diretor do Arco Metropolitano, onde foi possível verificar, a falta de consistência e de integração entre os planos diretores dos municípios da região. A elaboração do plano diretor contou com a participação de vários órgãos estaduais e empresas privadas, contratadas para auxiliar na sua elaboração. É importante destacar que, embora os

³⁴ Informação baseada no discurso proferido pelo Secretário de Obras do Governo do Estado na inauguração do Arco Metropolitano, em junho 2014.

municípios tenham fornecido vários dados e informações, a maioria deles não participou de fato da elaboração do plano.

Com o objetivo de discutir os rumos e as possibilidades de gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também foi realizado o Seminário Rio Metrôpole, em maio de 2011. O evento foi uma iniciativa do Governo do Estado do Rio, do Banco Mundial e seu Instituto e o Governo da Espanha. Foram debates realizados no Palácio da Guanabara, onde urbanistas, pesquisadores, gestores públicos e políticos expuseram suas reflexões e experiências em gestão de diversas regiões metropolitanas. Foram apresentadas e debatidas várias experiências positivas de gestão de regiões metropolitanas em todo mundo.

“O Seminário Rio Metrôpole reuniu setores dos governos estadual e local, da academia, da sociedade, especialistas do Brasil e de fora, para discutir as possibilidades de gestão das regiões metropolitanas” (Vicente Loureiro, 2011)³⁵.

“Foi firmado um convênio entre o Governo Sergio Cabral e o Banco Mundial - BIRD, onde deverão ser investidos 485 milhões de dólares na região Metropolitana do RJ³⁶”. Segundo o subsecretário de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano, Vicente Loureiro, responsável pelo convenio com o BIRD, “o objetivo é pensar políticas para a região metropolitana do Rio de Janeiro”. Dentro do convenio, está à elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana que, em julho de 2013, encontrava-se concluindo seu termo de referencia para licitação.

Estudo realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) mostra que cada quilômetro quadrado do Rio de Janeiro receberá mais de quatro milhões de reais em investimentos. Outra publicação, a “Global Metro Monitor da London School of Economics e do Brooking Institution”, destaca o Rio de Janeiro entre as dez metrópoles mais dinâmicas do mundo. A injeção de recursos concentrados na região metropolitana é enorme. Se por um lado essa nova fase é estimulante, com grandes obras e crescimento econômico, por outro impõe uma reflexão sobre como os investimentos poderão propiciar uma cidade melhor para se viver. O cenário atual traz a necessidade de pensar políticas participativas, que

³⁵ Revista Rio Metrôpole. p. 9. Governo do Estado do RJ. Rio de Janeiro, 2011.

³⁶ Idem p. 12.

garantam a sustentabilidade e onde a população afetada, pela ação pública, possa ser beneficiada as obras e oportunidades que surgem.

Com o objetivo de pensar políticas públicas, para a região metropolitana do Rio de Janeiro, foi firmado um convênio pela atual gestão do Governo do Estado (Sergio Cabral) e o Banco Mundial, onde serão investidos US\$ 485 milhões de dólares para estudos e intervenções na região. “O objetivo é dar suporte para o governo elaborar estratégias de planejamento e gestão territorial, tendo em vista o crescimento da região metropolitana do Rio de Janeiro³⁷”.

³⁷ Declaração feita por Vicente Loureiro (2002) subsecretário de Obras

5 Projeto Reconstrução Rio – A experiência empírica

Vários projetos públicos estão previstos para serem implantados na região metropolitana do Rio de Janeiro, incluindo seu Plano Diretor. Depois de atuar por vários anos na gestão de grandes projetos urbanos, pude verificar a importância da participação da população no planejamento e implantação destes projetos. O envolvimento de vários atores e interesses diferentes, como administradores locais e regionais, as empresas privadas e população diretamente afetada, trazem conflitos que atrasam as obras e a obtenção de financiamentos. Projetos metropolitanos estimados para serem implantados em quatro anos estão a mais de dez anos sendo implantados, como a Despoluição da Baía de Guanabara.

Para analisar a importância da participação cidadã na governança de grandes projetos metropolitanos, selecionei o Projeto Reconstrução Rio como estudo de caso. Previsto para ser executado em quatro anos, o projeto levou mais que o dobro de tempo para ser concluído. Institucionalmente contou, tanto no âmbito do planejamento quanto na gestão e execução de cada um de seus componentes, com diferentes órgãos financeiros (BIRD³⁸, CEF³⁹ e Governo do Estado), e envolveu direta e indiretamente inúmeros órgãos governamentais Federais, do Estado e dos doze municípios⁴⁰ da região metropolitana, diretamente beneficiados. Foram gerenciados 142 contratos privados, distribuídos entre os diversos componentes.

Ao longo de quase dez anos (1989 a 1999), o Projeto Reconstrução-Rio passou por várias mudanças estruturais e diferentes visões políticas – ideológicas implantadas, durante três diferentes administrações federais, três regionais, e três municipais.

Dado a grande complexidade do arcabouço institucional do projeto (reproduzida até hoje na maioria dos programas urbanos implantados pelo Estado do Rio de Janeiro na região metropolitana), e atendendo a exigência do BIRD, foi criado um grupo executivo para gestão do projeto, denominado Grupo Executivo de Recuperação e Obras de Emergência – GEROE. Este grupo multidisciplinar e

³⁸Banco Mundial

³⁹Caixa Econômica Federal

⁴⁰Petrópolis, Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Queimados, Magé, Japeri, Niterói e São Gonçalo.

multinstitucional, composto por profissionais da área pública e privada, tinha como principais funções coordenar e articular as ações dos diversos órgãos envolvidos, na execução dos seis diferentes componentes⁴¹ do projeto, Macrodrenagem, Reassentamento, Resíduos Sólidos, Contenção de Encostas, Esgotamento Sanitário e Educação Ambiental, além de ser o órgão responsável pela articulação e interlocução com os organismos financeiros do projeto e com as prefeituras.

Em razão da variedade de atores envolvidos e de assuntos trabalhados, para facilitar o entendimento do projeto, será analisada somente a implantação do Componente de Reassentamento do Reconstrução-Rio. A escolha desse componente deveu-se principalmente a dois fatores. O primeiro foi o fato de ele ter sido considerado, quase que unanimemente, pelos órgãos financiadores, organizações governamentais e não governamentais, pelos técnicos e pela população diretamente envolvida, como um componente extremamente bem sucedido quanto à participação dos atores envolvidos (embora o projeto também tenha passado por enormes problemas e entraves). Em segundo, porque tive a oportunidade de trabalhar nesse Componente, em diferentes órgãos, exercendo diferentes funções na operação de campo, planejamento e coordenação do projeto, ao longo de mais de nove anos.

Originariamente definido para atender somente o plano de obras do Componente de Macrodrenagem, o Componente de Reassentamento tornou-se o elemento de maior dificuldade e impacto no contexto geral do projeto. Através desse componente cerca de três mil famílias moradoras de áreas ribeirinhas, em seis diferentes municípios⁴², que impediam a execução da maioria das obras do componente de macrodrenagem (concebido originalmente como o maior e mais importante componente do projeto), foram transferidas para vários conjuntos habitacionais.

⁴¹O termo Componente passou a ser utilizado, a partir da década de 80, como divisão padrão da maioria dos programas financiados com recursos de organismos internacionais. Estes organismos financeiros, assim como o poder público regional, possuem uma estrutura organizacional bastante compartimentada, estabelecendo já na concepção inicial e no acompanhamento, uma visão totalmente segmentada dos projetos, que se aprofunda durante a implantação, normalmente ao longo de diferentes gestões administrativas.

⁴²Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Duque de Caxias, São João de Meriti e Nilópolis.

Grandes projetos urbanos que exigem reassentamentos, normalmente encontram muita dificuldade em sua implantação, dada principalmente a resistência das populações em sair de suas áreas de origem e a enorme mobilização institucional que eles exigem. O componente de reassentamento do projeto Reconstrução Rio não foi exceção, entre as principais instituições e órgãos envolvidos no planejamento e execução do componente de reassentamento, tivemos: o GEROE, Caixa Econômica Federal, o Banco Mundial (BIRD), as Prefeituras Municipais dos municípios beneficiados e seus vários órgãos governamentais, além da Secretaria Estadual de Assuntos Fundiários (SEAF), a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), a Secretaria Estadual de Habitação (SEH), a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ), a Secretaria de Estado da Defesa Civil (SEDEC) e ainda a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), responsáveis pelo Componente de Reassentamento.

Ao GEROE, coube:

“Coordenar a implantação do programa e o desenvolvimento das etapas previstas; integrar as ações dos diversos projetos visando à convergência de esforços entre os atores envolvidos; auxiliar os órgãos executores nas licitações e contratação de serviços e obras; o acompanhamento físico e financeiro do escopo previsto, compatibilizando a implantação do projeto com as metas da administração estadual; orientar os órgãos executores para a preparação e envio das informações gerenciais e as programações físico-financeiras das obras e serviços previstos para serem compatibilizadas e encaminhados para a liberação de recursos para os órgãos executores pela Secretaria Estadual de Planejamento (SECPLAN), para a previsão e liberação dos recursos e; registrar os documentos de prestação de contas para efeito de consolidação do desempenho financeiro do projeto; verificar mensalmente o cumprimento das metas estabelecidas e atender a demanda dos órgãos executores com relação a recursos humanos suplementares necessários para apoiar à execução do projeto”⁴³. (GEROE, 1994, p.13).

A SERLA coube:

“Identificar as áreas ocupadas a serem afetadas pelos projetos de drenagem; elaborar o cronograma físico-financeiro detalhado e seus ajustes periódicos, encaminhando-os ao GEROE para posterior apreciação da Secretaria de Estado de Planejamento - SECPLAN; elaborar os documentos de prestação de contas e emitir boletins necessários a pedidos de liberação de recursos a serem encaminhados às entidades financiadoras; transferir os pagamentos de auxílio moradia aos ocupantes das áreas em que haja a aplicação desta alternativa para a transferência das famílias; participar das assembleias comunitárias; arcar com as despesas relativas às mudanças das famílias afetadas pelos projetos de drenagem; promover as

⁴³ Pesquisa Expectativa-ativa. Arcabouço Institucional. Mimeo. GEROE –Rio de Janeiro- RJ-1994

medidas necessárias para proteção das áreas desocupadas a fim de evitar novas invasões; atender às solicitações da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Mundial (BIRD), sobre o projeto, dando conhecimento ao GEROE; urbanizar as faixas marginais dos rios para garantir a manutenção das calhas e evitar futuras ocupações⁴⁴” (GEROE, 1994, p.13).

A SEHAF, através da CEHAB, coube:

“(…) elaborar e executar os projetos urbanísticos (infraestrutura e residências), nas áreas próprias do Estado, encaminhando para pedido de empenho o cronograma físico-financeiro e seus ajustes periódicos para o parecer do GEROE e apreciação da SECPLAN; elaborar os documentos de prestação de contas e emitir os documentos necessários ao pedido de liberação de recursos a serem encaminhados às entidades financiadoras com cópia simultânea ao GEROE para ciência; proceder à licitação dos serviços e obras com base nos modelos-padrão dos editais elaborados pelo GEROE e aprovados pelo BIRD; administrar sob sua responsabilidade os contratos firmados; contratar, administrar e acompanhar os contratos de obras e serviços sob sua responsabilidade, fiscalizando o desempenho das contratadas; proceder dentro dos prazos contratuais, o aceite das medições e os respectivos pagamentos das faturas que forem apresentadas pelas contratadas; tomar, junto aos órgãos estaduais, todas as providências necessárias ao atendimento de suas atribuições legais para a consecução dos projetos urbanísticos; controlar o cronograma, o orçamento, a quantidade e qualidade das obras e serviços de acordo com as especificações contratuais e normas técnicas vigentes, mantendo o GEROE informado sobre o andamento dos mesmos; tomar, junto aos órgãos federais, estaduais e municipais, todas as providências necessárias à aprovação e implantação da infraestrutura dos projetos; elaborar documentação própria para a titulação dos imóveis junto à população reassentada e promover as assinaturas contratuais de compra e venda dos imóveis junto às famílias”⁴⁵ (GEROE, 1994, p.14).

A CEDAE coube:

“(…) elaborar e executar os projetos complementares e necessários para atender ao fornecimento de água e ao escoamento dos esgotos das áreas urbanizadas e dos conjuntos habitacionais implantados; acompanhar o cronograma do projeto de reassentamento de modo a evitar desvios às metas estabelecidas, transmitindo ao GEROE, as informações sobre o andamento dos serviços e das obras; tomar, junto aos órgãos estaduais, todas as providências necessárias ao atendimento de suas atribuições legais para execução dos serviços e atendimento às metas do projeto; manter o GEROE informado sobre as etapas do projeto, dando apoio na verificação in loco do andamento das obras e serviço⁴⁶” (GEROE, 1994, p.14).

A Defesa Civil coube:

“(…) a tarefa de elaborar um Plano Emergencial de retirada da população de risco e a busca de alternativas para seu abrigo emergencial caso houvesse novas chuvas

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Idem

antes do remanejamento das famílias residentes em sua maioria em áreas de risco⁴⁷, (GEROE, 1994, p.15).

Aos Municípios coube:

“A escolha dos locais e indicação dos terrenos para implantação dos equipamentos comunitários previstos (postos de saúde, creches, praças) e pelo seu funcionamento” (GEROE, 1994, p, 16).

A contratação de empresas privadas foi realizada, na maioria das vezes, através de licitações públicas. Estas empresas trabalharam na elaboração dos projetos e na execução e fiscalização das obras sob a coordenação do GEROE e dos órgãos executores envolvidos. O novo grupo técnico responsável pela elaboração do Plano Geral de Reassentamento tentou estabelecer e teve muita dificuldade, a maior participação e integração do setor privado com as comunidades diretamente atingidas pelas obras. Neste sentido, buscou-se sensibilizar os técnicos das empresas contratadas para a proposta de ação integrada, ampliando o acesso da população e facilitando o cumprimento das etapas previstas. A integração efetiva das empresas contratadas para atuarem no componente de reassentamento deu-se principalmente no apoio às ações de campo, com a contratação de equipes encarregadas pelo processo de cadastramento e mudança das famílias. Algumas empreiteiras também ficaram responsáveis pelo pagamento de alugueis de casas, para cerca de cem famílias que, por necessidade das obras ou por estarem em áreas de extremo risco, tiveram que ser reassentadas provisoriamente até que suas unidades habitacionais estivessem concluídas. Além da resistência por parte da população, houve muita dificuldade no relacionamento com estas empresas privadas, que a cada vez que havia atrasos em seus pagamentos (muito comum nas administrações públicas) suspendiam o repasse de recursos para os alugueis das casas, trazendo constrangimento e problemas com os moradores e atrasos na implantação do componente de reassentamento.

Para facilitar o entendimento do processo de participação da população no Reconstrução Rio, a análise do reassentamento foi dividida em duas fases. Como primeira fase, a administração Moreira Franco reassentou 630 famílias moradoras das margens do Rio Bota em Belford Roxo. Esta fase contou com pouca

⁴⁷ Idem

participação da população afetada, acarretando em muita resistência dos moradores para sair das áreas de risco em que viviam. As casas utilizadas para reassentar estas famílias eram muito longe das áreas de origem, com tamanhos reduzidos (22m²) e sem possibilidade de ampliação não atendiam as necessidades dos moradores. Não houve nenhuma preocupação em manter as relações de vizinhança nas atribuições das casas e não havia transporte regular, comércio e equipamentos comunitários no conjunto. Verificou-se, em recadastramento realizado pela CEHAB-RJ após dois anos do reassentamento, em cada casa do conjunto em Belford Roxo, mostrou que cerca de 70% dos moradores tinham vendido os imóveis a eles atribuídos, voltando para a beira do rio depois das obras de dragagem do projeto.

A partir dessa experiência e em razão da grande resistência da população em ser transferida nas condições anteriores, em 1993, no segundo ano do Governo Brizola, o componente de reassentamento sofreu uma grande transformação. A partir de debates, realizados nas diversas áreas de origem, o Componente passou por mudanças bastante substanciais com a reformulação total do Plano Geral de Reassentamento, tendo como principal pilar de sustentação, em sua elaboração, a participação dos envolvidos e suas representações. A partir daí, até a conclusão do processo de reassentamento das cerca de 4000 famílias transferidas pelo programa, chamo segunda fase. Neste período o Componente de Reassentamento, colocado na primeira fase como um mero apêndice da macrodrenagem, passou a ser o carro chefe da participação social do Projeto Reconstrução-Rio. O Componente de Reassentamento inicia então um processo de participação popular, que pessoalmente considero o mais rico desenvolvido nos últimos 30 anos no Estado, onde vários seminários e discussões foram realizados com a participação direta da maioria das organizações não governamentais que atuavam nas regiões trabalhadas, Federações de moradores, igrejas e milhares de moradores, envolvendo praticamente toda sociedade civil afetada pelo Projeto Reconstrução-Rio.

O Componente de Reassentamento tornou-se assim um elemento de grande vulto no contexto geral do projeto trazendo a participação aos outros componentes. Para elaborar e executar o novo Plano de reassentamento um grande

numero de instituições governamentais e não governamentais foi mobilizado.

Com a formação de um grupo interdisciplinar de trabalho, composto por representantes de todos os órgãos estaduais e municipais, em parceria com as representações comunitárias, iniciou-se um grande processo de discussão democrática e integração institucional onde foram definidas as atribuições e responsabilidades de cada parceiro. Para regulamentar as responsabilidades de cada ator envolvido e reduzir os trâmites internos foi assinado um “Termo de Resolução Conjunta” com a delimitação de papéis e técnicos representantes de cada instituição que integrariam o processo.

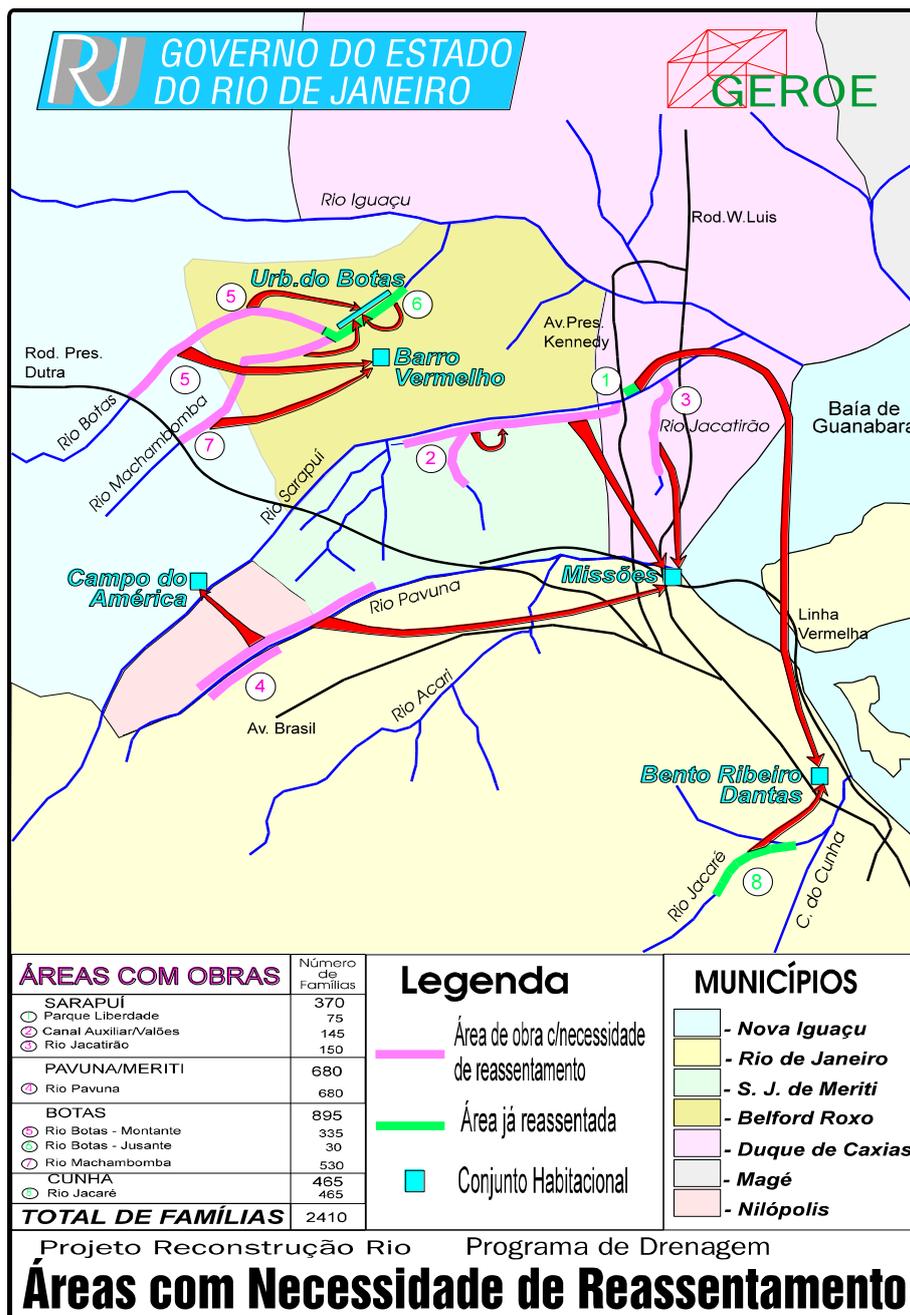
É importante ressaltar que, em que pese às atribuições definidas para cada órgão envolvido no componente de reassentamento, alguns papéis previstos foram redefinidos informalmente durante a execução das atividades, sendo desempenhados por órgãos distintos daqueles originalmente propostos no Termo de Resolução Conjunta. Um exemplo foi o trabalho de campo do componente de reassentamento, originalmente previsto para ser responsabilidade da CEHAB-RJ, que incluía a divulgação e o debate dos projetos tecnicamente possíveis para cada comunidade afetada, seu cadastramento, a realização de reuniões e plantões nos finais de semana para prestar esclarecimentos e aprovar os projetos, além de assessoria permanente à população. Entretanto por falta de pessoal da área social, a Cehab- RJ não desempenhou todos estes papeis previstos, somente licitando, construindo e “atribuindo⁴⁸” (regularizado), as unidades habitacionais. Para o trabalho social, foi chamada uma técnica da Cehab- RJ, com pós-graduação no assunto e vasta experiências em planejar e coordenar e executar projetos de reassentamentos, para formular e coordenar o novo plano. Para a condução da equipe de campo, foi chamada uma assistente social, também da Cehab, sugerida pela coordenadora do componente de reassentamento. Para a contratação dos cadastradores, que eram divididos em estudantes universitários, assistentes sociais e moradores de cada comunidade, (contratados para guiar as equipes e aproximar a comunidade do projeto), foi utilizada uma gerenciadora privada, contratada por licitação pública. Esta empresa era responsável pela contratação desta equipe temporária, seu transporte diário, fornecimento do material necessário, e

⁴⁸ Termo utilizado pelos técnicos da CEHAB-RJ para descrever a entrega das chaves e a vistoria dos imóveis pelos moradores beneficiados.

elaboração de estudos (aerofotogramétricos, mapas, plantas, etc.), além de assessoria técnica à coordenação do projeto.

A seguir, é apresentado o Mapa das áreas de drenagem com necessidade de reassentamento e respectivos conjuntos habitacionais de destino dos moradores reassentados.

Figura 3
Mapa de Drenagem



Fonte: Relatório do GEROE para o BIRD, 1997

Com o acompanhamento direto do Comitê de Saneamento da Baixada⁴⁹ e das Federações e associações de moradores, as equipes de campo, divididas por rios, realizavam diariamente o trabalho de discussão e assessoramento às famílias afetadas pelo programa de reassentamento. Durante esse processo o projeto de dragagem foi alterado ainda diversas vezes para atender reivindicações dos moradores, além de serem construídos diversos equipamentos comunitários solicitados pela população remanescente.

5.1 A participação comunitária na reformulação do plano de reassentamento

Como vimos no início deste estudo, o Projeto Reconstrução-Rio, embora aprovado em tempo recorde pelo Banco Mundial, levou mais de dois anos para reiniciar sua implantação. Sua execução somente recomeçou após muitas negociações para liberação dos recursos pelo Governo Federal, que contou com a interferência direta da população, através da mobilização promovida pela Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ e pelo Comitê Político de Saneamento da Baixada⁵⁰, responsáveis pela organização de uma caravana com mais de 20 ônibus, para ir a Brasília pressionar o Governo Federal a liberar os recursos da contrapartida nacional, conforme acordado com o Banco Mundial.

Como visto na introdução, no Governo Moreira Franco, embora o GEROE existisse formalmente, a participação da sociedade civil ficou nas mãos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – SEDUR que, através da discussão da política de saneamento do Estado, teve o importante papel de legitimar o Comitê de Saneamento da Baixada como um dos atores protagonistas do projeto depois da mudança administrativa estadual.

A eleição de Brizola, após grandes embates ideológicos sobre a privatização e a falta de “participação do povo” na administração Moreira Franco, ocorreu várias mudanças na política e na governança dos projetos do estado. O projeto Reconstrução Rio foi totalmente reestruturado, deixando de ter o enfoque

⁴⁹ Formado por Federações de moradores da Baixada Fluminense

⁵⁰ Comitê composto de representantes das federações de moradores dos municípios da Baixada Fluminense

emergencial da formulação inicial para ser parte de uma política integrada de saneamento da região metropolitana, principalmente na Baixada Fluminense.

Em meados de 1992, reiniciou-se o debate com o movimento comunitário organizado, tendo ainda como principal interlocutor o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense, assessorado pela FASE - Organização Não Governamental que atua há vários anos na região da Baixada Fluminense, participou intensamente de todo o processo de reformulação do projeto. Vários seminários temáticos e dezenas de assembleias e reuniões foram realizados, com a participação direta e permanente da maioria das organizações não governamentais que atuavam nas regiões trabalhadas, Federações e Associações de moradores, representações religiosas e milhares de moradores das áreas do projeto, envolvendo praticamente toda sociedade civil, direta ou indiretamente afetadas pelo Reconstrução-Rio.

Em maio de 1993, um grande seminário foi promovido conjuntamente pelo GEROE, pela FASE e pelo Comitê de Saneamento da Baixada, com a participação de representantes eleitos, através de um rico processo de discussão promovido pelas associações de bairro, Federações de Moradores e Organizações Não Governamentais que atuavam na área de intervenção do Reconstrução-Rio. Dirigentes e técnicos de todos os órgãos estaduais, envolvidos na execução do projeto, compareceram em todas as áreas afetadas pelo projeto para expor as obras necessárias e apresentar os projetos previstos em cada comunidade, seus custos e benefícios, prazos e cronogramas de execução. No seminário, eles também tiveram a oportunidade de ouvir críticas e várias sugestões dos representantes eleitos pela população das comunidades afetadas. Deste seminário desdobraram-se vários outros, que foram divididos por Componente, realizados nas Federações de Moradores, Escolas Públicas e igrejas da Baixada, com a participação direta da população afetada.

Destacando esse momento vivido pela administração pública estadual, Porto⁵¹, técnico da FASE, afirma:

[...] “No plano do Estado, já assinalamos a mudança ocorrida com a eleição de Leonel Brizola para governador, o que representou, entre outros fatores, a chegada

⁵¹PORTO, Hélio Ricardo Leite. Saneamento e cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense.

ao poder de uma nova burocracia com um projeto modernizador de Estado, marcado por uma perspectiva integradora socialmente, universalista no acesso aos serviços e equipamentos públicos e democratizadora das relações de poder”. (PORTO, 2001.p.77).

Este processo de planejamento colaborativo e de gestão participativa, iniciado através do Componente de Reassentamento, evoluiu para os outros componentes do projeto. Mesmo nas gerências onde havia resistência quanto à necessidade de se utilizar a participação democrática como balizadora das políticas públicas, a pressão dos movimentos sociais forçou o aumento da participação e inserção dessas organizações comunitárias. Neste período houve grandes embates políticos ideológicos entre os representantes do governo e as representações comunitárias, consideradas pelo Governo do Estado como uma extensão do Partido dos Trabalhadores por ter a simpatia da maioria dos representantes dos movimentos organizados na região metropolitana.

A despeito das divergências políticas, consideradas neste estudo como parte do processo democrático, o debate sobre os projetos e ações previstas no projeto avançar serviu para aproximar o Governo do Estado das necessidades concretas da população.

Durante todo o processo de implantação do Componente Reassentamento os técnicos apoiaram sua ação e política na participação comunitária como forma de pressionar a estrutura mais formal do Estado.

Inicia-se neste momento um período de intenso diálogo e articulação entre o poder público e a sociedade civil organizada:

“A nosso ver, é este o momento de maior força política do Comitê como ator político da região, interferindo concretamente no desenvolvimento dos diferentes componentes do projeto – drenagem, reassentamento e educação ambiental – como podemos constatar na análise dos seus resultados”. (PORTO, 2001).

Na avaliação dos representantes da sociedade civil, entrevistados pela pesquisa Expectativa – ativa, o principal acerto do GEROE se deu na aproximação direta estabelecida entre o Estado e a população afetada, através dos seminários de esclarecimento e apresentação dos componentes do projeto.

[...] “as consequências dessa articulação, dão ao GEROE, na relação com o movimento, uma posição privilegiada - na interlocução, no diálogo - algo que não

se estabeleceu da mesma forma com outras agências governamentais que também intervieram na Baixada”. (Técnico da FASE, 1994, entrevista transcrita⁵²).

Os representantes comunitários destacaram também a necessidade de uma maior articulação entre os órgãos estaduais, que formulam e implantam os projetos, e as prefeituras dos municípios onde são executadas as obras e implantadas as infraestruturas que a eles cabem dar manutenção. Para os entrevistados pela pesquisa seria muito importante a criação de mecanismos legais e institucionais, que garantissem a participação efetiva das prefeituras municipais e seu comprometimento com a manutenção e a longevidade dos empreendimentos e da infraestrutura implantados pelo projeto.

O Banco Mundial, que inicialmente resistia à ideia de participar financeiramente no componente de reassentamento, em razão de inúmeros problemas enfrentados em outros programas semelhantes financiados pelo banco, avaliou o processo de reassentamento do Reconstrução-Rio como uma experiência positiva. O BIRD convidou a coordenação do componente de reassentamento para apresentar, em um encontro de especialistas em reassentamento promovido em Washington⁵³, a experiência vivenciada pelo projeto, em um encontro de especialistas em reassentamento, onde foram debatidas experiências mundiais de sucesso entre os projetos financiados pelo banco.

O Banco Mundial decidiu financiar grande parte do reassentamento do Reconstrução-Rio (contrariando sua política padrão de programas de reassentamentos serem contrapartidas do estado). O BID também convidou os técnicos do Governo do Estado para participarem de um workshop, em Ouro Preto – MG, com especialistas em reassentamento, para apresentar e discutir a experiência positiva do Projeto Reconstrução-Rio.

Para a definição e elaboração do novo plano de reassentamento foram promovidas dezenas de reuniões e seminários, em todas as áreas afetadas pelo Projeto Reconstrução-Rio, com a participação de centenas de representantes

⁵² As fitas cassetes com as entrevistas faladas, realizadas para a pesquisa Expectativa-ativa, se extraviaram, este comentário transcrito foi retirado de um relatório interno do Geroe, gravado pela autora, de um computador da coordenação do componente de reassentamento.

⁵³ Cópia do ofício do BIRD convidando a coordenação em anexo.

eleitos pelas comunidades e com as ONGs que atuavam na região. A adoção de um planejamento mais participativo e colaborativo permitiu que novas ideias surgissem e avanços nos resultados concretos do componente de reassentamento. Projetos de engenharia para a dragagem, drenagem e canalização das calhas dos rios trabalhados foram alterados a partir de sugestões e reivindicações dos moradores afetados. Estas mudanças permitiram a diminuição da necessidade de reassentar cerca de mil e quatrocentas famílias, permitindo a inclusão de moradores de áreas de risco, que não foram contemplados pelas obras originais. Também, a partir de debates com o Comitê de Saneamento da Baixada e com os moradores atingidos pelas obras, foram alterados projetos urbanísticos e os modelos e tamanhos das casas para onde os moradores seriam reassentados, assim como forma de pagamento e a localização das unidades.

Foram realizadas várias assembleias com a população, geralmente à noite e nos finais de semana, em cada trecho dos diversos rios trabalhados na região. Nestas discussões ficou definido pelos atores, que nas comunidades onde os moradores possuíam quintais e criavam animais (porco, galinha, cavalo, etc.), nas áreas de origem, receberiam casas com terrenos maiores, a exemplo dos moradores dos rios Botas e Machambomba, no município de Belford Roxo. Foram instalados escritórios de campo, em cada trecho da comunidade, com plantões diários e nos finais de semana, com assistentes sociais e engenheiros responsáveis pelo projeto, para prestar esclarecimentos e levantar os pleitos dos moradores.

A metodologia e os critérios adotados no cadastramento e no processo de transferências das famílias cadastradas para os conjuntos habitacionais, também foram debatidos, com a participação dos moradores, técnicos da burocracia do Estado e Municípios, das empresas privadas contratadas para subsidiar o Estado no planejamento, elaboração de projetos e execução das obras, além da supervisão e o gerenciamento do Projeto Reconstrução-Rio. Ficou definido por pleito da população, que pelo menos 50% das equipes de cadastramento seria contratada e treinada na própria comunidade a ser retirada, usando critérios previamente debatidos e aprovados pelo poder público em parceria com as associações e representantes dos moradores afetados pelo projeto.

Foram contratados guias locais para que as equipes não se perdessem nos pequenos becos das áreas a serem cadastradas. Vale ressaltar que foram estas pessoas que liberavam a passagem das equipes de campo, junto aos traficantes de drogas que proibiam a ação do Estado nas áreas, muito comum naquele período. Os trabalhadores das obras, todas as equipes de mudanças, como os carregadores e desmontadores de móveis, também foram contratados nas próprias comunidades, o que gerou muito menos problemas e reclamações dos moradores do que os são encontrados normalmente em programas de reassentamento involuntários.

Neste novo plano, construído a várias mãos, também foram debatidos e aprovados quais seriam os critérios para distribuição das famílias nas unidades habitacionais. Foi aprovado que seriam mantidas as relações de vizinhança das áreas de origem e que as casas de esquinas, cujos terrenos eram um pouco maiores, ficariam com os moradores que tinham pequenos comércios em suas casas originais, como biroskas e borracheiros e com as famílias mais numerosas.

5.2 Caracterização dos movimentos sociais participantes

O Rio de Janeiro sempre esteve à frente dos grandes movimentos nacionais, tendo forte atuação na luta por moradia digna e saneamento básico. A exemplo de outras representações de diversos movimentos sociais no Brasil, a fundação da FAMERJ, em 1978, promoveu o fortalecimento o movimento popular do Estado do Rio de Janeiro (Gohn, 2005).

Rápida e concomitantemente, as Federações Municipais de Associações de Moradores se estabeleceram e suas participações expressivas junto à FAMERJ⁵⁴, fizeram dessa representação a maior federação do país.

Em 1988, a FAMERJ esteve à frente de uma manifestação em Brasília para reconstruir os lugares que sofreram com as enchentes naquele ano e liberarem os recursos do projeto Reconstrução Rio. Porém, no início dos anos 1990 a entidade foi perdendo espaço e credibilidade. Atualmente são 2.331 associações filiadas distribuídas por 40 federações municipais, divididas em nove regionais: Rio de Janeiro, Baixada Fluminense, Oceânica, Região dos Lagos, Sul Fluminense, Vale

⁵⁴ Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro

do Paraíba, Serrana I, Serrana II Norte/Noroeste Fluminense. Envolvendo diretamente, um total aproximado de 38 mil líderes comunitários⁵⁵.

Em 1999, em uma entrevista para a Fundação Getúlio Vargas, Jó Resende⁵⁶ (Ex Presidente da Famerj e ex-vice-prefeito do RJ), afirma que “foram lideranças da comunidade das favelas que fizeram a ponte para a Famerj existir”. Criadas espontaneamente a partir da década de 1940, as associações de moradores das favelas, foram institucionalizadas em 1961 quando o governo estadual passou a estimular o associativismo como um canal eficaz na relação entre o estado e as comunidades, através do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serpa), há um aumento do número de associações com fortes ligações com a administração estadual. No entanto, “a política de remoção de favelas de Carlos Lacerda, então governador da Guanabara, encontrou reações no movimento comunitário, o que impulsionou a união das associações de moradores das favelas em uma federação⁵⁷”. “A Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), depois FAFERJ, foi criada em 1963 e concentrou seus primeiros esforços na tentativa de impedir a remoção da favela do Pasmado para a Vila Kennedy⁵⁸”. Até 1967 houve crescimento do número de associações de moradores nas favelas e do raio de ação da Fafeg, mas houve um retraimento com o endurecimento do regime militar. A representatividade da federação também sofreu abalos por conta de dissidências internas. Em 1968, das 132 associações existentes, apenas 72 estavam filiadas à Fafeg⁵⁹. Segundo Marly da Silva Motta (aput: Resende, 1999):

“(…) na administração de Chagas Freitas (1970-1975), ocorreu à formação de uma rede clientelista que articulava os deputados, o Executivo estadual e os diversos tipos de associações civis, entre elas as associações de moradores. Os cabos eleitorais, inseridos nas associações, participavam como intermediários na

⁵⁵ Em <http://www.famerj.com.br>. Consulta realizada em 27/05/2014.

⁵⁶ RESENDE, Jó Antônio. Jó Rezende (depoimento, 1999). Rio de Janeiro, CPDOC/ALERJ, 2001. Entrevista realizada pelo Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense, criado por convênio entre a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) e o CPDOC-FGV, em 1997. “O Núcleo se constitui em um centro de produção intelectual e referência documental sobre a história política da cidade e do estado do Rio de Janeiro, que publica entrevistas editadas, na coleção *Conversando sobre Política*”. Entrevista publicada no livro: *Vozes da oposição: “com depoimentos de Lysâneas Maciel, Heloneida Stuart, Modesto da Silveira, Iramaya de Queiroz Benjamin, Raymundo de Oliveira, Arlindenor Pedro de Souza, Francisco Amaral e Jó Rezende”*. Organizadores: Marieta de Moraes Ferreira, Dora Rocha e Américo Freire. Rio de Janeiro, Grafline Artes Gráficas e Editora, Alerj, 2001.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

estratégia chaguista de atendimento de demandas das comunidades em troca de votos. Após sucessivas derrotas, novas táticas foram desenvolvidas pelas lideranças da federação, que abandonaram a posição de luta contra a remoção de favelas e passaram a atuar no sentido de ao menos garantir determinados benefícios para as famílias envolvidas nas remoções, abrindo assim um espaço para negociações”.

O associativismo ganhou força com um significativo aumento do número de associações no contexto da abertura política a partir de 1979. (Sarmiento,1999) e (Santos, 1981).

Na Baixada Fluminense vimos surgir durante a ditadura, as Federações de moradores: o MAB - Movimento de Amigos de Bairros, de Nova Iguaçu; a ABM - Amigos de Bairros de Meriti, de São João de Meriti e o MUB - Movimento União de Bairros, de Duque de Caxias. Com a emancipação de outros municípios surgiram as Federações de Belford Roxo e de Queimados. Todas elas bastantes atuantes na discussão de políticas e projetos públicos para a Baixada Fluminense.

Protagonista no debate e na proposição de políticas públicas de saneamento para a Baixada Fluminense, o Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense – atualmente Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense, fundado em 1984, se constituiu no movimento social urbano de maior destaque das últimas décadas na região. Trata-se de uma articulação composta pelas Federações municipais.

Este Comitê de Saneamento era composto basicamente pelas Federações de Moradores dos municípios da Baixada Fluminense, abarcando, cada uma delas, dezenas de entidades associadas, representantes das comunidades locais.

O Comitê foi representante das reivindicações dos moradores da Baixada Fluminense junto a todos os projetos públicos de saneamento e moradia desenvolvidos na região, principalmente nas décadas de 80 e 90. Assessorado pela FASE participou ativamente do projeto Reconstrução Rio, seja formulando políticas e trazendo as reivindicações dos moradores, seja realizando seminários, em parceria com o governo do estado, para divulgação das obras e componentes do projeto.

As Federações e Associações de Moradores dos Municípios da Baixada Fluminense, além de participarem ativamente nas ações da FAMERJ,

desencadearam uma série de ações específicas na busca de solucionar problemas daquela área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que culminaram na fundação do “Comitê Político de Saneamento e Meio-Ambiente da Baixada Fluminense⁶⁰”, em dezembro de 1984. A estrutura inicial era composta pela Federação Municipal das Associações de Moradores de Nova Iguaçu (MAB); Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB); Federação das Associações de Moradores de São João do Meriti (ABM); Movimento Pró Federação de Nilópolis e Zona Auxiliadora da FAMERJ - Pavuna. Na medida em que houve emancipações de alguns municípios, novas Federações foram formadas e articuladas ao grupo fundador do Comitê. Ao grupo juntaram-se a Federação Municipal das Associações de Moradores de Belford Roxo (FEMAB) e a Federação das Associações de Moradores do Município de Queimados (FEMAMQ).

A estruturação e o encaminhamento das ações do Comitê Político de Saneamento e Meio-Ambiente na Baixada Fluminense contava ainda, desde a sua fundação, com a assessoria permanente da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE).

No monitoramento das ações do reassentamento, realizado através da pesquisa “Expectativa-ativa”, verificou-se, entre as lideranças comunitárias, um bom conhecimento do Projeto Reconstrução Rio e de seus componentes.

Embora com ações diferenciadas entre as federações de cada um dos municípios, o conhecimento do projeto como um todo se dava de forma semelhante em todos os casos, uma vez que o envolvimento de cada participante com o programa efetivava-se por meio do Comitê de Saneamento da Baixada, catalisador das reivindicações das lideranças daquela região.

Os resultados da pesquisa mostram um bom relacionamento e articulação, entre as federações de moradores (ligados ao Comitê de Saneamento), o GEROE e a SERLA, no Componente de reassentamento. A maioria das lideranças entrevistadas apontou as duas instituições - na figura de seus interlocutores diretos

⁶⁰ Fonte: Relatório da Pesquisa Expectativa-ativa – Mimeo – Entrevista com representante da FASE – RJ. - Instituições envolvidas no Componente de Reassentamento -1995.

- como acessíveis e flexíveis no atendimento das reivindicações encaminhadas. Um exemplo dessa articulação é o depoimento do presidente do MAB, dado à época da implantação do projeto, onde afirma que:

[...] durante todo este tempo que nós estamos discutindo, ele (o GEROE) tem sido atento a todas as nossas reivindicações durante as reuniões. [...] Agora no fim, eles deram uma recuada. Mas até julho de 94, foi assim, muito boa a nossa participação. (GEROE, 1995, p.29).

O Rio de Janeiro sempre esteve à frente dos grandes movimentos nacionais, tendo forte atuação na luta por moradia digna e saneamento básico. A exemplo de outras representações de diversos movimentos sociais no Brasil, a fundação da FAMERJ, em 1978, promoveu o fortalecimento o movimento popular do Estado do Rio de Janeiro (Gohn, 2005).

Rápida e concomitantemente, as Federações Municipais de Associações de Moradores se estabeleceram e suas participações expressivas junto à FAMERJ⁶¹, fizeram dessa representação a maior federação do país.

Em 1988, a FAMERJ esteve à frente de uma manifestação em Brasília para reconstruir os lugares que sofreram com as enchentes naquele ano e liberarem os recursos do projeto Reconstrução Rio. Porém, no início dos anos 1990 a entidade foi perdendo espaço e credibilidade. Ainda hoje, mesmo desacreditada e pouco atuante, existem 2.331 associações filiadas na FAMERJ, distribuídas por 40 federações municipais, divididas em nove regionais: Rio de Janeiro, Baixada Fluminense, Oceânica, Região dos Lagos, Sul Fluminense, Vale do Paraíba, Serrana I, Serrana II Norte/Noroeste Fluminense. Envolvendo diretamente, um total aproximado de 38 mil líderes comunitários⁶².

Em 1999, em uma entrevista para a Fundação Getúlio Vargas, Jó Resende⁶³ (Ex-presidente da Famerj e vice-prefeito do RJ), afirma que “foram lideranças da

⁶¹ Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro

⁶² Em <http://www.famerj.com.br>. Consulta realizada em 27/05/2014.

⁶³ RESENDE, Jó Antônio. Jó Rezende (depoimento, 1999). Rio de Janeiro, CPDOC/ALERJ, 2001. Entrevista realizada pelo Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense, criado por convênio entre a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) e o CPDOC-FGV, em 1997. “O Núcleo se constitui em um centro de produção intelectual e referência documental sobre a história política da cidade e do estado do Rio de Janeiro, que publica entrevistas editadas, na coleção Conversando sobre Política”. Entrevista publicada no livro: Vozes da oposição: “com depoimentos de Lysâneas Maciel, Heloneida Stuart, Modesto da Silveira, Iramaya de Queiroz Benjamin, Raymundo de Oliveira, Arlindenor Pedro de Souza, Francisco Amaral e Jó Rezende”. Organizadores: Marieta de Moraes Ferreira, Dora Rocha e Américo Freire. Rio de Janeiro, Graffline Artes Gráficas e Editora, Alerj, 2001.

comunidade das favelas que fizeram a ponte para a Famerj existir”. Criadas espontaneamente a partir da década de 1940, as associações de moradores das favelas, foram institucionalizadas em 1961 quando o governo estadual passou a estimular o associativismo como um canal eficaz na relação entre o estado e as comunidades, através do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serpa), há um aumento do número de associações com fortes ligações com a administração estadual. No entanto, “a política de remoção de favelas de Carlos Lacerda, então governador da Guanabara, encontrou reações no movimento comunitário, o que impulsionou a união das associações de moradores das favelas em uma federação⁶⁴”. “A Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), depois FAFERJ, foi criada em 1963 e concentrou seus primeiros esforços na tentativa de impedir a remoção da favela do Pasmado para a Vila Kennedy⁶⁵”. Até 1967 houve crescimento do número de associações de moradores nas favelas e do raio de ação da Fafeg, mas houve um retraimento com o endurecimento do regime militar. A representatividade da federação também sofreu abalos por conta de dissidências internas. Em 1968, das 132 associações existentes, apenas 72 estavam filiadas à Fafeg⁶⁶. Segundo Marly da Silva Motta (aput: Resende, 1999):

“(…) na administração de Chagas Freitas (1970-1975), ocorreu à formação de uma rede clientelista que articulava os deputados, o Executivo estadual e os diversos tipos de associações civis, entre elas as associações de moradores. Os cabos eleitorais, inseridos nas associações, participavam como intermediários na estratégia chaguista de atendimento de demandas das comunidades em troca de votos. Após sucessivas derrotas, novas táticas foram desenvolvidas pelas lideranças da federação, que abandonaram a posição de luta contra a remoção de favelas e passaram a atuar no sentido de ao menos garantir determinados benefícios para as famílias envolvidas nas remoções, abrindo assim um espaço para negociações”.

O associativismo ganhou força com um significativo aumento do número de associações no contexto da abertura política a partir de 1979. (Sarmiento,1999) e (Santos, 1981).

Na Baixada Fluminense vimos surgir durante a ditadura, as Federações de moradores: o MAB - Movimento de Amigos de Bairros, de Nova Iguaçu; a ABM

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

- Amigos de Bairros de Meriti, de São João de Meriti e o MUB - Movimento União de Bairros, de Duque de Caxias. Com a emancipação de outros municípios surgiram as Federações de Belford Roxo e de Queimados. Todas elas bastantes atuantes na discussão de políticas e projetos públicos para a Baixada Fluminense.

Protagonista no debate e na proposição de políticas públicas de saneamento para a Baixada Fluminense, o Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense – atualmente Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense, fundado em 1984, se constituiu no movimento social urbano de maior destaque das últimas décadas na região. Trata-se de uma articulação composta pelas Federações municipais.

Este Comitê de Saneamento era composto basicamente pelas Federações de Moradores dos municípios da Baixada Fluminense, abarcando, cada uma delas, dezenas de entidades associadas, representantes das comunidades locais.

O Comitê foi representante das reivindicações dos moradores da Baixada Fluminense junto a todos os projetos públicos de saneamento e moradia desenvolvidos na região, principalmente nas décadas de 80 e 90. Assessorado pela FASE participou ativamente do projeto Reconstrução Rio, seja formulando políticas e trazendo as reivindicações dos moradores, seja realizando seminários, em parceria com o governo do estado, para divulgação das obras e componentes do projeto.

As Federações e Associações de Moradores dos Municípios da Baixada Fluminense, além de participarem ativamente nas ações da FAMERJ, desencadearam uma série de ações específicas na busca de solucionar problemas daquela área da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que culminaram na fundação do “Comitê Político de Saneamento e Meio-Ambiente da Baixada Fluminense⁶⁷”, em dezembro de 1984. A estrutura inicial era composta pela Federação Municipal das Associações de Moradores de Nova Iguaçu (MAB); Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB);

⁶⁷ Fonte: Pesquisa Expectativa-ativa – Mimeo – Entrevista gravada com representante da FASE – Rio de Janeiro - Instituições envolvidas diretamente no Componente de Reassentamento -1995.

Federação das Associações de Moradores de São João do Meriti (ABM); Movimento Pró Federação de Nilópolis e Zona Auxiliadora da FAMERJ - Pavuna. Na medida em que houve emancipações de alguns municípios, novas Federações foram formadas e articuladas ao grupo fundador do Comitê. Ao grupo juntaram-se a Federação Municipal das Associações de Moradores de Belford Roxo (FEMAB) e a Federação das Associações de Moradores do Município de Queimados (FEMAMQ).

A estruturação e o encaminhamento das ações do Comitê Político de Saneamento e Meio-Ambiente na Baixada Fluminense contava ainda, desde a sua fundação, com a assessoria permanente da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE).

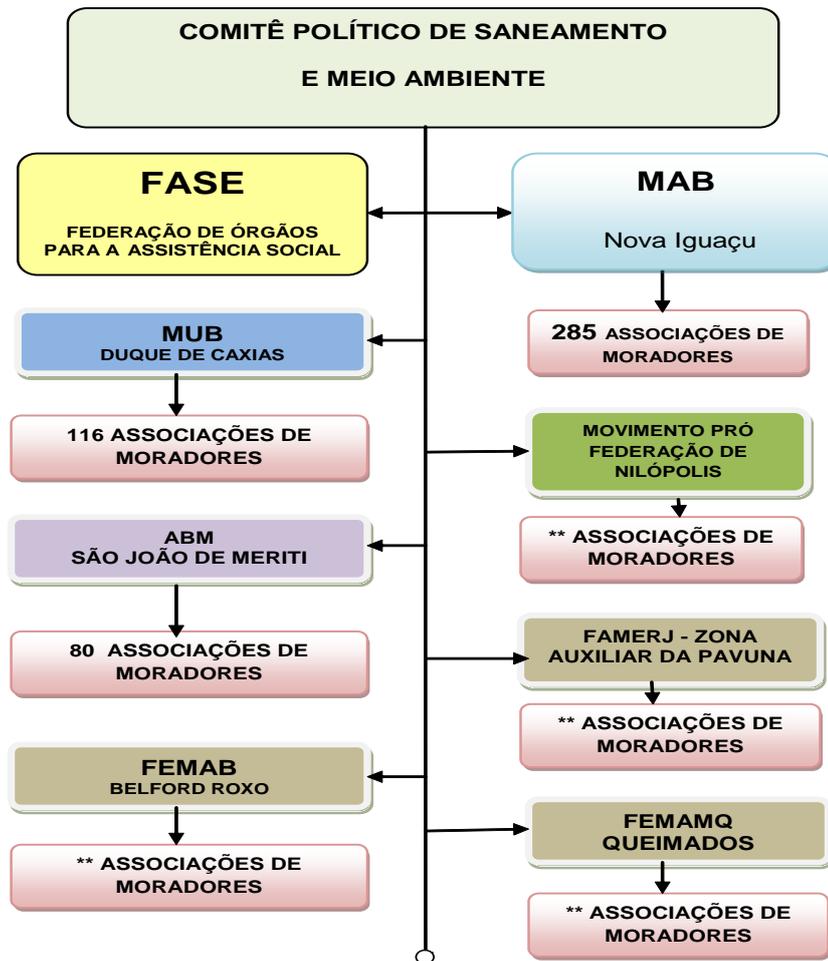
No monitoramento das ações do reassentamento, realizado através da pesquisa “Expectativa-ativa”, verificou-se invariavelmente entre as lideranças comunitárias um bom conhecimento do Projeto Reconstrução Rio e de seus componentes.

Embora com ações diferenciadas entre as federações de cada um dos municípios, o conhecimento do projeto como um todo se dava de forma semelhante em todos os casos, uma vez que o envolvimento de cada participante com o programa efetivava-se por meio do Comitê de Saneamento da Baixada, catalisador das reivindicações das lideranças daquela região.

Os resultados da pesquisa mostram um bom relacionamento e articulação, entre as federações de moradores (ligados ao Comitê de Saneamento), o GEROE e a SERLA, no Componente de reassentamento. A maioria das lideranças entrevistadas apontou as duas instituições - na figura de seus interlocutores diretos - como acessíveis e flexíveis no atendimento das reivindicações encaminhadas. Um exemplo dessa articulação é o depoimento do presidente do MAB, dado à época da implantação do projeto, onde afirma que:

[...] durante todo este tempo que nós estamos discutindo, ele (o GEROE) tem sido atento a todas as nossas reivindicações durante as reuniões. [...] Agora no fim, eles deram uma recuada. Mas até julho de 94, foi assim, muito boa a nossa participação. (GEROE, 1995, p.29).

Figura 4 - Representações participantes do Comitê de Saneamento e Meio Ambiente da Baixada Fluminense



Fonte: GEROE, 1995.

Como vimos anteriormente, na primeira fase do projeto o GEROE foi privatizado e não funcionava de fato como um grupo executivo conforme acordado com os órgãos financiadores. A privatização da formulação da política do projeto e a falta de envolvimento da população e da burocracia, das instituições diretamente envolvidas, levaram a que grande parte da memória técnica dos projetos se perdesse, por ocasião da mudança administrativa. O impacto dessas mudanças político-administrativas, nas diretrizes dos grandes projetos urbanos costuma imenso principalmente pela falta da institucionalização dessa memória técnica e dos chamados padrões burocráticos. Esta falta de articulação entre as instituições envolvidas no Reconstrução-Rio criou muitas vezes vazios ou

sobreposições de funções institucionais, gerando frequentemente grandes disputas intergovernamentais na implantação de seus componentes.

O processo de implantação do projeto Reconstrução-Rio deve ser analisado como um importante aprendizado em gestão pública e democrática. Houve, ao longo de sua implantação, um amadurecimento de todos os setores envolvidos, tanto da administração pública estadual e municipal, com seus governantes e sua burocracia técnica, quanto para os órgãos financiadores, empresários e sociedade civil organizada, envolvida neste processo.

Na experiência analisada, a participação da população e as ações técnico/políticas, da burocracia envolvida, permitiram ao Governo driblar as “fendas institucionais do projeto” (Mancini, 1992).

Em parceria, entre o governo eleito, empresas privadas, burocracia técnica e população civil organizada, foram formuladas ricas e inovadoras soluções para os impasses políticos, técnicos e administrativos que surgiam. Essa parceria se deu porque a coordenação do reassentamento também já conhecia e tinha trabalhado com a maioria das organizações comunitárias, tendo, assim como o Subsecretário do Governo anterior, o respeito delas. Os movimentos já estavam mobilizados, contra a proposta do governo anterior e eram reconhecidos como representativos da região trabalhada. Eles já tinham espaço de discussão, criado pela burocracia técnica do estado, dentro das contradições das coligações do Governo Moreira Franco, na Secretária de Assuntos Fundiários do Estado. O profissional responsável pela abertura dos canais de participação foi o Subsecretário de Assuntos Fundiários que, depois da candidatura do então Secretário, se tornou o novo Secretário de Estado. Este profissional tem vasta experiência em projetos públicos, tendo sido ainda Secretário de Planejamento de Nova Iguaçu e é Subsecretário da Secretaria de Obras, do atual Governo de Sergio Cabral, responsável pela Região Metropolitana do RJ.

A experiência vivenciada mostrou que a participação da sociedade civil na gestão do poder público, pressionando o envolvimento da burocracia técnica do estado, ajuda na continuidade destes grandes projetos urbanos nas mudanças administrativas, democratizando a governança da região metropolitana.

Embora na experiência apresentada à participação da sociedade civil possa ser considerada como positiva, a governança do projeto ficou comprometido pela falta de participação de outros atores fundamentais, a exemplo dos governos locais. Apesar de também estar prevista formalmente nos contratos de financiamento, a participação dos municípios na governança dos projetos de urbanização metropolitana, financiados com recursos de organismos internacionais ou federais (BIRD, BID, UNESCO, CEF, BNDS etc.), acontece mais nos contratos e relatórios do que na formulação e implantação dos projetos.

Projetos de urbanização metropolitana normalmente preveem a construção de equipamentos sociais, como postos de saúde, creches e equipamentos de lazer. Nesses projetos intermunicipais usualmente o Estado fica responsável por projetar, construir e equipar, enquanto os municípios definem a localização e regularizam os terrenos para a construção dos equipamentos urbanos. Os governos locais também são os responsáveis pelo funcionamento dos serviços, conforme determina a constituição.

Os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro têm dificuldades em executar esta e outras responsabilidades contratuais, o que regularmente acarreta em atrasos nas obras e no funcionamento dos equipamentos construídos.

A falta de participação dos governos locais no planejamento e definição dos projetos a serem implantados e as divergências políticas. Em projetos como o Reconstrução Rio e o Baixada Viva, posteriormente chamado projeto Nova Baixada, creches e postos de saúde, construídos e equipados pelo Estado, demoraram mais dois anos para entrarem em funcionamento cuja responsabilidade era dos municípios. Muitos deles já estavam com problemas por falta de uso e depredação quando foram inaugurados.

É frequente nos municípios metropolitanos do RJ a apropriação das obras e equipamentos públicos pelos políticos, geralmente candidatos que possuem redutos eleitorais nas áreas beneficiadas pela intervenção pública. Muitos colocam faixas em nome da população agradecendo os benefícios e atribuindo a inclusão das obras à intervenção política do candidato, o que costuma ser motivo de divergências e atrasos.

O pequeno espaço de tempo entre os processos eleitorais que acontecem de dois em dois anos, entre governo federal, estado e municípios, interfere na execução de projetos públicos regionais. A presença do funcionalismo público nas campanhas eleitorais é uma realidade brasileira.

Apesar dos problemas vivenciados na governança do projeto, a experiência empírica apresentada demonstra que é possível uma administração pública aprender com seus erros e acertos e, a despeito das mudanças governamentais, ser capaz de dar continuidade aos pontos positivos e buscar superar os erros passados, potencializando assim os recursos públicos e atendendo de forma mais democrática e eficiente às necessidades dos cidadãos.

Seria então o modelo do GEROE, com uma estrutura gerencial mais horizontalizada e flexível, atuando por fora dos procedimentos convencionais, através de grupos ad hoc, com técnicos das instituições “formais” do estado, assessorados por empresas privadas, a melhor forma para democratizar a ação pública? Sem dúvida, o modelo adotado pelo projeto apontou para a necessidade de se discutir mais profundamente o melhor modelo de planejamento e estrutura governamental, para a governança dos projetos urbanos implantados na RMRJ.

A abertura para a participação social e a soma de esforços dos técnicos do GEROE e dos representantes de “organizações sociais” representativas da sociedade civil, a exemplo do Comitê de Saneamento e a FASE, garantiram ao Estado a capacidade para dar continuidade ao projeto com mais flexibilidade e eficiência, potencializando assim as ações públicas desenvolvidas.

6 A guisa de conclusão

Neste capítulo final, a experiência empírica apresentada no quinto capítulo, será analisada sob a luz dos conceitos teóricos e dos dados apresentados nos capítulos anteriores. Como afirmado na introdução, à análise se baseará na realidade vivenciada na implantação do Projeto Reconstrução-Rio e no depoimento dos atores envolvidos. Aspectos considerados centrais para o aprimoramento da ação governamental e para a consolidação de políticas públicas mais eficientes e democráticas por parte do Estado serão elencados.

Apesar dos percalços encontrados, pode-se afirmar que este foi um projeto único e bastante positivo em seu todo, principalmente no que diz respeito à participação da sociedade civil na governança de um projeto de dimensão metropolitana. Foi um projeto que deixou frutos para a administração pública e permitiu a formulação de novos projetos participativos que deram continuidade ao processo de urbanização da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Vários problemas foram encontrados, tanto no planejamento quanto na implantação, que se alteraram ao longo das três gestões governamentais responsáveis pelo projeto. Mas ainda assim a experiência apresentada deve ser analisada como um importante instrumento de aprendizado para a governança de projetos urbanos integrados na região metropolitana do Rio de Janeiro. Sua análise demonstra que é possível a administração pública aprender com seus erros e acertos e, a despeito das mudanças governamentais, ser capaz de dar continuidade aos grandes projetos metropolitanos, mantendo e aprimorando os pontos positivos e superando os problemas e erros passados, potencializando assim os recursos públicos e atendendo de forma mais democrática e eficiente às necessidades dos cidadãos.

É necessário pensar a governança metropolitana de forma que seja capaz de enfrentar os problemas de uma região que cresceu e se transformou nos últimos anos. A governança não pode ser vista como uma ação isolada do poder público, em que a sociedade civil luta por mais participação e influência, e sim como uma ação conjunta do Estado, municípios e sociedade, na busca de soluções para problemas comuns da população. A experiência apresentada mostrou que é

possível criar uma nova dinâmica institucional, baseada na participação e na interação dos diversos atores envolvidos, públicos e privados, onde a sociedade civil é aliada do Estado e corresponsável pela história e pelo futuro da sua região (Mancini, 2004).

O projeto foi sem dúvida uma das experiências mais ricas em governança participativa, vivenciada pelo poder público estadual, em projetos de urbanização integrada, implantados nos últimos vinte anos, na região metropolitana do Rio de Janeiro.

O desenho formal de simples consulta e aprovação, estabelecido pela maioria dos projetos públicos que se propõem participativos, precisa ser reformulado e reconstruído. É preciso ir além, convocando a sociedade civil não só para a aprovação das deliberações públicas, mas principalmente para estimular um maior pluralismo na elaboração das decisões políticas do Estado.

A participação da sociedade civil na concepção de um projeto público amplia as perspectivas de sucesso das soluções democraticamente apontadas e vai ao encontro das reais necessidades da população, potencializando assim os recursos públicos disponíveis e proporcionando maior controle da sociedade civil sobre os governantes eleitos.

É preciso estimular o fortalecimento da esfera pública, onde os indivíduos possam atuar de forma coletiva, através de deliberações comuns, sobre os assuntos que afetam a sua comunidade. Esta prática se mostrou essencial para a obtenção de uma ação política mais efetiva no projeto apresentado, onde cada indivíduo e movimento organizado, foi chamado a opinar sobre as questões e demandas coletivas das comunidades afetadas pelo projeto e, através do agir comunicativo, influenciou fortemente as decisões públicas, essencial para a constituição de uma cultura política democrática nos governos e na sociedade civil (Habermas, 2003).

Á abertura para a maior participação dos setores interessados, na articulação e na formulação de políticas públicas, deixou de ser uma questão ideologizada como uma política dos governos de esquerda e passou a ser avaliada como um critério importante para aprovação de financiamentos para grandes projetos

urbanos regionais, pelas organizações internacionais a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Inicialmente vista como um conjunto de relações intergovernamentais, por estes organismos, a governança passou a ser analisada de uma forma mais ampla, envolvendo as organizações não governamentais (ONGs), movimentos civis e empresas privadas.

A experiência vai ao encontro da proposta da política deliberativa (Habermas, 2003), mostrando que a participação da esfera pública é viável no interior de um Estado democrático de direito e que sua política deliberativa para a governança de grandes projetos públicos, pode ser exercida a partir dos movimentos sociais.

A ênfase dos movimentos sociais na atualidade, mesmo organizados de forma diferente ao da época do projeto apresentado, demonstra que as classes desprivilegiadas do sistema político, que sempre foram tratadas de forma clientelista, a espera de “favores” das classes dominantes, agora veem na participação democrática popular um canal para expressarem suas demandas através do agir comunicativo (Habermas, 2003).

Mais do que deliberarem acerca de seus problemas, reivindicando melhorias das condições de vida localmente, os movimentos sociais estão marcando sua atuação na política brasileira na busca de um Estado mais democrático, com práticas democráticas participativas e como alternativa para o desenvolvimento social e político do país, fortalecendo a esfera pública e redefinindo o papel da democracia e do próprio estado democrático de direito.

Como visto, a participação popular na governança do projeto Reconstrução Rio variou muito nas três administrações por que passou, entretanto a intensa participação dos movimentos organizados, que pressionaram o Governo do Estado por mais espaço nas definições e deliberações do projeto, garantiram a sua continuidade.

Embora a participação popular tenha sido pequena na formulação inicial do projeto, o Governo Moreira Franco atendeu uma das reivindicações centrais do Comitê de Saneamento e Meio Ambiente da Baixada Fluminense e instituiu uma reunião mensal do movimento popular na SEDUR, com todos os órgãos do

Governo do Estado, para discutir o planejamento e a execução das obras. Entretanto, este espaço de discussão logo se mostrou limitado pela falta de articulação institucional e de uma política estratégica que articulasse as intervenções propostas com as políticas municipais da região⁶⁸.

Esta falta de articulação institucional do poder público estadual ficou mais evidente na gestão do Governo Brizola, quando o Geroe foi reestruturado e propôs um caráter mais holístico ao projeto Reconstrução-Rio. As concepções das diversas instituições responsáveis pela implantação do projeto viam suas ações de forma isolada e não conseguiam se articular com o restante do grande arcabouço institucional responsável pelo projeto.

Na realidade, a falta de articulação nas ações do Governo do Estado do Rio de Janeiro na gestão da região metropolitana, remonta à fusão do estado da Guanabara, com a criação da região metropolitana fluminense em 1974, e a formação da FUNDREM em 1975, pelo governo indireto de Faria Lima, baseado nos estudos técnicos de subgrupos formados pelo governo federal. Analisada no capítulo quatro, a FUNDREM apesar de contar com os recursos repassados pela união para a integração, já trabalhava com projetos metropolitanos de forma desarticulada, sem uma política urbana integrada de longo prazo para região, atuando de forma clientelista e autoritária, baseada na fragilidade e na falta de estruturação dos governos municipais limítrofes a cidade do Rio de Janeiro. A disputa política entre os “caciques políticos” dos dois estados, Chagas Freitas e Amaral Peixoto, reforçava a desarticulação institucional necessária para o desenvolvimento articulado da região metropolitana fluminense.

Para um contingente importante de temas, elencados para a urbanização e o saneamento ambiental integrado, o sucesso das iniciativas do Governo Estadual, constitucionalmente responsável pelo desenvolvimento das regiões metropolitanas, esbarra na distribuição das competências intergovernamentais (federal, estadual e municipal), necessárias ao seu desenvolvimento. O Estado é responsável pela distribuição de água, esgotamento sanitário e macrodrenagem

⁶⁸ Ver Projeto Reconstrução Rio: histórico, balanço e desafios. IN: Saneamento Ambiental na Baixada cidadania e gestão democrática: avaliação do programa Reconstrução-Rio na Baixada Fluminense. Jorge Florêncio de Oliveira, Helio Ricardo Porto, Orlando Alves dos Santos Junior – Rio de Janeiro: FASE, 1995 p. 7-24.

dos rios e os governos locais são responsáveis pela coleta de lixo, a gestão dos projetos nas áreas da saúde e da educação pública, além da microdrenagem.

Apesar da participação dos municípios estarem sempre formalizada, através de contratos e termos de referencias, na maioria dos projetos de urbanização metropolitana, financiados por organismos internacionais (BIRD, BID, UNESCO, etc.), a participação é normalmente letra morta. Frequentemente estes projetos preveem a construção de equipamentos sociais urbanos e a sua equipagem, como postos de saúde e creches, que necessitam que os municípios indiquem a sua localização e ofereçam os terrenos para a sua construção, e que sejam responsáveis por seu funcionamento, uma atribuição constitucionalmente municipal. Esta falta de articulação intergovernamental costuma atrasar a construção, a implantação e o funcionamento destes equipamentos sociais principalmente pela falta de participação dos governos locais e da população afetada, no planejamento dos projetos desenvolvidos pelo Estado na região e pela inoperância municipal, muitas vezes causada por disputas políticas eleitorais.

Em grandes projetos de urbanização e saneamento ambiental, como o Reconstrução Rio e o Baixada Viva, ou Nova Baixada, como foi rebatizado na mudança de governo, diversos equipamentos como creches e postos de saúde, foram construídos e equipados nos vários bairros e municípios beneficiados. Entretanto, por falta de articulação institucional entre as esferas de governo, demoraram mais dois anos para entrarem em funcionamento. Muitos deles já tinham problemas ocasionados por falta de uso e depredação.

Como verificado no estudo, as diferenças partidárias entre as esferas de governo costuma influenciar na participação dos municípios. Também a apropriação destes equipamentos por políticos, geralmente vereadores e deputados locais que têm suas bases eleitorais nas áreas beneficiadas e costumam ter como pratica a instalação de faixas nas obras executadas, atribuindo o crédito da construção do equipamento público à sua “indicação” política, costuma ser motivo de grandes divergências, ocasionando atrasos e a descrença da população nos projetos públicos, levando os moradores a buscar os políticos adeptos ao clientelismo, para resolverem seus problemas individualmente.

Os processos eleitorais, de dois em dois anos, entre o Estado e os Municípios, costumam interferir de forma decisiva na aprovação e execução dos projetos públicos na região metropolitana. A baixa qualificação técnica e a presença do funcionalismo público local nas campanhas eleitorais são muito comuns na região, particularmente nos municípios da Baixada Fluminense.

Apesar de todos os problemas apontados, a adoção de uma governança mais participativa, a partir do Governo Brizola, permitiu não só a continuidade do projeto apresentado, mas também possibilitou uma maior integração institucional e a participação direta da população afetada, no planejamento e aprimoramento das ações públicas rumo as reais necessidades dos moradores.

A cidadania na sua construção social é definida como a presença dos indivíduos participando da comunidade política, onde os direitos civis, políticos e sociais, precisam ser conquistados (Marshall, 1949 p. 43). A educação é colocada como essencial para garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, a partir da qual se produzem sujeitos “civilizados”, capazes de discutir e reivindicar seus interesses na esfera pública. Primeiramente, deveria haver a conquista dos direitos sociais, seguida pela luta por direitos civis e políticos, almejando um Estado democrático que garanta os direitos da população (idem. p. 46-79).

Entretanto, os conceitos de participação e cidadania são muitas vezes utilizados pelas elites com o intuito de dar a falsa ideia de ação política por parte da população. Uma grande parte dos cidadãos urbanos se sente partícipe da trajetória política da região, mas de fato estão imersos em uma lógica populista muito presente nos governantes eleitos para o estado do Rio de Janeiro.

A construção da cidadania, iniciada na década de 90, aponta para a construção de uma cultura democrática, onde se destaca a participação efetiva dos cidadãos, na própria definição do sistema de tomada de decisões, opinando e estando à frente da nova sociedade que se constrói (Dagnino, 1994:56). O conceito responde à dinâmica dos conflitos reais vividos pela sociedade.

Sem cidadania, “(...) não se trabalha a igualdade que requer o acesso ao espaço público, pois os direitos – todos os direitos – não são dados, mas construídos no âmbito de uma comunidade política” (Lafer 1997:65).

No Brasil a conquista gradual dos direitos dos cidadãos foi provida por um Estado condutor de políticas sociais construídas a partir de interesses privados dos governantes e sem a participação da população. Como já observado, muitas vezes, o conceito de cidadania é utilizado com o intuito de dar uma falsa ideia de ação política por parte da sociedade civil. A construção da cidadania passa pela construção da cultura democrática, com participação efetiva no sistema de tomada de decisões, com os cidadãos opinando nos projetos públicos e prioridades do governo (Dagnino, 1994 p. 23 - 42).

A utilização do planejamento participativo ou comunicativo na governança do projeto se mostrou muito eficiente, no combate e superação dos seus impasses intergovernamentais, a partir do segundo ano do Governo Brizola, quando o Reconstrução-Rio foi reformulado. No primeiro ano do governo do PDT, o movimento social, personalizado na figura do Comitê de Saneamento, foi excluído da reestruturação do projeto pela coordenação do Geroe. Essa exclusão se deu principalmente pela desconfiança do governo, em relação aos movimentos sociais organizados da Baixada Fluminense, por entender que eles seriam vinculados ao PT e outros partidos que fazia oposição ao governo Brizola e conseqüentemente fariam oposição ao projeto. Foi preciso mais de um ano e muita pressão política dos moradores, personalizados no Comitê de Saneamento da Baixada, para participar da governança do projeto.

Ao contrario do que muitos técnicos e políticos afirmam, o planejamento colaborativo não é necessariamente uma política idealista que busca a democratização da ação pública, normalmente associada aos governos de “esquerda”. As razões para sua utilização também podem ser muito pragmática e buscarem mais efetividade nas ações do Estado, como preconiza nos dias de hoje os governos intitulados neoliberais. Seja porque é uma exigência da maioria das instituições, que hoje financiam os grandes projetos públicos, seja por maior aceitação da comunidade e a conseqüente redução de oposição aos projetos, sejam pela maior preservação dos serviços, obras e equipamentos implantados, ou ainda por reduzir os “inevitáveis” atrasos e controvérsias institucionais, é fundamental que todos os atores e organizações, governamentais e não governamentais,

envolvidos neste processo sejam chamados para participar no planejamento das ações governamentais na região.

Outra questão central levantada, no estudo da participação nos projetos públicos metropolitanos do Estado do Rio de Janeiro, foi o papel que a burocracia técnica desempenha na articulação entre os governos eleitos e a sociedade civil, para a governança destes projetos. Neste sentido, o projeto Reconstrução – Rio mostrou o grande peso político que pode ter cada técnico da burocracia na hora de formular, executar e democratizar as ações do Estado.

Como vimos nos capítulos anteriores, é comum que, num mesmo governo eleito (federal, estadual e municipal), principalmente quando há coligação partidária, encontrar diferentes posições, quando se discute a participação da sociedade civil na gestão pública. Assim como em todo o Brasil, é muito comum no estado do Rio de Janeiro que governos eleitos através de coligações tenham muitas vezes políticas e posturas antagônicas quanto à governança participativa. Dentro de um próprio órgão público, é possível encontrar diretorias com posições totalmente divergentes entre si. Da forma como está institucionalmente estabelecido não existe uma política de governo, que realmente prevaleça e tenha continuidade na administração pública, sem a participação e o apoio da burocracia do estado, pois só os técnicos efetivados no Estado, que vivenciam as dificuldades institucionais da máquina pública diuturnamente, tem a capacidade para criar caminhos informais capazes de superar a estrutura verticalizada, desarticulada, pesada e inflexível do poder público.

No Estado do Rio de Janeiro, a falta de uma política urbana/ambiental integrada de longo prazo e principalmente de uma agência ou representação metropolitana independente e com recursos próprios, que garanta a participação de todos os atores envolvidos, inclusive a representação da população da região trabalhada, impedem o avanço e o sucesso na articulação e implantação dos grandes projetos públicos de intervenção urbana na região. Neste sentido, este estudo mostrou o papel central que as equipes de técnicos da burocracia permanente, das instituições governamentais metropolitanas, tem na abertura de canais de comunicação entre os governantes eleitos e a sociedade civil. É fundamental que a burocracia do estado tenha instrumentos e capacitação técnica

para ampliar a participação na governança de projetos urbanos do estado, independente de quais os partidos políticos estejam no poder.

Faz-se necessário definir melhor o papel e as obrigações da burocracia na transição das administrações democraticamente eleitas. É preciso criar mecanismos que garantam que os cargos em comissão considerados técnicos pelo poder público sejam ocupados por integrantes da burocracia permanente do estado, que terá entre outras funções garantir a continuidade e a conclusão dos grandes projetos iniciados por governos anteriores. Hoje estes projetos são frequentemente interrompidos ou tem sua execução retardada por anos, após as mudanças administrativas, gerando grande prejuízo à sociedade e aos cofres públicos do estado.

As ações técnico/políticas da burocracia na experiência analisada permitiram aos três governos driblarem os problemas institucionais do pesado arcabouço público elencado. Numa parceria histórica entre governo eleito, burocracia técnica e população civil organizada, foram formuladas ricas e inovadoras soluções para os impasses de cada etapa do projeto. Os diversos técnicos da burocracia do Governo do Estado do RJ, responsáveis pela gestão e pela implantação dos componentes do projeto, interferiram de forma bastante efetiva nos seus objetivos e até mesmo na política governamental do Estado, articulando ações e projetos nas regiões trabalhadas.

A experiência mostrou que o espaço dado à burocracia permanente do Estado, no planejamento, decisões e na formulação das políticas públicas do Governo, pode minimizar a fragilidade institucional do poder público, enquanto estrutura organizacional, e facilitar a continuidade dos grandes projetos metropolitanos iniciados por gestões anteriores (Mancini, 2002).

Embora estivesse prevista a mobilização de um grande arcabouço institucional, da estrutura formal do Governo do Estado, o GEROE - por ser um grupo gerencial executivo e transitório, criado através de decreto do governador, mas sem ascensão sobre a estrutura institucional formal do Estado, só teve avanços significativos nos momentos em que conseguiu estabelecer ligações informais com essas instituições. A maioria destas relações foi estabelecida a

partir de conhecimentos absolutamente pessoais dos técnicos do quadro funcional, e de alguns dirigentes do Grupo Executivo e dos órgãos e instituições executoras, que já atuavam em projetos metropolitanos há anos. No caso do componente do reassentamento a responsabilidade institucional de transferir as famílias moradoras das áreas de intervenção do projeto era da CEHAB RJ, mas na realidade a companhia somente construiu os conjuntos habitacionais, para a transferência das famílias afetadas, através de empreiteiras, e regularizou as casas construídas. Com o impasse criado pela falta de envolvimento institucional, por falta de pessoal e principalmente por não ter sido consultada para a formulação inicial do projeto, foi necessário que o GEROE assumisse, além do seu papel na articulação institucional e gestão do projeto, o trabalho de reassentamento das quatro mil famílias para a implantação do projeto, responsabilidade da Companhia. Para isso, foi contratada uma equipe transitória, coordenada por técnicos da burocracia, especializados em projetos de reassentamentos, requisitados da própria CEHAB-RJ. Esta equipe temporária de campo foi formada por funcionários públicos estaduais, de vários órgãos da administração pública, estudantes universitários e moradores indicados pelas comunidades trabalhadas, contratados e treinados para assumirem a responsabilidade de cadastrar as famílias, realizar o trabalho social de discussão com os moradores e movimentos sociais locais e transferir as comunidades afetadas.

Como mencionada na introdução, frequentemente os governos que formulam os grandes projetos integrados, realizados com empréstimos internacionais, não têm a oportunidade de implantá-lo integralmente, já são executados num período superior ao mandato do governante que o está propondo. Na maioria destes projetos de urbanização integrada desenvolvidos simultaneamente em vários municípios da região metropolitana, onde residem cerca de 70% da população do Estado, arranjos institucionais são muitas vezes realizados baseados exclusivamente em articulações pessoais dos técnicos da burocracia envolvidos. A indispensabilidade da burocracia conduz ao desenvolvimento de uma ética profissional cujos valores seriam os da autoridade autônoma (Campos, 1996). Entretanto, essa burocracia técnica, que não tem um plano de carreira que a permita atuar sem depender unicamente das indicações políticas, tem poucos instrumentos de trabalho, capacitação técnica e

principalmente poder político para garantir o planejamento de políticas para a região. De fato, estes profissionais têm pouca autonomia e principalmente segurança profissional (mesmo quando são estatutários), que permitam a formulação de políticas públicas integradas de longo prazo mais consistentes, atuando como elo entre os governos, permitindo aos administradores eleitos dar continuidade e avançar na superação dos problemas recorrentes neste tipo de projeto. A burocracia é assim toda poderosa e ao mesmo tempo incapaz de determinar como seu poder deve ser usado⁶⁹ (BENDIX, 1963, p. 114).

Um estudo aprofundado das nomeações para os cargos públicos e dos critérios para nomeá-los, permitiria compreender aspectos fundamentais do sistema político-administrativo do Estado. A escolha de dirigentes políticos para coordenar e implantar estes projetos, sem nenhum critério técnico para a sua indicação, vem afetando imensamente a governabilidade e a governança dos projetos metropolitanos.

A indicação de políticos para estes cargos nomeados, na busca de apoio parlamentar podem garantir estabilidade ao governo, mas reduz o controle dos governantes eleitos sobre a burocracia e a própria direção das políticas públicas. A análise das nomeações permitiria a construção de critérios para assumir estes cargos, revelando novos padrões de interface entre o Estado e sociedade e iluminando o estudo da responsabilização (accountability), entre governo e sociedade e entre dirigentes públicos e burocracia.

O debate sobre os limites institucionais e o significado desta participação política, no cotidiano das administrações públicas, não podem estar limitados só pela escolha dos seus representantes, mas precisa estar também nas deliberações e decisões políticas. Cresce a importância dos acordos dos governantes, com a sociedade civil organizada, para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo (Tomassini, 2001).

⁶⁹ BENDIX, Richard. Bureaucracy and the problem of power. In: MERTON, Robert K. et al. Reader in bureaucracy. Glencoe: Free Press, 1963. p. 114.

Embora a discussão sobre a participação passe cada vez mais estar presente no modelo de produção do espaço urbano, a lógica mercantil vem tomando conta da subjetividade da participação social, produzindo o espaço urbano metropolitano como um lugar de negócios e não da política e do debate.

Milhares de pessoas inconformadas participaram dos movimentos urbanos de protestos demonstrando insatisfação com a administração pública e a priorização do foco econômico em detrimento da participação da esfera social na formulação de políticas públicas. Estas novas mobilizações sociais têm como uma das principais reivindicações a garantia de maior cidadania, suscitando a necessidade de se compreender melhor os diversos significados deste conceito. O uso do termo está carregado de definições impregnadas, de senso comum, que não dão conta da sua compreensão. Um esforço analítico, na busca de maior compreensão do significado do conceito de cidadania, precisa ser realizado na busca de uma visão pública/institucional sobre o assunto.

Com a globalização, as formas de participação mudaram muito desde a implantação do projeto na década de 90. Protestos populares surgiram ao redor do mundo, com novas dinâmicas de formação de redes e interações geopolíticas. Recentemente tivemos no Brasil, as passeatas de 2013, que tinham entre as suas diversas reivindicações a melhoria da qualidade dos serviços públicos, o fim da corrupção e uma maior participação da sociedade civil nos projetos públicos. As grandes mobilizações são maneiras inovadoras de articulação com pautas e objetivos que se solidarizam. Entre elas a luta por justiça social, pela aquisição de novos direitos e pela participação efetiva dos setores populares nas decisões políticas das cidades, que se apresentam cada vez menos como espaços da política e mais como espaço do mercado, atendendo aos interesses da minoria.

As redes sociais passaram a ser uma importante ferramenta organizacional, mas precisam evoluir para que haja mudanças para o espaço público real, levando a construção de políticas, em que as questões sociais ganhem importância, valorizando a participação e a cidadania. Como apontado, na esfera pública os assuntos políticos devem ser formados pela anuência dos atores públicos e privados que, através da opinião pública, pressionam os governantes para que suas demandas sejam atendidas (Habermas, 2003a p.61-70). Contudo, o panorama

atual das regiões metropolitanas dificulta a associação dos cidadãos, pois, numa lógica capitalista internalizada, onde o capital se apresenta como primeiro objetivo, estes espaços se configuram como espaços de consumo e a associação popular vem perdendo a sua força. (idem, p. 75)

Em razão dos inúmeros escândalos de corrupção (em todas as esferas dos governos) e do insucesso de muitos programas governamentais, as formas tradicionais de atuação política estão enfraquecidas e afastam cada vez mais os cidadãos da busca da coletividade, instaurando-se uma desconfiança generalizada na sociedade. As mobilizações e organizações da sociedade civil, que se iniciam a nível local, com as redes têm o poder de criar novas agendas públicas em outras dimensões.

Na análise dos atuais movimentos sociais é importante que seja observado seu novo caráter, com a afirmação de novas identidades sociais e novas formas específicas de participação. As mobilizações vivenciadas em 2013, em todo o país, exprimem a busca por reconhecimento da sociedade civil pela sociedade política, com igualdade de participação nas prioridades e decisões promovidas pelo Estado. Os participantes, que são muitas vezes independentes dos partidos políticos, tem a consciência da questão econômica, trazendo como pauta central a crítica à desigualdade e a exigência do cumprimento das demandas sociais, lutando pela ampliação do acesso ao espaço político e aos projetos e ações do poder público.

A partir destes novos instrumentos se criam novas possibilidades de informação e comunicação que abrem novos caminhos para a governança de projetos públicos. É possível notar uma grande socialização destas novas tecnologias em todas as classes sociais, democratizando a informação e permitindo maior fiscalização dos governos eleitos. Também se processa uma grande “tecnificação” da ação das ONGs que assessoram os movimentos sociais, fazendo delas parceiras na busca de soluções para os problemas urbanos e de saneamento ambiental.

Entretanto, vários projetos urbanos implantados pelo poder público na região metropolitana do Rio de Janeiro, particularmente na Baixada Fluminense,

têm muitas vezes como público alvo comunidades de baixíssima renda, moradores de palafitas em áreas de risco, vulneráveis a enchentes, tem menos acesso a estas tecnologias do que a maioria da sociedade. Faz-se necessário pensar ferramentas diversificadas para se comunicar com este público, a exemplo da divulgação de informações através das rádios e das assembleias realizadas com os moradores de cada trecho com necessidade de reassentamento para a implantação do projeto.

Uma das questões levantadas pela pesquisa “Expectativa-ativa”, aplicada antes e depois do reassentamento das famílias pelo projeto, foi qual seria na opinião do morador, o melhor meio de comunicação a ser usado e qual a estação de TV e de rádio que eles mais ouviam. Estes instrumentos de comunicação foram utilizados inúmeras vezes para convocar assembleias com a população.

É fundamental que nos grandes projetos públicos urbanos, de dimensão metropolitana, os técnicos do governo pesquisem o perfil de cada público alvo dos projetos, respeitando toda a diversidade do seu público alvo, marcadamente desigual econômica e socialmente, nos diferentes municípios da região. É preciso levantar, em decorrência destas desigualdades sociais, qual o melhor meio de comunicação a ser utilizado, para cada público, visando criar canais efetivos de participação da sociedade civil na ação do Estado.

A falta de uma política urbana de médio e longo prazo e principalmente de uma agência metropolitana que garanta uma participação igualitária, entre o Estado, os municípios e representações da sociedade civil, impede a formulação de uma agenda comum e de políticas de longo prazo para a região. A participação da população neste processo é fundamental para garantir o cumprimento e a continuidade dessas políticas integradas.

O discurso onde competência técnica e gerencial se contrapõe ao discurso da participação popular e da mobilização social e os coloca como antagônicos no âmbito da política e das disputas eleitorais vêm progressivamente dando lugar ao pragmatismo de uma gestão pública que precisa conciliar a participação ampliada da sociedade civil, apreendida no conceito da governança interativa, com mais estruturas gerenciais, leves e horizontalizadas, voltadas para a eficiência e o controle financeiro dos grandes projetos metropolitanos integrados, através da

criação de Grupos “ad doc”, compostos pelos técnicos capacitados para desempenharem esta função, a exemplo do GEROE. Estes técnicos deveriam ser provenientes da burocracia permanente das diversas instituições do arcabouço institucional, demandado pelos grandes projetos urbanos metropolitanos, tendo como missão articular a ação interinstitucional e intergovernamental o Estado, através de políticas integradas de longo prazo para nortear a formulação e a implantação de novos projetos construídos com a participação de todos os atores públicos e privados, com destaque para os movimentos sociais da região.

O fortalecimento institucional e a institucionalização da memória técnica são exigências feitas pelos financiadores, nacionais e internacionais, dos grandes projetos públicos de intervenção urbana, que dificilmente acontecem, de forma eficiente e sistematizada, na prática. A falta de prioridade em armazenar, trabalhar e principalmente cruzar as informações institucionais, provenientes destes grandes projetos urbanos, tem implicado na prática em significativas perdas de recursos públicos.

O grande montante de recursos financeiros investidos em projetos de urbanização e saneamento ambiental na região metropolitana, desenvolvidos pelo governo do Estado do RJ, teria sido potencializado se as experiências da administração pública estadual fossem, de forma sistemática, a base para a formulação de novos projetos para a região, permitindo a democratização das informações públicas, com o acesso liberado a todos interessados e uma maior articulação entre o planejamento e a ação do Estado.

A “memória oficial”, dos grandes projetos urbanos, que envolvem várias instituições nas três esferas governamentais, costuma ficar com as empresas privadas contratadas, através de licitações públicas, para o gerenciamento, e supervisão destes projetos. O poder público normalmente recebe os originais de tudo que é produzido por estas empresas terceirizadas, entretanto, por falta de organização, planejamento e centralização institucional dessa memória, usualmente essas informações têm sido descartadas ou subutilizadas. Na elaboração de novos projetos governamentais a cada administração eleita, raramente a memória documental e a experiência prática dos técnicos, que atuam nestes grandes projetos urbanos, são aproveitadas.

A falta de participação social, de todos os atores envolvidos, na formulação de novos projetos metropolitanos, a falta de preservação dos acervos e da memória técnica dos órgãos da administração pública e a falta de autonomia da burocracia técnica na formulação e manutenção de políticas de longo prazo, acrescidos do exíguo tempo de mandato dos governantes eleitos para a implantação integral destes grandes projetos, trás perdas irreparáveis de recursos públicos e de tempo. Isto gera descontinuidade, prejudicando a população local e principalmente, dificultando a melhoria da ação pública na implantação de novos projetos urbanos metropolitanas. Esta memória fornece à população beneficiada, registros fidedignos do seu passado e a transformação ocorrida ao longo do tempo, enquanto sociedade que se desenvolve em um território.

“Não é na história apreendida, é na história vivida que se apoia nossa memória. Por história é preciso entender então não uma sucessão cronológica de acontecimentos e datas, mas tudo aquilo que faz com que um período se distinga dos outros” (Halbwachs, 1990, p.60).

Só a democratização plena da informação, a criação de uma memória técnica e a capacitação e normatização do papel da burocracia técnica na continuidade das políticas públicas, de médio e longo prazo, e o envolvimento de todos os atores, através do planejamento colaborativo, podem potencializar o peso da esfera pública, na governança dos projetos e na definição das prioridades do Estado, para a formulação de programas de longo prazo com vistas à integração e o desenvolvimento sustentável da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Concluo o trabalho destacando os problemas que considero mais importantes e sugerindo algumas medidas possíveis para minimiza-los e para aprimorar a governança de projetos públicos integrados na região metropolitana do Rio de Janeiro.

7 Referências bibliográficas

ABREU, M. A. A evolução urbana do Rio de Janeiro. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2008.

ALONSO, Ângela. “Associativismo avant la lettre as sociedades pela abolição da escravidão no Brasil oitocentista”. *Sociologias*, v. 28, 2011, p.169-199.

ARAÚJO FILHO, Valdemar de. Antecedentes políticos-institucionais: a questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart; ZVEIBIL, Victor Zular (Orgs.).

ARENDT, Hannah. A condição humana. São Paulo, Universitária, 1987.

ARROYO, Juan Carlos Velasco. La teoría discursiva del derecho: sistema jurídico y democracia en Habermas. Prólogo de Javier Muguerza. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, 2000.

ASEN, Robert & BROWER, Daniel C. (Eds.). *Counterpublics and the State*. New York: State University of New York, 2001.

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia*. Editora da UFMG. Belo Horizonte, 1996.

_____. Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo. *Lua Nova*, nº 39. São Paulo, 2006.

_____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo, Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. “Entre o diálogo e a reflexividade: a modernidade tardia e a mídia”. In: Avritzer, Leonardo & Domingues, José Maurício (orgs). *Teoria social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte, UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.47, n.4, 2004, p.703-728.

AVRITZER, Leonardo & WAMPLER, Brian. “Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. In: Coelho, Vera Schattan; Nobre, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p.210-238.

AZEVEDO, Sérgio de. Desigualdades sociais e reforma do Estado: Os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In: FLEURY, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). Metrôpoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004b.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. et al. (org) Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BENHABIB, Seyla. Models of Public Space: Hanna Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas. Habermas and the Public Sphere. MIT Press. Cambridge, 1996. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Do Estado Dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Trabalho apresentado à 2ª reunião do Círculo de Montevideú. Barcelona, abril de 1997.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE (Santiago). Sept. 2004, vol.30, n.90, p.27-40. disponível em: <www.scielo.cl/scielo>.

BORJA, J.; CASTELLS, M. “As cidades como atores políticos”. Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, n.45, jul. 1996, p.152-166.

BORJA, Jordi. e CASTELLS, Manuel. Local y global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Taurus, Madrid, **1997**.

BOURDIN, A. (2001). A questão local. Rio de Janeiro: DP&A. In: Frey, K. (2007) Governança Urbana e Participação Pública. RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac-e>

BRASIL. Constituição Federal de 1937. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1937.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.

CAMPOS, Edmundo. (Org.). Sociologia da burocracia: introdução. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1966.

CASTELLS, M. (1999). A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura (Vol.1). São Paulo: Paz e Terra.

CALHOUN, Craig. "Introduction: Habermas and the public sphere". In: (Ed.). Habermas and the public sphere. Cambridge; London: MIT Press, 1992, p.1-49.

_____. "The Public Good as a social and cultural project". In: W. Powell and L. Clemens (Eds.). Private Action and the Public Good. New Haven: Yale University Press, 1998, p.20-35.

_____. "The public sphere in the field of power". Social Science History. Vol. 34, n.3, 2010, p.301-36.

CHALMERS, Douglas. Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors? The New Politics of Inequality in Latin America. Oxford University Press, 1996.

CHAUÍ, M. (1994). Raízes teológicas do populismo no Brasil: tecnocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In E. Dagnino (Org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil (pp. 19-30). São Paulo: Brasiliense.

COHEN J. e ARATO A. Civil Society and Political Theory. MIT Press. Cambridge, 1992.

COHN, G. 1993. Introdução. In : WEBER, M. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada* : crítica política do funcionamento e da natureza dos partidos. Petrópolis : Vozes.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

COSTA, Marco Aurélio. Metropolização e fragmentação: paradoxos do desenvolvimento territorial e da gestão contemporânea nas metrópoles brasileiras pós-Constituição de 1988. In: Seminário Internacional da Rede Internacional de

Investigadores sobre Globalização e Território, 11., 2010. Mendoza. Anais Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, out. 2010.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

COSTA, Sergio. Esfera pública, e as mediações entre cultura e política: para uma leitura sociológica da democracia. Revista Travessias, nº 1, Rio de Janeiro, 2000.

CUNILL, Nuria. La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos. Reforma y Democracia, nº 4. CLAD. Caracas, 1995.

_____. La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos. Reforma y Democracia, nº 4. CLAD. Caracas, 1995.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E.;

_____. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania”. In: Dagnino (org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. et al. (org) Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DELORENZO NETO, A. A reorganização das áreas metropolitanas: urbanização e descentralização. São Paulo: Livraria Pioneira, 1972.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995.

_____. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. São Paulo em Perspectiva. Vol. 10, nº 4. SEADE. Out-dez. 1996.

_____. Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982, p. 213.

FERREIRA, Marieta de Moraes. Rio de Janeiro: historiografia e fontes. BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 36, 1993.

_____. A fusão: chaguismo x amaralismo. In: SARMENTO, C. E. (Org.). Chagas Freitas. Rio de Janeiro: FGY, 1999b.

_____. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, A. A. (Org.). A democratização no Brasil: atores e contextos. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. Uma relação de amor e ódio. In: o Em busca da idade de ouro. As elites políticas fluminenses na Primeira República. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

_____. A força do povo: Brizola e o Rio de Janeiro / Organizadora Marieta de Moraes Ferreira; Marieta de Moraes Ferreira ... [et al.]. - Rio de Janeiro: Alerj, CPDOC/FGV, 2008.

FUNDAÇÃO CEPERJ. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

_____. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

FERNANDES, Rubem Cesar. Elos de uma Cidadania Planetária. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 28. 1995.

FINKELSTEIN, Lawrence S. "What is Global Governance". Associação de Estudos Internacionais, Vancouver, 1991. pp. 367-372.

FENELON, Déa Ribeiro. Políticas culturais e patrimônio histórico. In: _____. O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico, 1992.

FLORÊNCIO, Jorge; PORTO, Ricardo Hélio; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. Possibilidades e limites do programa de saneamento da Baixada Fluminense na perspectiva da gestão democrática das cidades. In: FLORÊNCIO, Jorge; PORTO,

FRANCO, Augusto. O Papel Estratégico das ONGs. Instituto de Política. Mimeo. Brasília. 1994.

FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. Trad. Márcia Prates. In: SOUZA, Jessé (org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. Uma Nova Perspectiva Estratégica Pós-Liberal para Enfrentar a Questão Social no Brasil. Proposta, nº 70. Rio de Janeiro. 1996.

_____. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". In: Calhoun, Craig (Ed.). Cambridge; London: MIT Press, 1992, p.109-42.

FUNDAÇÃO SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE RIOS E LAGOAS (RJ). Programa de Reconstrução e Defesa Contra Inundações em Áreas do Estado do Rio de Janeiro. Relatório final das necessidades de relocação: componente D-2, macrodrenagem. Rio de Janeiro, 1991.

Freire, D G. e Oliveira, F.J.G.(orgs). Metr pole: governo, sociedade e território. DP&A: Faperj, 2006.

FREY, K. (1996). Crise do Estado e estilos de gestão municipal. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 37, 107-138.

FURTADO, Bernardo, KRAUSE, Cleandro, DE FRANÇA, Karla (editores) - Território metropolitano, políticas municipais : por solu es conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano - Brasília : Ipea, 2013.

GARRETON, M.A. Cultura Política y Sociedad en la Construcción Democrática. Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina. C.B.Solano, org. FLACSO. 1991. GENRO, Tarso. Novo Estado Para Nova Cidadania. Mimeo. Porto Alegre. 1997.

GARSON, Sol. Regiões Metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Belo Horizonte: PUC, 2009.

GARSON, Sol. Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais   coopera o em políticas urbanas. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR /UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

GEROE INFORMA: informativo mensal do Projeto Reconstru o Rio. Rio de Janeiro, 1994-1995.

Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p.49-70.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

_____. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

_____. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GOUVÊA, R. G. A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAU, Nuria Cunill. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Editora Revan; Brasília: ENAP, 1998.

GRAU, Nuri Cunill. “Representação e Participação Social: Na participação cidadã e sua virtualidade para a construção de espaços públicos (cap. II). IN Repensando o Público através da Sociedade. Novas Formas de Gestão Pública e Representação Social. RJ: Editora Renan, Brasília: ENAP, 1988”.

GROTE, J., & Gbikpi, B. (Eds.). (2002). Participatory governance. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich.

GRUPO EXECUTIVO PARA RECUPERAÇÃO E OBRAS DE EMERGÊNCIA. Projeto Reconstrução Rio – Plano de Reestruturação: uma proposta de consolidação. Rio de Janeiro: BIRD; CEF, 1992. Mimeografado.

-----. Projeto Reconstrução Rio - Plano Geral de Reassentamento. Rio de Janeiro, 1991.

-----. Reassentamento: conjunto habitacional condomínio popular Bento Ribeiro Dantas. Rio de Janeiro, 1993.

-----. Relatório de encerramento das atividades do Projeto Reconstrução Rio. Rio de Janeiro, 1995. Mimeografado.

HABERMAS, Jurgen. Uma Conversa Sobre Questões da Teoria Política. Novos Estudos, nº 47. São Paulo, 1997.

_____. Direito e democracia: entre facticidade e validade. v. I e II Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Era das transições. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Interseções - Revista de Estudo Interdisciplinares da UERJ, RJ, ano 4, n.1-198, jan./jun. 2002

_____. *Redistribuição, Reconhecimento e Participação: por uma concepção integrada da justiça*. Trad. Bruno Ribeiro e Leticia de Campos Velho. In: IKAWA.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

_____. *Era das transições*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HABITAÇÃO E SANEAMENTO. Rio de Janeiro: Comitê Político de Saneamento e Meio Ambiente na Baixada Fluminense; Federação de Órgãos para Assistência Social Educacional, 1992.

HEALEY, P. 'Policy Processes in Planning?' *Policy and Politics* 18(1): 91–103, 1990.

_____. 'Researching Planning Practice', *Town Planning Review* 62(4): 457–68, 1991.

_____. An institutional model of the development process, *Journal of property research*, 9. 33-44, 1992.

_____. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan, 1997a.

_____. 'Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning', *Environment and Planning A* 30(5): 1531–56, 1998.

_____. (ed.) 'Planning Theory: The Interaction with Institutional Contexts', in N.J. Smelser and P.B. Baltes (eds) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, pp. 11485–91. Oxford: Elsevier, 2001.

_____. *Collaborative Planning in Perspective*. University of Newcastle upon Tyne, UK, 2003.

HÉLIO RICARDO; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). *Saneamento ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Fase, 1995. p. 7-24.

HOLANDA, Cristina Buarque. Polícia e direitos humanos : política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro, 1983-1986). Rio de Janeiro, Editora Revan, 2005.

HOLANDA, Teodoro Buarque de. Projeto Reconstrução-Rio: balanço e perspectivas. In FLORENCIO, Jorge; PORTO, Hélio Ricardo; SANTOS. 2002.

HIRST, P. (2000). Democracy and governance. In J. Pierre (Org.). Debating governance: authority, steering and democracy (pp. 13-35). Oxford University Press: New York.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Região de influência das cidades – REGIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Governança Corporativa. Disponível no site: <http://www.ibgc.org.br>

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL (RIO DE JANEIRO, RJ). Morar na metrópole: ensaios sobre habitação popular no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1988.

IMF. Good governance. The IMF's role. Washington [On-line]. Em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>. 1997.

_____. The IMF's approach to promoting good governance and combating corruption: a guide. Washington [On-line]. Available:<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>. 2002.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6).

_____. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b. (Brasil: o Estado de uma Nação).

_____. 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil / organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013. 336 p. : mapas, gráfs., tabs. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v.1)

JUNIOR, Orlando Alves dos. Saneamento ambiental na baixada: cidadania e gestão democrática. Rio de Janeiro: Fase, 1995. p. 25 – 50.

KICKERT, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1999b). Introduction: a management perspective on policy networks. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.). *Managing complex networks. Strategies for the public sector* (pp.1-13). London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.

KOOIMAN, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.). *Participatory governance. Political and societal implications* (pp. 71-96). Opladen: Leske+Budrich.

KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas* – Editora Annablume, São Paulo, 2010.

KLINK, Jeroen. *Relatório de Pesquisa: Novas governanças para as áreas metropolitanas o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro* - Observatório das Metrópoles – IPPUR/FASE. Rio de Janeiro, 2008.

LE GOFF, Jaques. História e memória. Tradução Bernardo Leitão. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994.

LEFEBVRE, Henri. The production of space. 23. ed. Malden, Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1999a). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.

LOPES, Alberto. *Gestão Metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados*. In: Silva, C.A.;

LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F. 1998. *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

LOSEKANN, Cristiana. *A esfera pública Habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro*. Pensamento Plural | Pelotas, 2009.

MANCINI, Laura Moreira, *A experiência do Programa de Reassentamento do Projeto Reconstrução-Rio: histórico, impactos e perspectivas*. In FLORÊNCIO, Jorge; PORTO, Hélio Ricardo; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Saneamento ambiental na baixada: cidadania e gestão democrática. Rio de Janeiro: Fase, 1995.

_____. *Plastering institutional cracks: a practical analysis of planning and field operations*. In: Rio Bota Resettlement Programme, Baixada Fluminense, RJ, Brasil. Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development Studies, 1992. (Report code, n. 1852).

_____. Cimentando Fendas Institucionais: o papel da burocracia estatal na administração pública. O Projeto Reconstrução- Rio do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2004. MELLUCCI, A. Social Movements and the Democratization of Everyday Life. Civil Society and the State. Verso. Londres. 1988.

MOURA, Rosa; FIRKOVSKI, Olga L.C. de. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? IX Encontro Nacional da ANPUR. Anais. Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, v.1, p.105-114.

NUNES, Edson - A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar ; Brasília: ENAP, 1997.

NUNES, Edson. Gramática Política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático, 4 Ed. Rio de Janeiro: Editora: Garamond Universitária, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, 2005.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - Estudo: “Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana” - RELATÓRIO DE PESQUISA - CNPq – INSTITUTOS DO MILÊNIO, 2009.

OLIVEIRA, F. J. G. Reestruturação produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2008.

RIO DE JANEIRO. Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento. Arco Metropolitano: introdução e primeira parte. Termo de Referência. Jul. 2007. p. 4.CD-ROM.

PASSERIN D’ENTRÈVES, M. Hanna Arendt and the Idea of Citizenship. Dimensions of Radical Democracy. Org. Chantal Mouffe. Verso. 1992.

PEIXOTO FILHO, Azer Cortinez. Planejamento, gestão financeira e coordenação do Projeto Reconstrução Rio. In: FLORÊNCIO, Jorge; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). Saneamento ambiental na baixada: cidadania e gestão democrática. Rio de Janeiro: Fase, 1995. p. 51-60.

PICALUGA, Izabel F. “Notas preliminares para um estudo do chaguismo”, Contraponto, Rio de Janeiro, 1980.

PORTO, Hélio Ricardo Leite. Saneamento e cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na baixada fluminense. 2001. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

RANDOLPH, R. “O planejamento comunicativo entre as perspectivas comunitarista e liberal: há uma terceira via de integração social?” *Cadernos IPPUR*, vol. XIII, no. 1, pp. 83-108, jan-jul. 1999

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova*, Vol. XI num 2(17), 1 de agosto de 2007

Revista RIO Metr pole – Publicação sobre os debates do Seminário Rio metr pole - Governo do Estado do RJ. Rio de Janeiro, 2011.

Revista de sociologia e política n  29: 147-168 Nov. 2007.

REZENDE, Paulo Fernando. Projeto expectativa-ativa: subsídios para novas estratégias de reassentamento a partir do Projeto Reconstrução Rio. Rio de Janeiro: GEROE; SERLA, 1995.

RIBEIRO, A. C. T. *Metr poles e presentificação: imaginário necessário*. In: Cátia Antonia da Silva; D sir e Guichard; Floriano José Godinho de Oliveira. (Org.). Metr pole: governo, sociedade e território. Metr pole: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: 2006.

RIO DE JANEIRO. Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento. Arco Metropolitano. Termo de Referência. jul. 2007. CD-ROM.

ROJAS, Eduardo. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. In: ROJAS.E> et alli (eds). *Gobernar las Metrópolis*. BID. Washington, D.C., 2005.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org). *Metr poles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

RHODES, R. A. W. (2000). *Governance and public administration*. In J. Pierre (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 54-90). New York: Oxford University Press.

RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual no 42.832, de 31 de janeiro de 2011. Institui o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, nomeia o coordenador-geral, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 2011.

SALANDÍA, L. F. V. Análise do rebatimento espacial de planos setoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: 2012. Relatório final para apresentação ao Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas. Niterói, 2012. ABRUZIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública* vol.41 no. spe. Rio de Janeiro, 2007.

SANEAMENTO E HABITAÇÃO. Rio de Janeiro: Comitê Político de Saneamento e Meio Ambiente na Baixada Fluminense; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Ano 1, n.3, jul./set. 1994.

SANTOS JUNIOR, O. A. (1999) Capital social e gestão das grandes cidades: associativismo e participação sócio-política nas regiões metropolitanas do Brasil. Seminário “O futuro das metrópoles: impactos da globalização”. Teresópolis: IPPUR/FASE, 22p. (mimeo).

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivas/ Legislativas no Brasil Pós-Constituinte”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1989.

SERRA, S. A produção de notícias e a esfera pública internacional. In: FAUSTO NETO, Antonio et al. (Org.). Práticas midiáticas e espaço público. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001. v. 1. p. 83-112.

SCHMITTER, P. C. (2002). Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multi-level context? In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.). Participatory governance. Political and societal implications (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.

SHUDSON, M. A Esfera Pública e os seus problemas: reintroduzir a questão do estado. *Revista de Comunicação e Linguagens*, [S.l.], 1995. p. 149-166.

_____. Was there ever a public sphere? If so, when? Reflections on the American case. In: CALHOUN, Graig Habermas and the public sphere. CAMBRIDGE: MIT Press, 1992. p. 143-163.

STOKER, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. In J. Pierre (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 91-109). New York: Oxford University Press.

TARROW, Sidney. O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TENDRICH, Patricia. Concepções de Espaço Público de Jürgen Habermas. Monografia. Departamento de Direito da PUC-Rio. 1997.

TOMASSINI, Luciano. “Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina”. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (editor). Democracia em déficit. Gobernabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco interamericano de Desarrollo, 2001.

TRAGTENBERG, Maurício, Burocracia e Ideologia. 1ª edição. São Paulo: Ática, 1985.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização, Editora Record - Rio, 1997.

WEBER, Max. Economia y sociedade. México: Fondo de Cultura Econômica, 1964.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1966. p.16-27.

WEBER, Max. O que é a Burocracia. Conselho Federal de Administração. In www.cfa.org.br/...burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf

WORLD BANK. World Development Report: The State in a changing world. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Links visitados:

Governo do Estado do Rio de Janeiro - www.rj.gov.br

Banco Mundial - www.bancomundial.org.br

Instituto do Banco Mundial - wbi.worldbank.org

Observatório das Metrôpoles - www.observatoriodasmetrosoles.net

8 Anexos

Anexo 1: População beneficiada pelo projeto Reconstrução Rio por município

Anexo 2: Resumo do escopo das obras previstas em cada componente do projeto Reconstrução Rio

Anexo 3: Quadro estático apresentado para o BIRD com benefícios do projeto Reconstrução Rio

Anexo 4: Publicação do Geroe com as obras realizadas pelo projeto Reconstrução Rio

Anexo 5: fotos das áreas de origem

Anexo 6: os diferentes padrões de construção encontrados nas áreas de reassentamento

Anexo 7: fotos - mobilização e participação da sociedade civil

Anexo 8: fotos do processo de transferência dos moradores cadastrados para os conjuntos habitacionais

Anexo 9: modelos das casas aprovadas pelas famílias para o reassentamento na 2ª Fase do Projeto Reconstrução Rio

Anexo 10: ilustrações do escopo do programa

Anexo 1**População beneficiada pelo projeto Reconstrução Rio por município**

BENEFITED POPULATION BY THE RIO FLOOD RECONSTRUCTION AND PREVENTION PROJECT	
District	Benefited Population
Duque de Caxias	665.343
Magé	191.359
Nilópolis	157.936
Nova Iguaçu	766.216
Belford Roxo	337.698
Japeri	65.576
Queimados	124.121
Petrópolis	255.211
São João do Meriti	425.038
TOTAL	2.988.498

OBS : The Projects of drainage, reforestation and environmental education also include part of Rio de Janeiro.

Other districts such as São Gonçalo and Maricá have projects of the Rio Reconstruction through the subprojects Road System and Slopes Relief.

Population in the metropolitan area of Rio de Janeiro	4.635.472
Benefited population by the Rio Reconstruction project	2.988.498
Occupant population with income of 2 minimum wages in the benefited area by the Rio Reconstruction Project.	1.404.594
Occupant population in the instalment of duty in the benefited area by the Rio Reconstruction Project.	777.009
Occupant population in the instalment of duty with income of 2 minimum wages in the benefited area by the Rio Reconstruction Project.	537.929

Font: Power Point presented at Expert Meeting – Washington – DC - 1995

Anexo 2

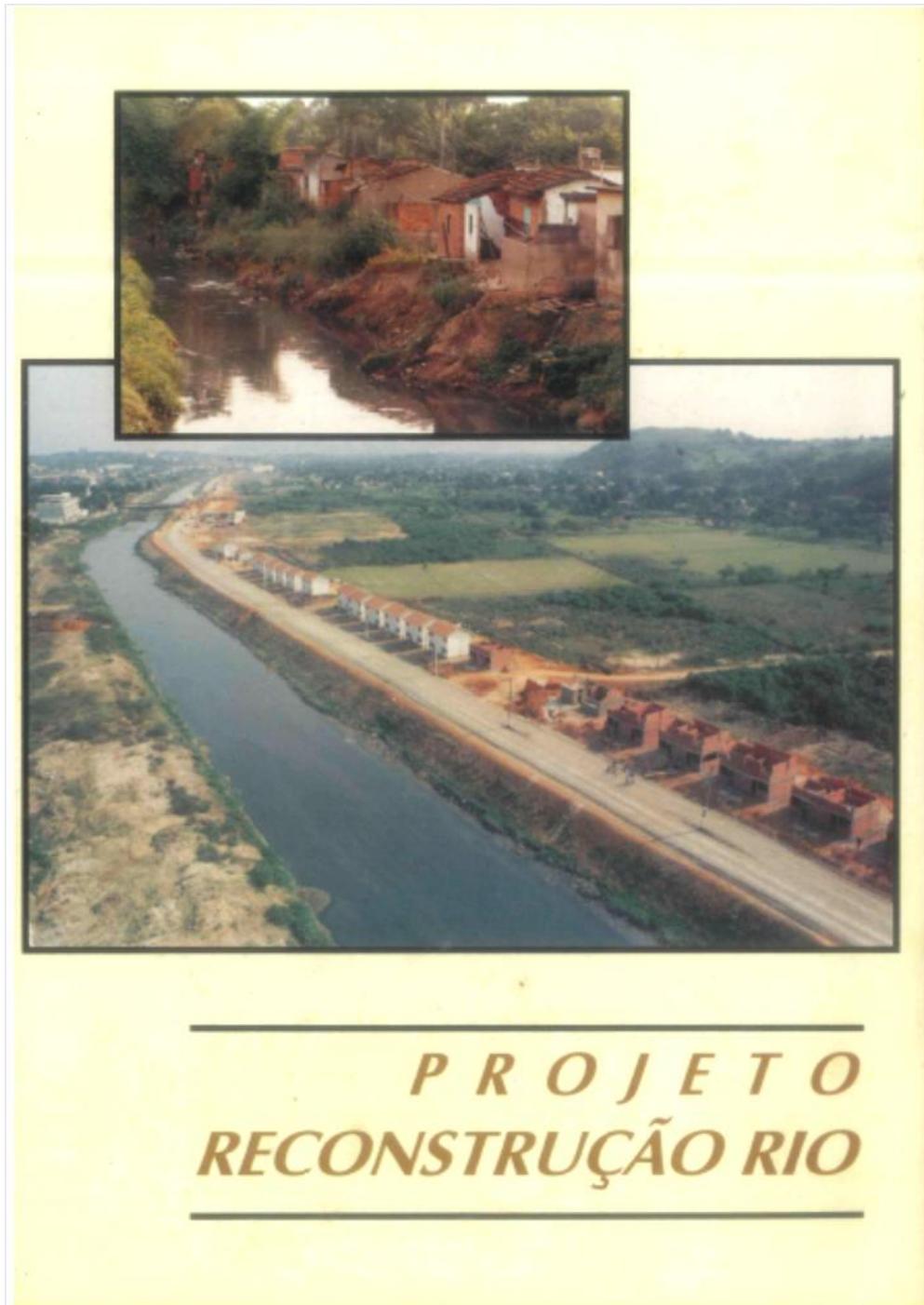
Resumo do escopo das obras previstas em cada componente do projeto Reconstrução Rio

RIO FLOOD RECONSTRUCTION AND PREVENTION PROJECT		
COMPONENT	Q (*)	Actuation Summary
A01 Road System	30	Recuperation of roads and bridges (new one Pavimentation. Slopes relief.
A02 Drainage	19	Dragage and canalization of rivers. Blockings Constructions of galleries.
A03 Sewage System	11	Sewage Treatment stations. Collecting Static External Home Connections.
A04 Solid Waste	6	Construction composite usines. Purchase of collecting equipment.
A05 Reforestation	20	Reforestation.
A06 Serviced Lots	13	Construction of popular homes. Urbanization serviced lots. Family resettlement.
A07 Recuperation of Public instalations	15	Establization of slopes. Access rehabilitation. Construction of pipelines.
A08 Civil Defense	10	Purchase of seeking and rescuing equipmen Purchase of fire accident combat equipment.
A09 Technical Assistance	44	Supervision of various projects. Auditory.
A10 Management	2	Management and supervision of GEROE.
C01 Slopes Relief	19	Slopes relief. Urbanization of serviced lots.
C02 Recuperation of Schools	1	Reconstruction

Notes: The quantities refer to intervention, in some cases, within a same subproject.

Anexo 3**Quadro estatístico apresentado para o BIRD com benefícios do Projeto Reconstrução Rio**

RIO FLOOD RECONSTRUCTION AND PREVENTION PROJECT	
STATISTIC PICTURE	
DESCRIPTION	QUANT.
BENEFITED POPULATION	3.000.000
CREATE DIRECT JOBS	30.000/YEAR
CREATE INDIRECT JOBS	30.000/YEAR
PROJECTS & WORKS	190
NEW HOMES UNITS	3.000
DISTRICTS	11

Anexo 4**Publicação do Geroe com as obras realizadas pelo projeto
Reconstrução Rio**

Área antes e depois da Urbanização do Rio Botas – Belford Roxo

Cont. texto de apresentação do presidente do GEROE

APRESENTAÇÃO

O **Projeto Reconstrução Rio** nasceu das lutas sociais do nosso povo em prol de melhoramentos comunitários e de segurança na moradia, motivada pela ocorrência de enchentes e deslizamentos de encostas. Por outro lado, durante a atual administração, emergiu a busca de soluções técnicas globalizantes por parte do Estado, que deveriam estar ajustadas à perspectiva de atender à realidade local de cada comunidade e às necessidades estruturais de cada região. A marca das realizações do **Reconstrução Rio**, que se aproximam agora do ciclo final, está impregnada, direta ou indiretamente, por uma condução participativa do **GEROE** junto às agências executoras e ao próprio movimento comunitário, como fator de correção dos rumos iniciais do Projeto.

A característica principal do **Reconstrução Rio** advém do fato de se tratar, antes de tudo, de um Projeto integrado de intervenções físicas, sociais e institucionais - constituindo-se em fonte de questionamentos ao pensamento tecnocrático e aos burocratas inertes - e, simultaneamente, de conduzir a bom termo a proposição radical de dizer um basta a problemas estruturais vinculados à falta generalizada de condições de habitabilidade nas baixadas, serras e morros situados em áreas de moradia popular dos Municípios de Petrópolis, Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São João do Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Queimados, Magé, Japeri, Niterói e São Gonçalo.

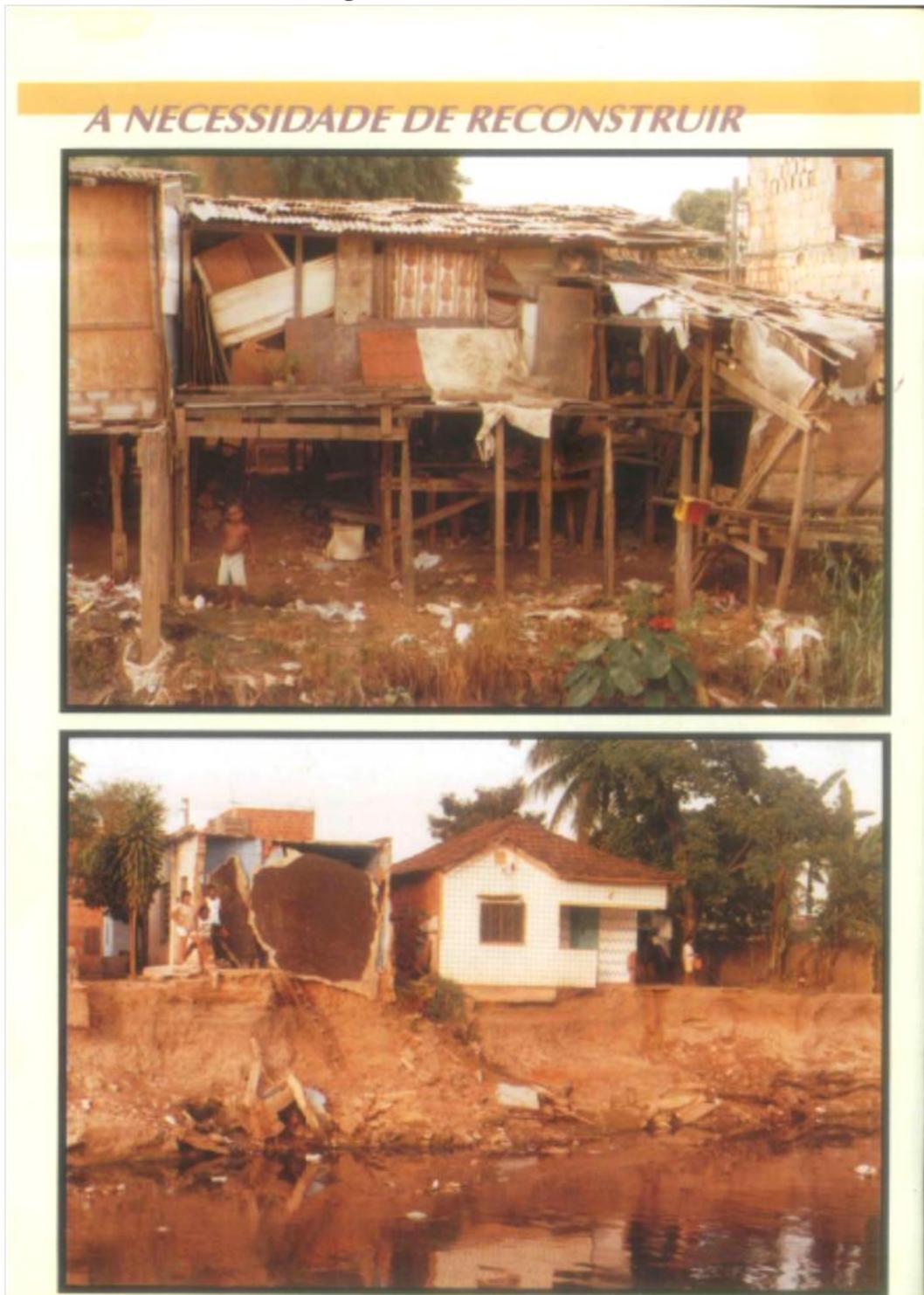
Assim, o Projeto tornou-se uma referência nacional e internacional na prevenção de enchentes; na solução definitiva do quadro ambiental junto às comunidades dos morros, através do reflorestamento ecológico; na oferta de um padrão habitacional modelar para famílias antes residentes em locais de risco, apoiado em técnicas completamente inovadoras; na objetivação de culturas de reassentamento das famílias; na superação dos padrões socorristas da Defesa Civil, ancorada na visão preventiva da Educação Ambiental Comunitária; e no salto tecnológico do planejamento estadual, objetivado pela cartografia atualizada em todo Estado, pelo plano de proteção de encostas e pela posta em marcha do laboratório de geoprocessamento.

A síntese exitosa de todo esse esforço renovador reside na tenacidade da nossa Equipe e na ação dos demais Órgãos Executores e das Prefeituras, com os quais o **GEROE** pôde discutir e superar os sucessivos obstáculos interpostos à busca de um padrão ideal de enfrentamento das questões sociais e técnicas surgidas, mesmo quando isto implicava lutar contra algumas visões equivocadas dos "donos do dinheiro" e dos seus sócios menores.

Teodoro Buarque de Hollanda

Presidente do GEROE

Cont. fotos das áreas de origem dos moradores a serem reassentados



Cont. Componentes do Projeto Reconstrução Rio.

A NECESSIDADE DE RECONSTRUIR

Fevereiro de 1988. Dez dias de chuvas intensas são mais do que suficientes para provocar enormes estragos em nosso Estado. Na Baixada Fluminense e no município do Rio de Janeiro, vários rios transbordam, provocando uma das piores enchentes registradas nestas regiões. Em Petrópolis, ocorrem deslizamentos e desabamentos de encostas. O saldo de tudo isso é gente soterrada, famílias desabrigadas, surto de leptospirose, muita destruição, sofrimento e milhões de dólares em prejuízos.

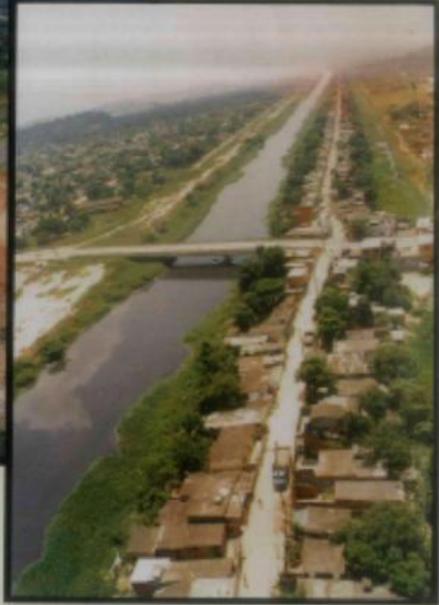
O projeto Reconstrução Rio foi planejado pelo atual Governo no sentido de integrar todos os setores ambientais relacionados com a ocorrência de enchentes e deslizamentos em nosso Estado, enfatizando as reais necessidades da população. Assim sendo, o Projeto foi dividido nos seguintes componentes:

- DRENAGEM
- RESSERTEAMENTO
- RESÍDUOS SÓLIDOS
- ESGOTOAMENTO SANITÁRIO
- CONTENÇÃO DE ENCOSTAS
- REVEGETAMENTO
- PLANO DE PROTEÇÃO DE ENCOSTAS
- SISTEMA VIÁRIO
- Mapeamento Digital
- EDUCAÇÃO AMBIENTAL
- DEFESA CIVIL



Cont. Componente de drenagem – barragem do Gericinó.

DRENAGEM Barragem de Gericinó

Barragem do Gericinó - Localizada em Nilópolis, esta barragem fará a contenção das cheias no rio Sarapuí, uma das principais razões das enchentes na Baixada. O rio Sarapuí corta todos os municípios da região até desaguar no Baía de Guanabara.



Capaz de armazenar, nos períodos de chuvas intensas, um volume de água equivalente a duas Lagoas Rodrigo de Freitas, a Barragem de Gericinó beneficiará cerca de 1,5 milhão de pessoas, que moram nas imediações do rio Sarapuí.

Cont. Componente de drenagem.

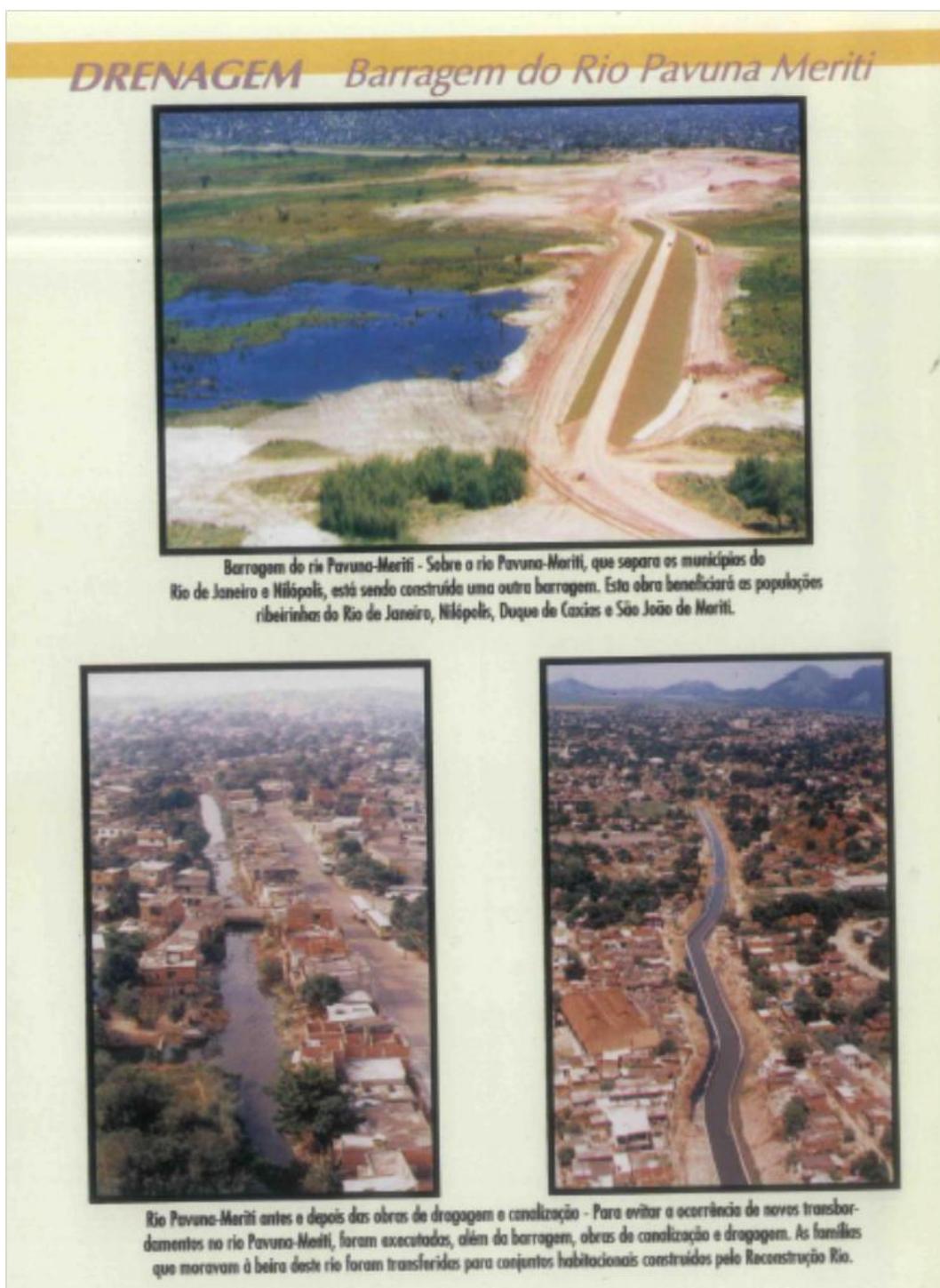
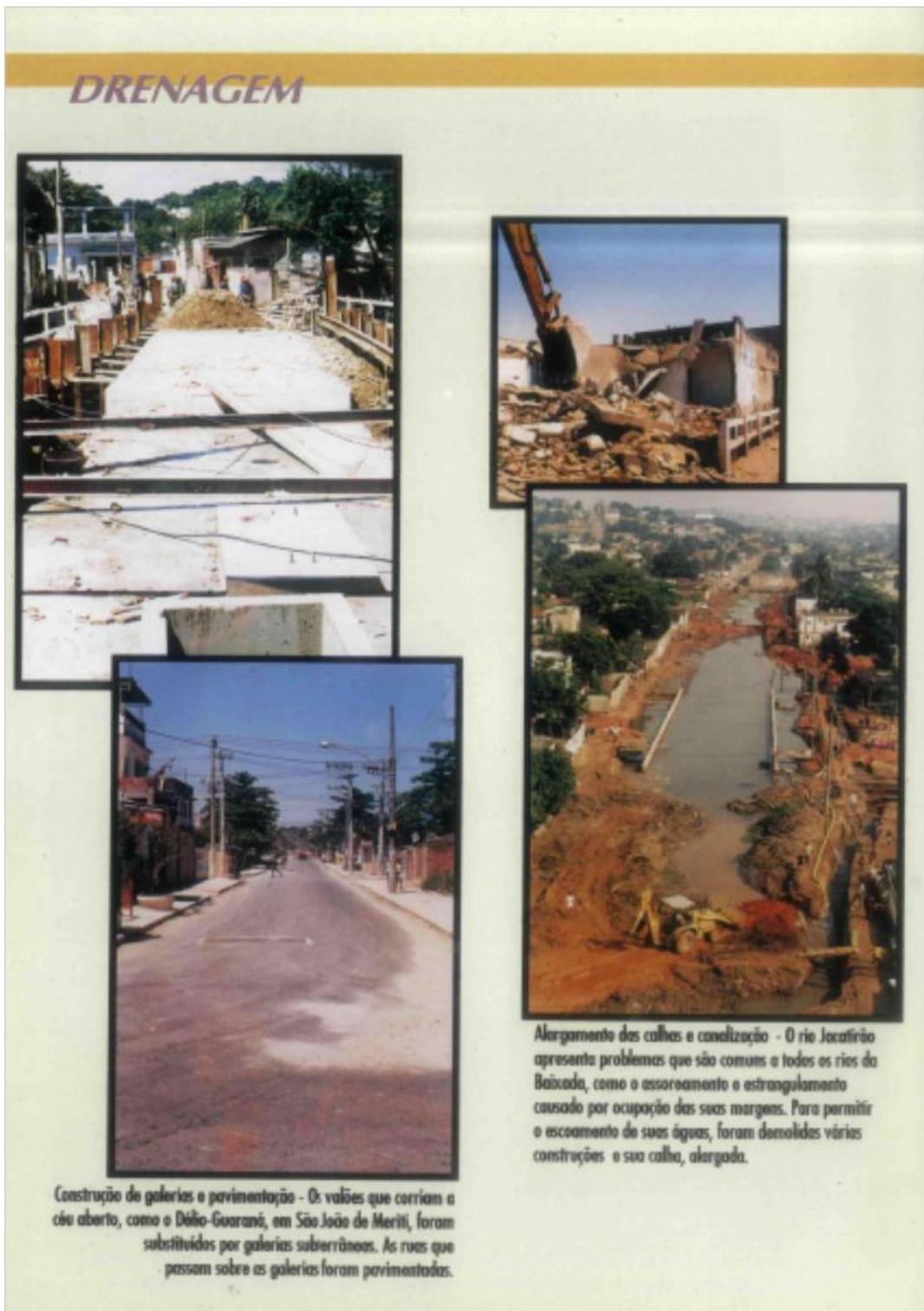


Foto 1: Barragem do Rio Pavuna – Sobre O Rio Pavuna – Meriti, que separa os municípios do RJ e Nilópolis.

Foto 2 E 3: Antes depois da Canalização do Rio Pavuna – Meriti e reassentamento das famílias que ocuparam as margens do rio.

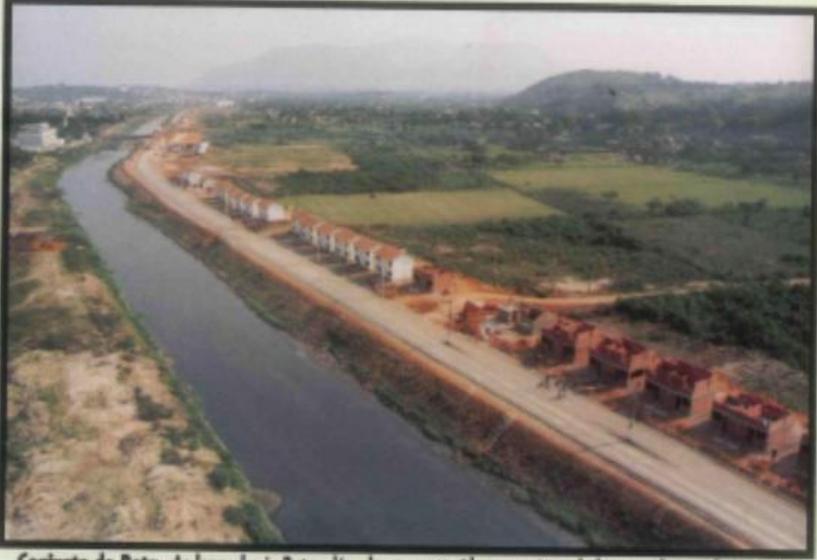
Cont. Componente de drenagem.



- 1- Construção de galerias subterrâneas nos valões que corriam a céu aberto, como o Délio – Guaraná (foto), em São João de Meriti e pavimentação de ruas sobre elas.
- 2 - Derrubada de comércio ilegal construído sobre o rio Jacatirã e alargamento das calhas e canalização, após o reassentamento das famílias que ocupavam suas margens.

Componente de reassentamento

REASSENTAMENTO *Rio Bota*

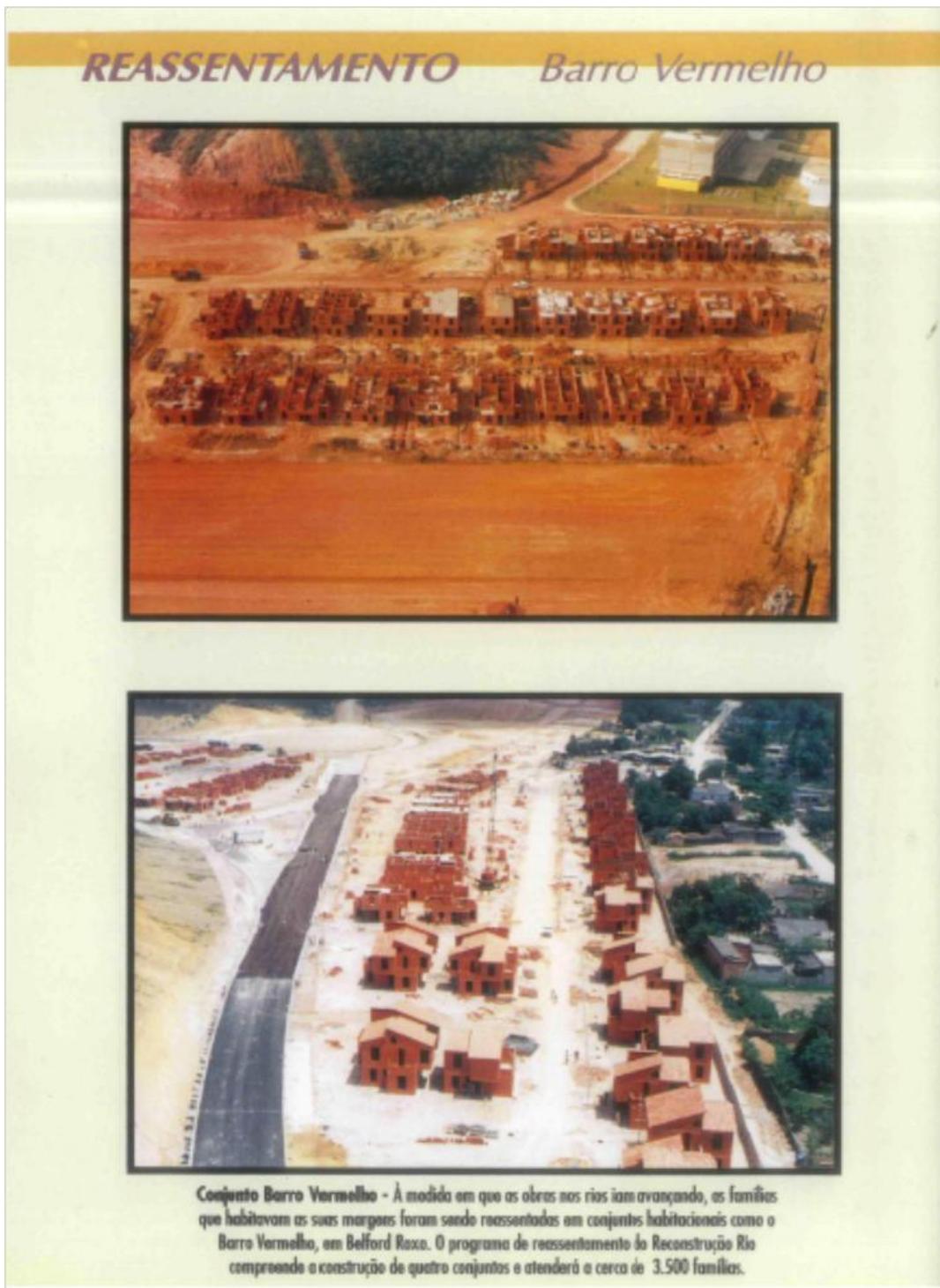


Conjunto do Bota - Ao longo do rio Bota, além de ser construído um conjunto habitacional para abrigar 300 famílias, foi implantada uma avenida-canal, a Avenida Atlântica. Para evitar a reincidência das ocupações, as margens foram urbanizadas.



Construídas próximas aos assentamentos originais, as casas foram concebidas de acordo com as necessidades e cultura das comunidades. Para incentivar a integração dos novos moradores, os conjuntos ganharam praças, áreas de lazer, além de creches, postos de saúde e centros de defesa da cidadania.

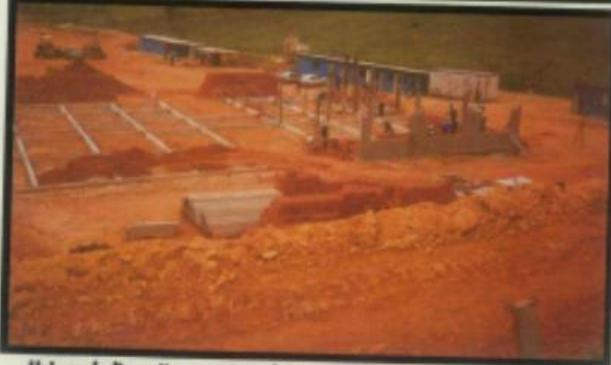
Conjunto Botas – 300 casas e implantação de avenida canal para proteger as margens e facilitar a mobilidade dos moradores. Foram construídos oito centros comunitários para implantação de equipamentos demandados pelos moradores reassentados e campo de futebol.

Cont. Componente de reassentamento.

Construção do conjunto Barro Vermelho – 1500 unidades habitacionais

Cont. Componente de resíduos sólidos

RESÍDUOS SÓLIDOS

Usinas de lixo - Nos municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Queimados, estão sendo construídas três usinas de reciclagem, compostagem e destinação final do lixo, que atenderão a 1,3 milhão de habitantes dessas áreas.

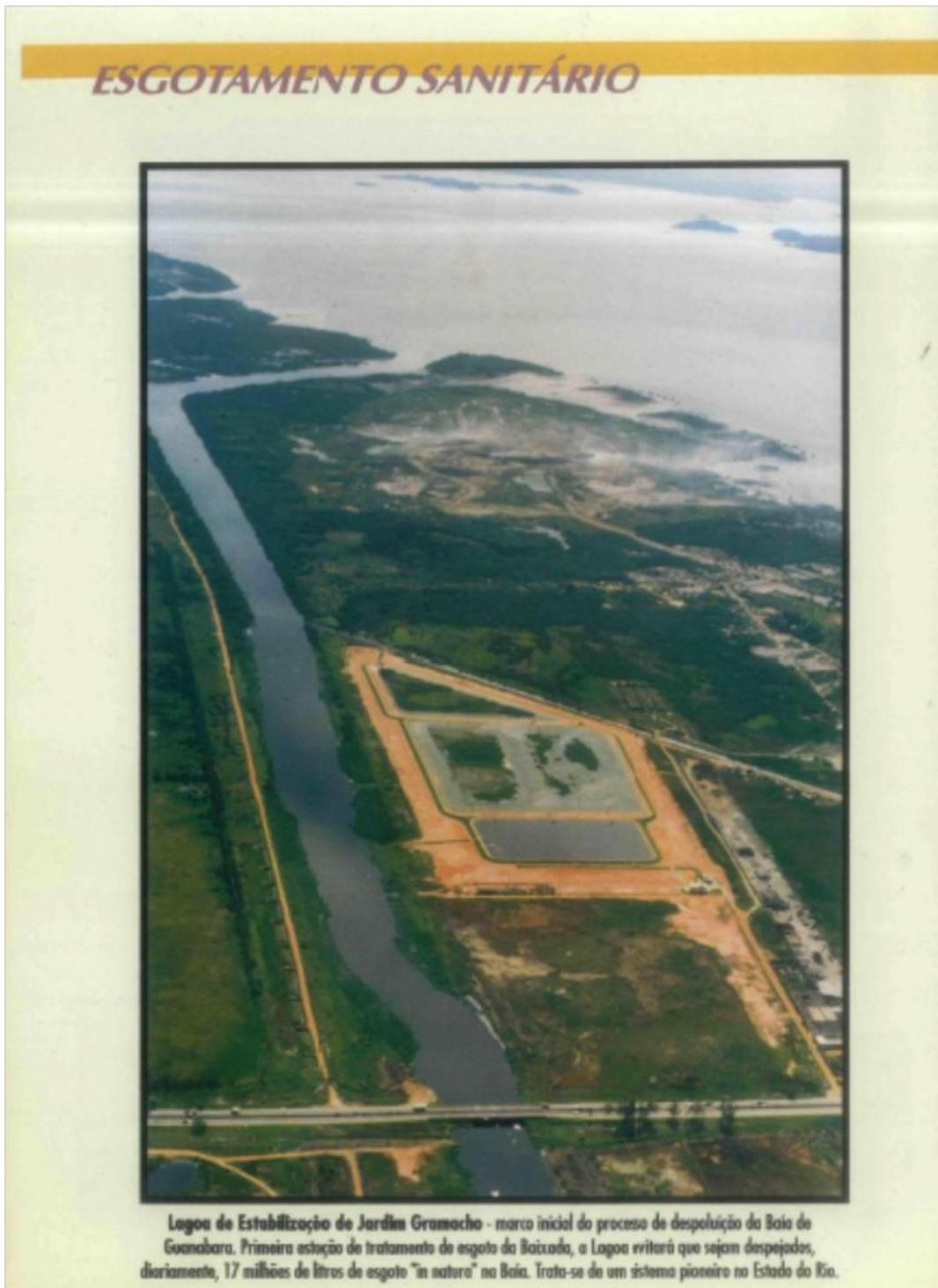




Equipamentos de coleta - Também está sendo implantado, na Baixada, um amplo sistema de coleta de lixo domiciliar e hospitalar. Caminhões compactadores, micro-tratores e caixas estacionárias são alguns exemplos desses equipamentos.

Construção de três usinas de reciclagem, compostagem e destinação final de lixo, nos municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo e Queimados e aquisição de equipamentos de coleta de lixo domiciliar e hospitalar para municípios da Baixada e o treinamento das suas equipes responsáveis pela gestão e operação dos serviços de limpeza urbana.

Cont. Componente de Esgotamento Sanitário



Primeira estação de tratamento de esgoto da Baixada Fluminense, a Lagoa de Estabilização de Jardim Gramacho foi o marco inicial do processo de despoluição da Baía de Guanabara – 17 milhões de litros de esgoto “in natura” deixaram de ser despejado na Baía.

Cont. Componente de esgotamento sanitário

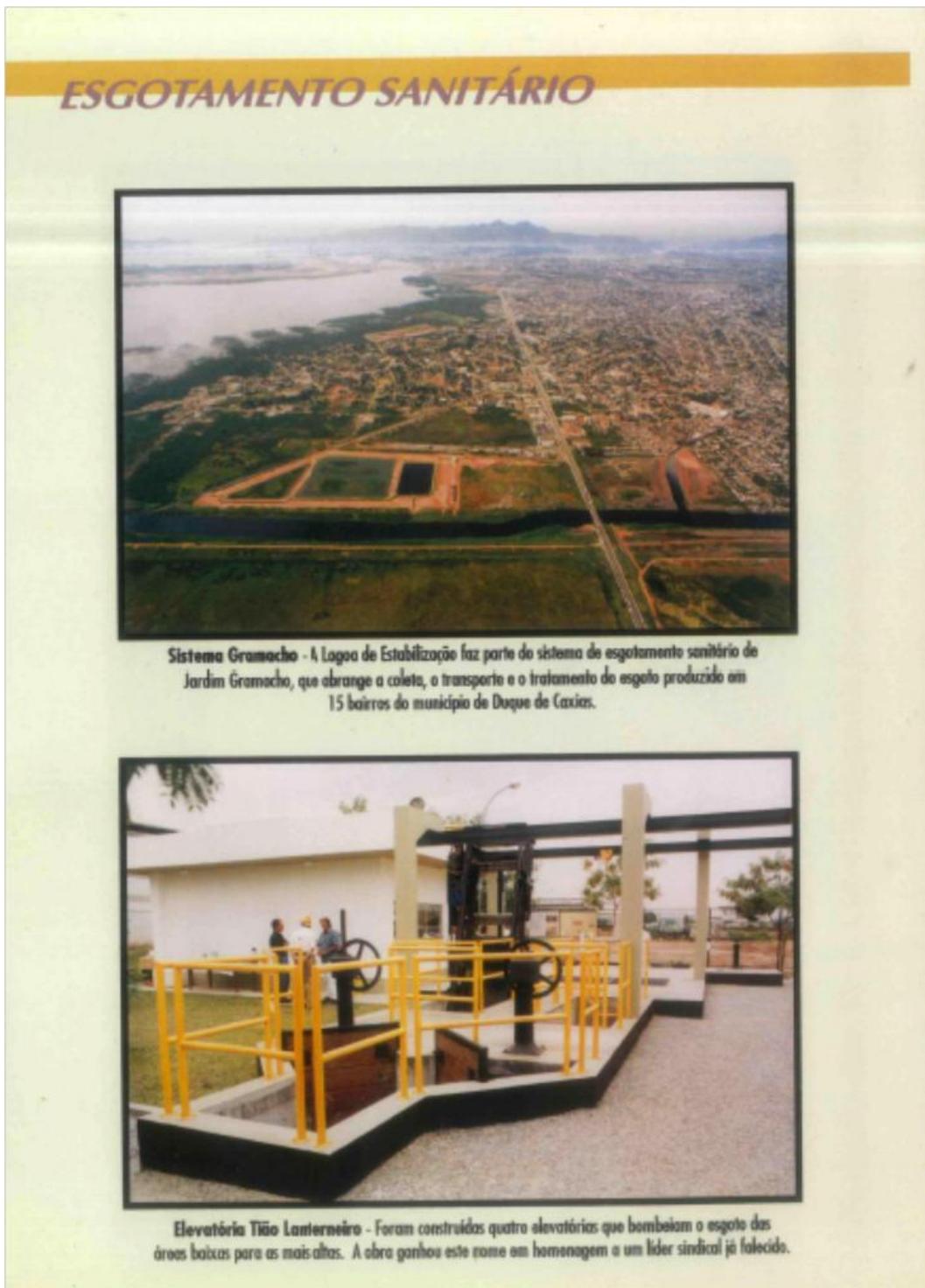
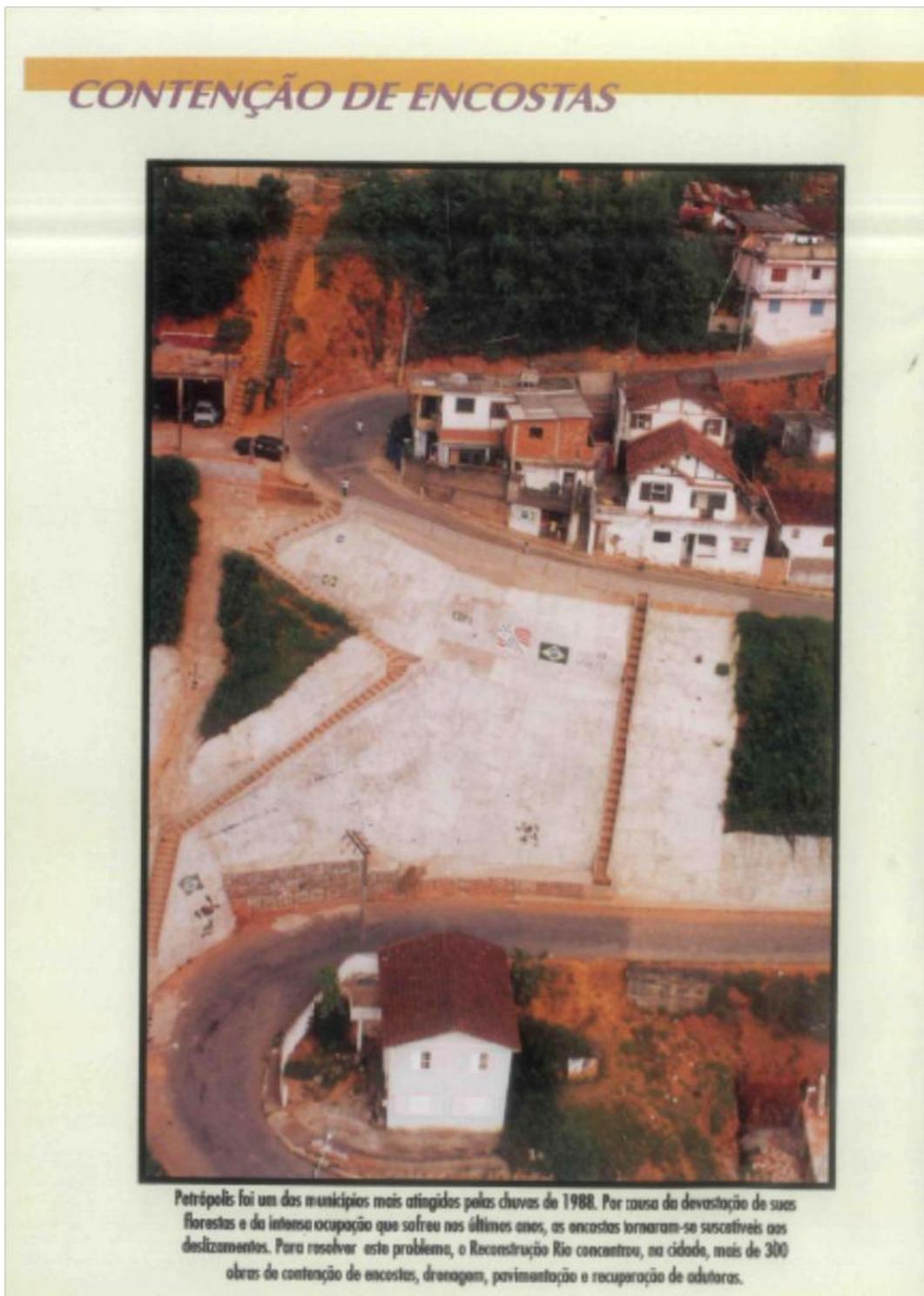


Foto 1- Sistema Gramacho – Coleta, transporte e tratamento de esgoto de 15 bairros de Duque de Caxias.

Foto 2- Elevatória Tião Lanterneiro - Foram construídas pelo Reconstrução Rio quatro elevatórias para bombear o esgoto das áreas baixas para as mais altas.

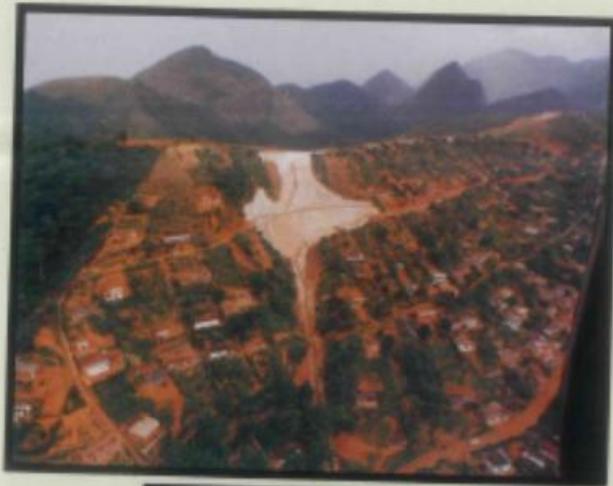
Contenção de encostas – Petrópolis e Baixada Fluminense



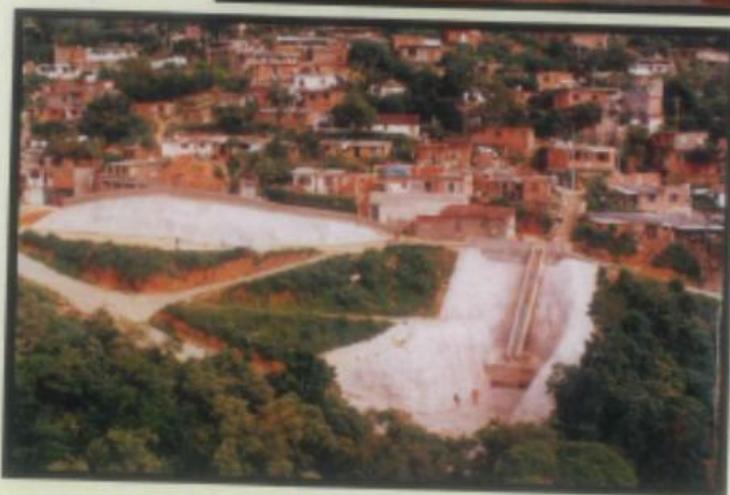
Em Petrópolis foram realizadas mais de 300 obras de contenção de encosta, drenagem, pavimentação e recuperação de adutoras.

Cont. contenção de encostas

CONTENÇÃO DE ENCOSTAS

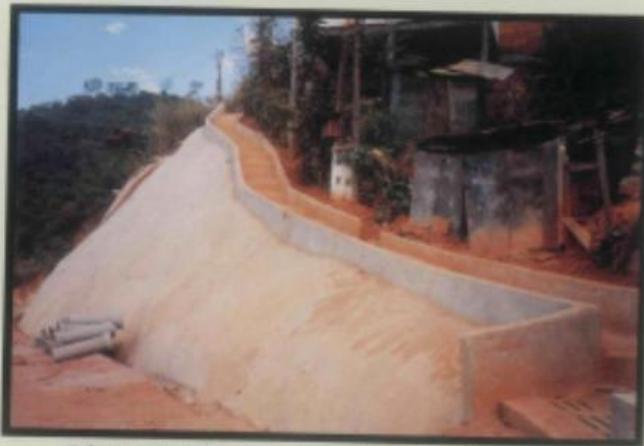


Contenção de encostas - A fim de evitar a ocorrência de novos deslizamentos de encostas, as obras abrangeram a colocação de cortinas atirantadas, o revestimento de taludes com concreto ou grama e a construção de muros em concreto ou gabião.



Cont. CONTENÇÃO DE ENCOSTAS

CONTENÇÃO DE ENCOSTAS

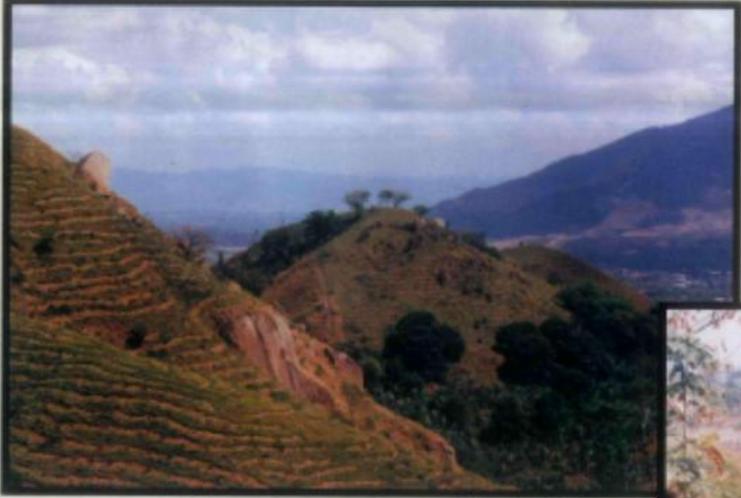


Soluções alternativas - As obras em Petrópolis combinaram o que existe de mais moderno na Engenharia com as soluções práticas apreendidas nas próprias comunidades. Assim, foram privilegiadas técnicas alternativas como as lixosteles e o aproveitamento das canteleiras de drenagem como escadas de acesso às comunidades.

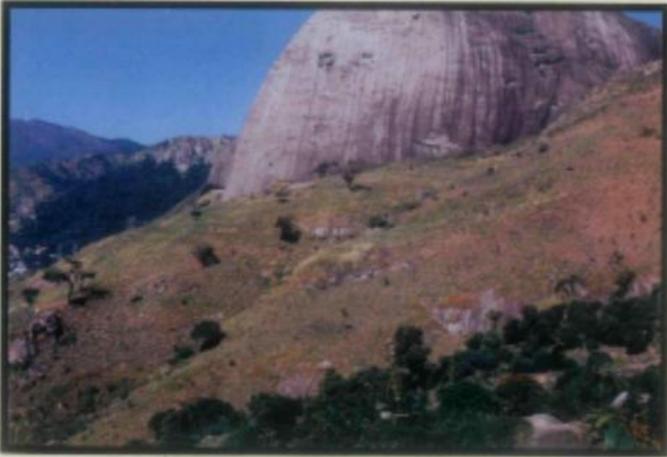
Além de dar mais segurança à população e favorecer o turismo na cidade, a Reconstrução Rio entregou 1.000 lotes urbanizados às famílias que vivem em áreas de risco.

Componente de Reflorestamento

REFLORESTAMENTO



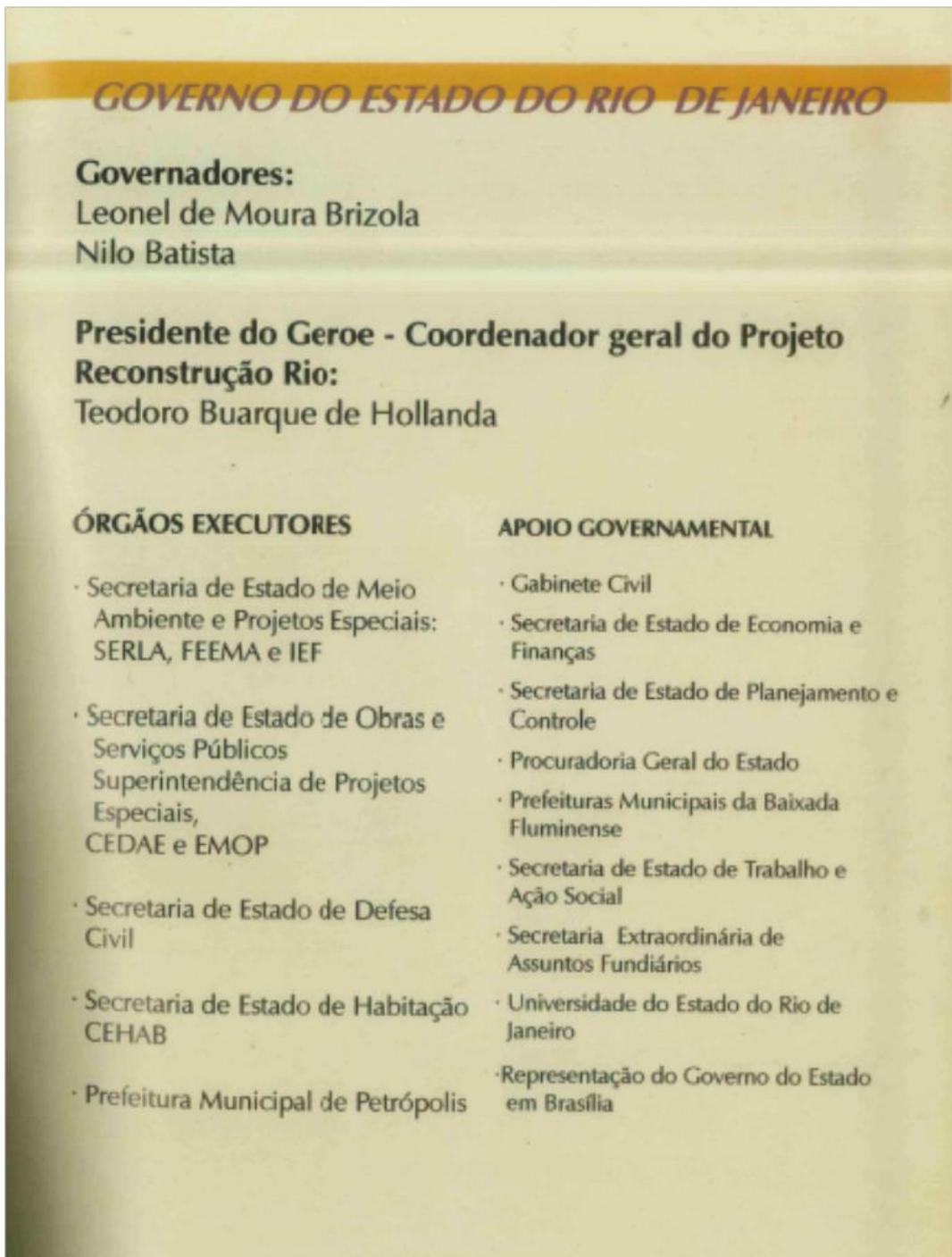
Serra de Bangu - uma das áreas reflorestadas pelo Projeto Reconstrução Rio. Só na atual gestão, foram reflorestados 450 hectares de encostas, recuperados outros 300 e plantadas cerca de 500 mil mudas. As comunidades vizinhas às áreas recobertas foram articuladas ao programa para que façam a sua conservação.

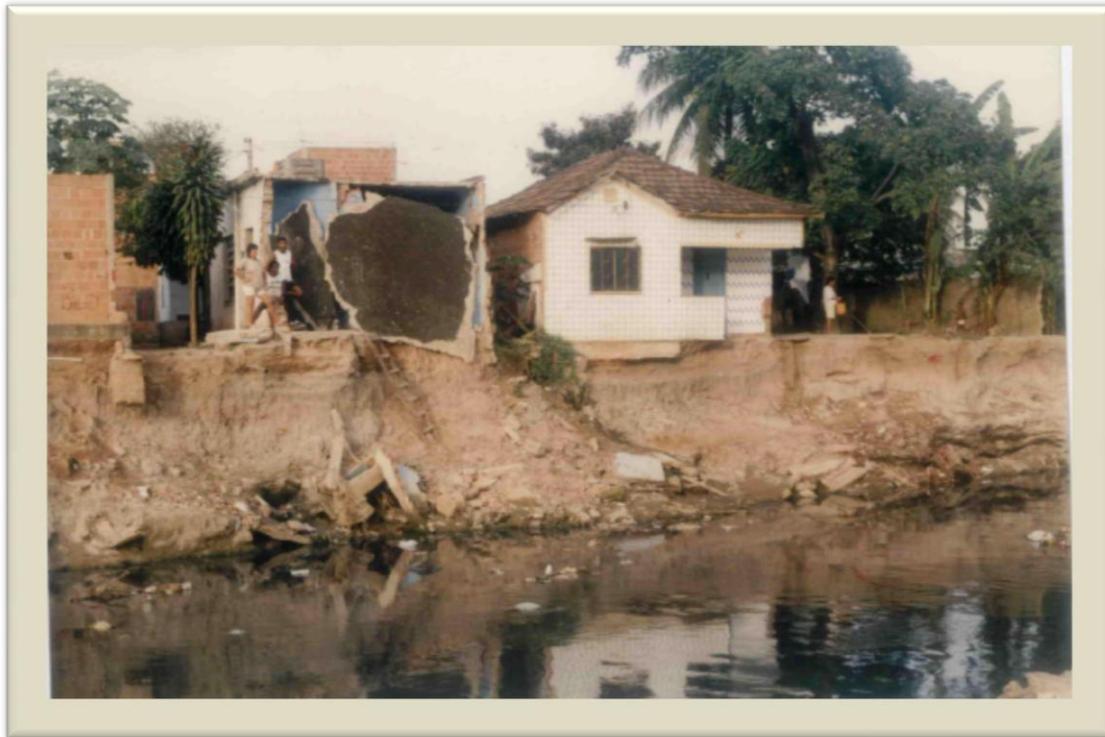
Grajaú-Jacarepaguá - Preparação do terreno para receber as mudas. As áreas reflorestadas melhoram a regulação do curso das águas, o que faz a sua retenção nos períodos de seca e a contenção das enxurradas nas épocas de chuvas intensas.

Serra de Bangu e Grajaú – Jacarepaguá – O projeto Reconstrução Rio, só na gestão do segundo governo de Brizola, reflorestou 450 e recuperou 300 hectares de encostas e plantou cerca de 500 mil mudas, envolvendo a comunidade local.

Instituições envolvidas na 2ª Gestão do projeto - Governo Brizola



Anexo 5
Fotos das áreas de origem



Casas da margem do Rio Machambomba – Belford Roxo, afetadas pelas cheias.

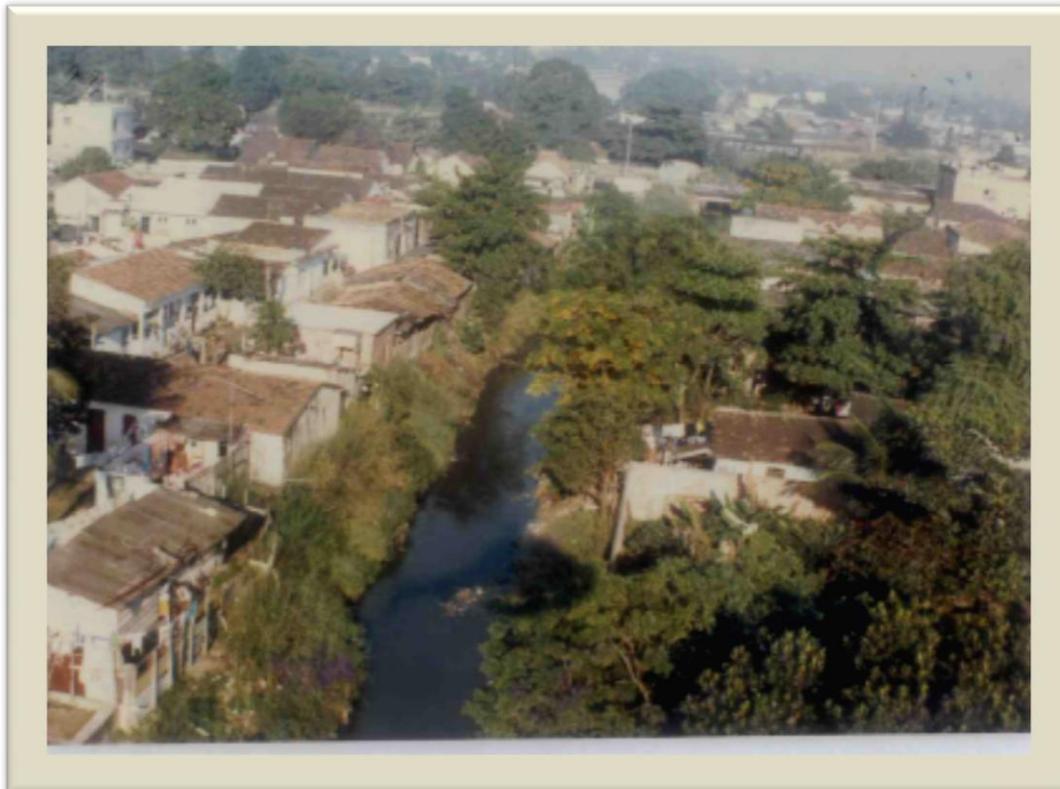
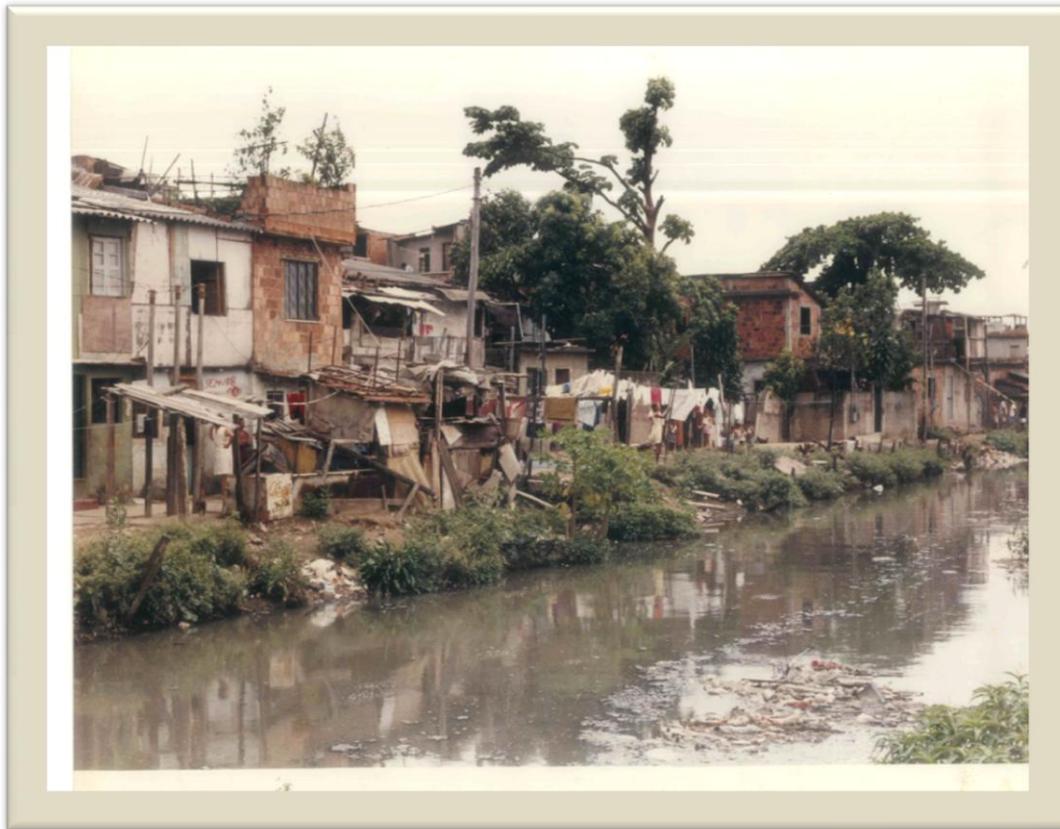


Derrubada de supermercado e outros comércios construídos ilegalmente sobre o Rio Sarapui.

Anexo 6

Os diferentes padrões de construção encontrados nas áreas de reassentamento





Ocupação das margens do Rio Pavuna – Meriti Baixada Fluminense em diferentes pontos

Anexo 7

Fotos - Mobilização e participação da sociedade civil



Reunião no Palácio Guanabara do GEROE com os representantes dos principais movimentos sociais organizados, das áreas de intervenção do Reconstrução Rio, para debater o novo escopo e metodologia do projeto após sua reformulação.



Assembleia com os moradores da comunidade da Varginha, no Canal do Cunha, no CIEP de Manguinhos, no município do RJ, para apresentar os modelos das Unidades habitacionais propostas e esclarecer dúvidas dos moradores sobre o processo de reassentamento.

Cont. Reuniões com moradores



A inauguração do conjunto Barro Vermelho contou com a presença do governador Brizola, representantes dos órgãos financiadores - BID e CEF e das instituições e organizações estaduais e locais envolvidos no projeto.



Anexo 8

Fotos do processo de transferência dos moradores cadastrados para os conjuntos habitacionais



Transferência de comunidades de Manguinhos para o conjunto habitacional Bento Ribeiro Dantas, em Bonsucesso – RJ. Todos os carregadores contratados foram indicados pelos representantes dos moradores como forma de evitar danos aos pertences das famílias reassentadas. Este procedimento foi adotado em todas as comunidades trabalhadas.

Cont. Transferência dos moradores de Manguinhos



Além dos carregadores locais também foi acordado com as comunidades que os caminhões utilizados seriam todos do tipo baú para evitar danos e exposição dos seus pertences.



As famílias reassentadas acompanhavam da saída da comunidade a chegada de seus pertences no conjunto habitacional Bento Ribeiro Dantas.

Anexo 9

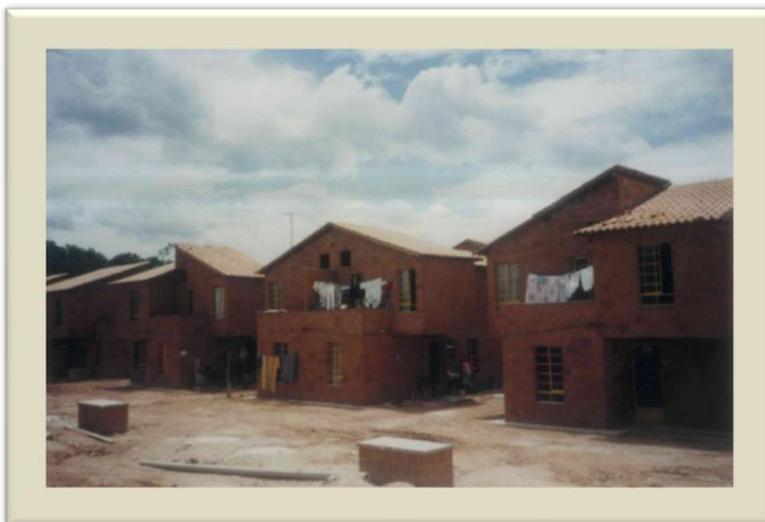
Modelos das casas aprovadas pelas famílias para o reassentamento na 2ª fase do Projeto Reconstrução Rio

Na 1ª fase do Projeto Reconstrução Rio foram utilizados conjuntos habitacionais distantes das áreas de origem e sem serviços públicos, com casas geminadas de 22 m², sem possibilidade de ampliação para reassentar as 730 famílias, moradoras do Rio Bota, em Belford Roxo. Estas famílias tinham por hábito criar pequenas animais, galinhas e porcos, para consumo próprio e venda. Levantamento realizado pela CEHAB-RJ, dois anos depois, mostrou que cerca de 70% das famílias reassentadas tinham vendido suas casas e retornado para a beira do Rio.

Após negociação com os movimentos comunitários, na 2ª fase do projeto todos os modelos de casas adotados passaram a ter 44m, com possibilidades de ampliar, respeitando-se as características das áreas de origem e de seus moradores



Conjunto Bento Ribeiro Dantas – Bonsucesso RJ –Área valorizada e adensada – Casas sobrepostas



Conjunto Barro Vermelho – 1500 casas em Belford Roxo – com terrenos maiores.

Conjunto Campo do América – Nova Iguaçu



Modelo de casa igual ao do conjunto Barro Vermelho, mas com terrenos menores
- 475 unidades habitacionais em frente à estação de trem Edson Passos.

Conjunto das Missões – Duque de Caxias

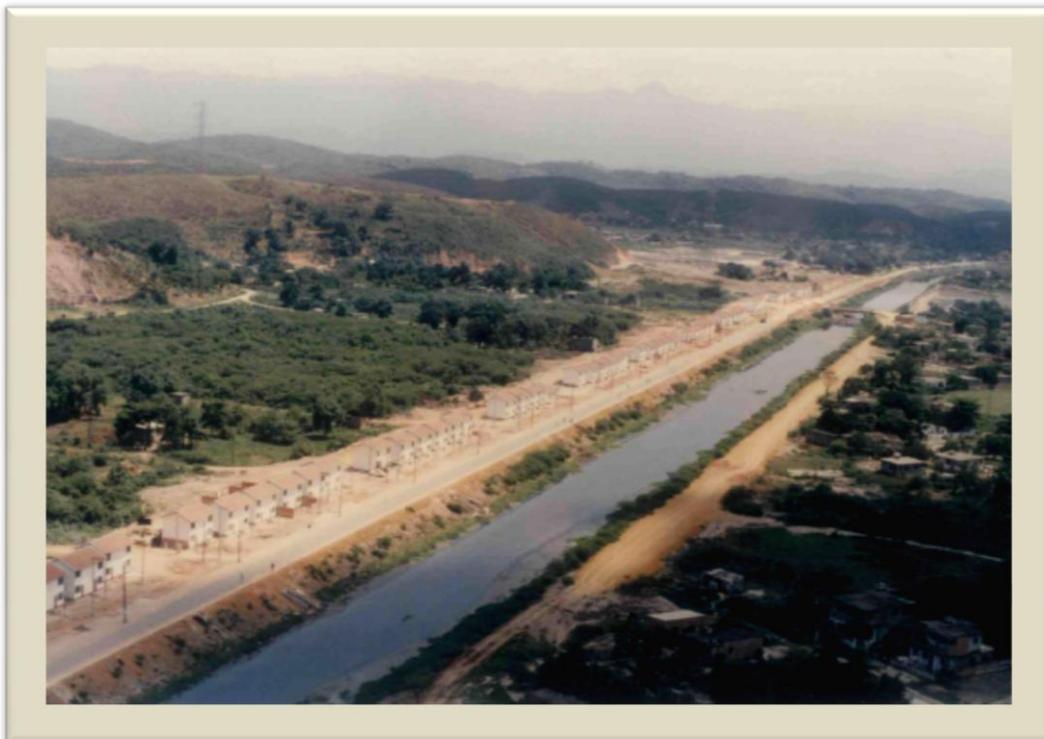


Conjunto usado para reassentar famílias para a construção da linha Vermelha e ampliado com a construção de casas para o projeto Reconstrução Rio.

Conjunto Bota – 300 casas – Belford Roxo



Desenho ilustrativo apresentado para a população conhecer e aprovar o modelo das casas do conjunto e da urbanização das margens do Rio Bota



Conjunto Bota - Ocupação das margens para a proteção do Rio Bota, onde foram reassentadas as primeiras 730 famílias da 1ª fase, com alargamento das calhas do rio, construção das casas e implantação da “Avenida Atlântica”.

Construção do conjunto Bota – Belford Roxo



Os terrenos das casas do conjunto Bota tinham 100m², além de campo de futebol e oito equipamentos comunitários.

Anexo 10:

Plano Geral de Reassentamento



2 - A ATUAL POLÍTICA DE REASSENTAMENTO

Baseado no histórico deste projeto e na política geral do atual Governo de Estado, o GEROE constituiu um grupo de trabalho para definição das novas diretrizes do Plano de Reassentamento. Coube ao GEROE o gerenciamento geral do projeto, cabendo a SEAF/SEH e CEHAB-RJ a coordenação de campo com o apoio da SERLA e Secretaria de Defesa Civil.

As principais diretrizes do novo plano baseiam-se na participação ativa da população a ser contemplada pelo remanejamento e no engajamento de suas entidades representativas na busca de soluções que minimizem os conflitos inerentes à ações que envolvem a transferência das moradias.

Para tanto, e considerando os diferentes aspectos sociais e econômicos da população a ser remanejada, o plano de reassentamento prevê atualmente a construção de unidades habitacionais de no mínimo 44 m², em área próxima ao local de origem. Essas unidades serão oferecidas à população a ser remanejada mediante o pagamento de 48 prestações mensais, equivalentes a 15% do salário mínimo. Findo esse prazo, os moradores receberão o título de propriedade pela aquisição da unidade. Será oferecida também indenização em dinheiro às benfeitorias onde as atividades desenvolvidas pelo morador não sejam compatíveis com a nova moradia.

Este trabalho vem sendo norteado pelas seguintes premissas:

- 1 - A população deve ser transferida para local o mais próximo possível de suas atuais residências, como forma de atenuar

o impacto do reassentamento nas relações de vizinhança.

2 - Os benefícios coletivos, decorrentes da realização das obras, devem ser garantidos, cabendo ao poder público apresentar soluções que reflitam uma real e imediata melhoria da qualidade de vida para as populações atingidas pelo plano de reassentamento, como forma de viabilizar o projeto.

3 - A população diretamente envolvida, bem como suas entidades representativas, devem participar de todas as etapas de elaboração do plano, com vistas a alcançar uma solução negociada para a questão.

4 - A atribuição das unidades na nova área deve considerar a situação de origem, de forma a manter as relações de vizinhança.

5 - Quando possível, os novos conjuntos deverão dispor de áreas destinadas ao remanejamento dos equipamentos sociais e comunitários existentes no local de origem.

6 - Quando o reassentamento incluir somente parte das comunidades as áreas livres após as obras de drenagem deverão ser destinados a equipamentos comunitários como forma de prevenir novas ocupações e beneficiar a população remanescente..lm0

3 - INTEGRAÇÃO ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS

Considerado como decisivo, a integração entre os diversos atores envolvidos é alvo de permanente atenção na implantação do programa de reassentamento do Projeto Reconstrução-Rio.

Cabe ao GERDE, como gerente do programa, criar canais que permitam a completa integração entre o Setor Público Estadual envolvido, Setor Privado, Governos Municipais e Comunidades afetadas.

O grande número de informações e agentes envolvidos e a complexidade das ações do programa, exige a criação de diversos mecanismos de interação, que possibilitem a potencialização dos esforços e recursos existentes.

Assim, o GERDE promoveu em meados de maio deste ano, um grande Seminário sobre o Projeto Reconstrução-Rio, que contou com a participação de dirigentes e técnicos de todos os órgãos estaduais envolvidos, permitindo-lhes uma visão mais completa das obras previstas, garantindo uma maior articulação na implantação do projeto.

O Seminário que teve como principal objetivo democratizar ao máximo todas as informações referentes ao Projeto, permitiu ainda a correção de eventuais falhas e erros na implantação do programa, a partir da discussão direta com a população afetada.

Também diferentes estratégias vem sendo adotadas em relação a cada um dos segmentos envolvidos, conforme segue.

3.1 - Órgãos Públicos Estaduais

A complexidade do programa de reassentamento do Projeto Reconstrução-rio, trouxe a necessidade de se instituir um grupo de trabalho composto por todos os órgãos estaduais direta ou indiretamente envolvidos no trabalho.

Este grupo, formado por representantes multidisciplinares da Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários-SEAF, Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas-SERLA, Secretaria Estadual de Habitação-SEH, Companhia Estadual de Habitação-CEHAB-RJ e Secretaria Estado de Defesa Civil-SEDEC e coordenado pelo GEROE, definiu as atribuições de cada órgão envolvido, buscando assim delimitar papéis, integrar o trabalho e reduzir os trâmites burocráticos internos em cada agência partícipe. O resultado final deste trabalho foi o Termo de Resolução Conjunta (em anexo), onde cada órgão executor tem definida sua responsabilidade junto ao projeto.

Este grupo também tem como atribuição realizar reuniões sistemáticas para planejar todas as ações de campo, de forma integrada, obtendo assim maior agilidade e eficiência na implantação do projeto.

3.2 - Governos Municipais

O plano de reassentamento prevê como essencial o papel dos governos municipais, não só no processo de reassentamento, como também na manutenção dos empreendimentos e equipamentos implantados. Além disto, o sucesso do projeto está estreitamente

ligado a manutenção de suas obras, através da prestação de serviços como a coleta de lixo, que é atribuição dos municípios.

Entretanto, o processo de desmembramento do município de Nova Iguaçu e a realização de eleições municipais, com a posse dos novos prefeitos somente em janeiro 1993, dificultaram temporariamente estas negociações intergovernamentais.

Buscando superar esta dificuldade, o GEROE adotou a seguinte estratégia:

- Realizou reuniões individuais com cada prefeito da Baixada Fluminense e seu secretariado, para apresentação global do Projeto Reconstrução-Rio;

- Tem realizado reuniões com as Secretarias Municipais para discussão das ações comuns e definição de uma política de manutenção das obras realizadas e assistência à população;

- Celebrou contratos de cooperação provisórios, enquanto discute os termos dos contratos definitivos para manutenção das obras;

- Atuará junto as equipes técnicas dos municípios, através do programa de Educação Ambiental, buscando incentivar a continuidade e manutenção pelas prefeituras, do trabalho executado pelo Projeto Reconstrução-Rio.

3.3 - Comunidades e ONG's

Procurando uma aproximação mais direta com a população alvo do Projeto Reconstrução-Rio e dando prosseguimento as reuniões mensais que vinham sendo realizadas com as Federações de Moradores (FAMERJ, FA^FERJ, FANRIO) e com o Comitê Político de

Saneamento da Baixada Fluminense, que conta com a participação das Federações de cada município da Baixada, o GEROE como já foi mencionado, organizou no último dia 08 de maio, um grande seminário sobre o projeto. O evento contou com a inscrição de cerca de 100 representantes comunitários, além de Organizações Não Governamentais (ONG'S) que atuam nas áreas trabalhadas pelo projeto.

Dirigentes e técnicos de todos os órgãos participantes do projeto compareceram para expor os trabalhos previstos em cada componente, e tiveram oportunidade de ouvir sugestões, críticas e informações dos moradores.

Além de democratizar as informações referentes a cada componente, permitindo uma visão global do Projeto Reconstrução-Rio, o Seminário discutiu mecanismo de acompanhamento e controle real do projeto pela população, particularmente interessada no trabalho de reassentamento, urbanização das margens e drenagem dos rios.

Uma série de reuniões vem sendo realizada com a participação destas entidades representativas.

Além disso, ocorrem contatos diretos e sistemáticos com os moradores das áreas que serão reassentadas, onde são discutidos todos os detalhes das obras de drenagem que serão realizadas, alternativas de moradia, critérios de cadastramento e cronograma de mudança. Nestas reuniões participam representantes do GEROE, SEAF, SERLA e CEHAB-RJ.

Durante todo o processo de reassentamento, que inclui a marcação das casas, cadastramento dos moradores, construção das

moradias, mudança e entrega das casas, são realizadas reuniões com os moradores envolvidos para atualização de informações e solução de problemas.

Este processo tem apresentado bons resultados na medida que mantém um canal aberto entre as comunidades e as instituições oficiais, o que diminui a ansiedade dos moradores envolvidos.

Após a mudança das famílias, que vêm se dando por etapas, de forma a prevenir invasões nos empreendimentos habitacionais em construção, a população continua a receber assessoria permanente de técnicos da área social da SEAF. Este trabalho de acompanhamento se dará até a conclusão do reassentamento, tanto na área de origem quanto no conjunto habitacional.

Concluído o remanejamento das famílias, o trabalho de Desenvolvimento Comunitário passará a ser atribuição da CEHAB-RJ, através de sua diretoria competente, durante o prazo mínimo de um ano. Projetos específicos para cada empreendimento já se encontram em elaboração naquela instituição.

As áreas do reassentamento também estão incluídas como público alvo do Programa de Educação Ambiental, que deverá ser implantado durante 11 meses a partir de janeiro/94.

4 - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DAS ÁREAS A SEREM REASSENTADAS

Dois critérios básicos foram adotados para definir as áreas com necessidade de reassentamento dentro do Projeto Reconstrução-Rio.

O primeiro critério foi a inclusão de todas as áreas com obras de dragagem e drenagem da SERLA, que não provocassem interferências com populações ribeirinhas ou cujo benefício à população remanescente, fosse superior aos transtornos inerentes ao reassentamento das famílias. (ver figura **Obras de Drenagem**).

É importante ressaltar que vários estudos foram realizados no sentido de diminuir ao máximo o número de famílias a serem reassentadas (ver figura **Conjuntos Habitacionais e Áreas com Necessidade de Reassentamento**).

O segundo critério de seleção foi baseado no levantamento realizado pela Secretaria de Defesa Civil, de todas as áreas de risco a margem ou próximo dos rios trabalhados pelo Reconstrução-Rio.

O atendimento a estas famílias será realizado numa segunda fase do reassentamento, após a transferência das famílias residentes em áreas de obras de drenagem.

O reassentamento nesta segunda fase dependerá do saldo remanescente das unidades habitacionais e seguirá a ordem de prioridade por risco, dada pela Defesa Civil (ver figura **Localização de Áreas de Risco**).

5 - CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA DEFINIÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS A SEREM REASSENTADAS

Considerando experiências anteriores, onde o cadastramento casa a casa realizado com muita antecedência e sem definição exata para o início das obras, levou ao adensamento das áreas a serem reassentadas e criou um clima de expectativa muito grande por parte das famílias envolvidas, o GEROE juntamente com as instituições envolvidas optou por fazer um levantamento aproximado do número de unidades habitacionais atingidas pelo Projeto, com base nas plantas e aerofotogramétricos de cada área.

Assim, de posse dos fotomosaicos e das plantas dos Projetos, foram realizados levantamentos de campo para verificar as informações constantes nestes documentos. Nos locais onde foram encontradas novas moradias, os mesmos foram acrescentados sobre as plantas existentes.

Foi então traçada sobre as plantas, uma linha que indicasse as áreas a serem atingidas, marcando-se a partir dos novos "off-sets" dos rios uma faixa com 6 metros de largura necessária à operação dos equipamentos de dragagem a serem utilizados, tanto durante as obras atuais, quanto nas futuras obras de manutenção das calhas dos rios. As casas que se situassem entre a linha traçada e a atual calha dos rios foram então contadas.

A quantidade de famílias a reassentar não é igual ao número de casas contadas, uma vez que na maioria dos casos existem mais de uma família morando sob o mesmo telhado. Assim, fez-se necessário estimar um "fator de adensamento" das

populações para avaliar o número das famílias a reassentar. Para isso foi feito um levantamento estatístico em cada trecho, de modo a definir o fator de adensamento a ser utilizado. Este levantamento revelou que tal fator variava de 1,2 a 1,5 ao longo dos projetos abordados, sendo utilizado para cada trecho o fator ali levantado.

A experiência tem mostrado que tal critério tende a indicar um número de reassentamentos ligeiramente superior ao verificado posteriormente, quando da realização do cadastramento. Tal foi o caso, por exemplo do Canal do Cunha, onde o levantamento indicou a necessidade de reassentar 575 famílias, tendo-se chegado a cerca de 480 após o primeiro cadastramento. Ressalte-se que neste caso a cifra de 575 previa um recuo maior no trecho 8, devido a maior inclinação do talude de projeto, anteriormente prevista.

Mudança nos projetos de dragagem da SERLA, face a realidades encontradas nas áreas a serem trabalhadas, alteraram algumas vezes o número das famílias a serem reassentadas. O número exato de famílias só poderá ser definido após a mudança, entretanto avalia-se estar bem próximo da realidade a estimativa do número de famílias a serem reassentadas pelo projeto.

5.1 CRITÉRIOS GERAIS ADOPTADOS PARA O CADASTRAMENTO DAS FAMÍLIAS INTEGRANTES DO PROGRAMA DE REASSENTAMENTO

2 - Serão cadastradas em etapa posterior, as famílias que embora não atrapalhem a execução das obras da SERLA, estão residindo em áreas de risco permanente;

3 - Não haverá privilegiamentos a particulares, representantes comunitários ou qualquer outro segmento organizado ou não da comunidade;

4 - Não serão atendidas solicitações "políticas";

5 - A delimitação do número de famílias a serem cadastradas, será feita na etapa de fechamento da área, seguindo como critério a separação física das famílias, a partir da constatação "in loco" de entradas e cômodos separados dentro de um mesmo lote ou imóvel;

6 - Nos casos de unidades habitacionais alugadas ou cedidas, o cadastramento deverá ser feito em nome da pessoa que efetivamente resida no local. Em caso de conflito, as negociações deverão se dar entre as partes, com interveniência da SEAF;

7 - As famílias agregadas serão cadastradas juntamente com a família "proprietária" da unidade, sem contudo possuírem direito a outra unidade. Estes casos serão estudados após o término do cadastramento e atendidos somente quando houver disponibilidade de unidades no empreendimento alocado para o reassentamento;

8 - Em caso de uniões matrimoniais não legalizadas, será priorizado o cadastramento em nome das mulheres, buscando assim, preservar o direito dos filhos;

9 - As famílias que porventura já tenham sido beneficiadas por outros projetos habitacionais do poder público e residam hoje nas áreas previstas para serem reassentadas, terão direito ao

cadastramento, sendo contudo, sujeitos a um contrato especial e fiscalização rigorosa por parte do Estado;

10 - Somente serão cadastrados os comércios mistos (habitação+comércio). Os comércios isolados não serão cadastrados, sendo contudo levantados para estudo individualizado após o cadastramento;

11 - Não serão cadastradas as entidades sem fins lucrativos (igrejas, associações de moradores, centros comunitários, etc.) localizadas na área de abrangência do projeto, sendo entretanto realizado um levantamento geral, para estudo e posterior negociação;

12 - após a conclusão do cadastramento, não serão aceitos alterações, tais como, número de componentes de cada família, número de famílias na unidade ou posteriores edificações que alterem o número de unidades necessárias para o reassentamento.

5.1.1. - Casos Considerados Especiais

1 - Casas cujo valor construtivo ultrapassem o valor das unidades ofertadas à comunidade;

2 - Unidades habitacionais com número de cômodos significativamente superior ao oferecido ou com um número de componentes familiares incompatível com a unidade ofertada;

3 - Comércios isolados, Igrejas e entidades comunitárias;

4 - Famílias que residiam até recentemente no local (máximo 6 meses) e que tiveram que retirar-se por razões fortuitas (calamidades e doenças).

Opções para os casos especiais

a) Unidades residenciais

1 - oferecimento de mais de uma unidade habitacional em caso de mais de um núcleo familiar residindo junto;

2 - indenização para unidades legalizadas;

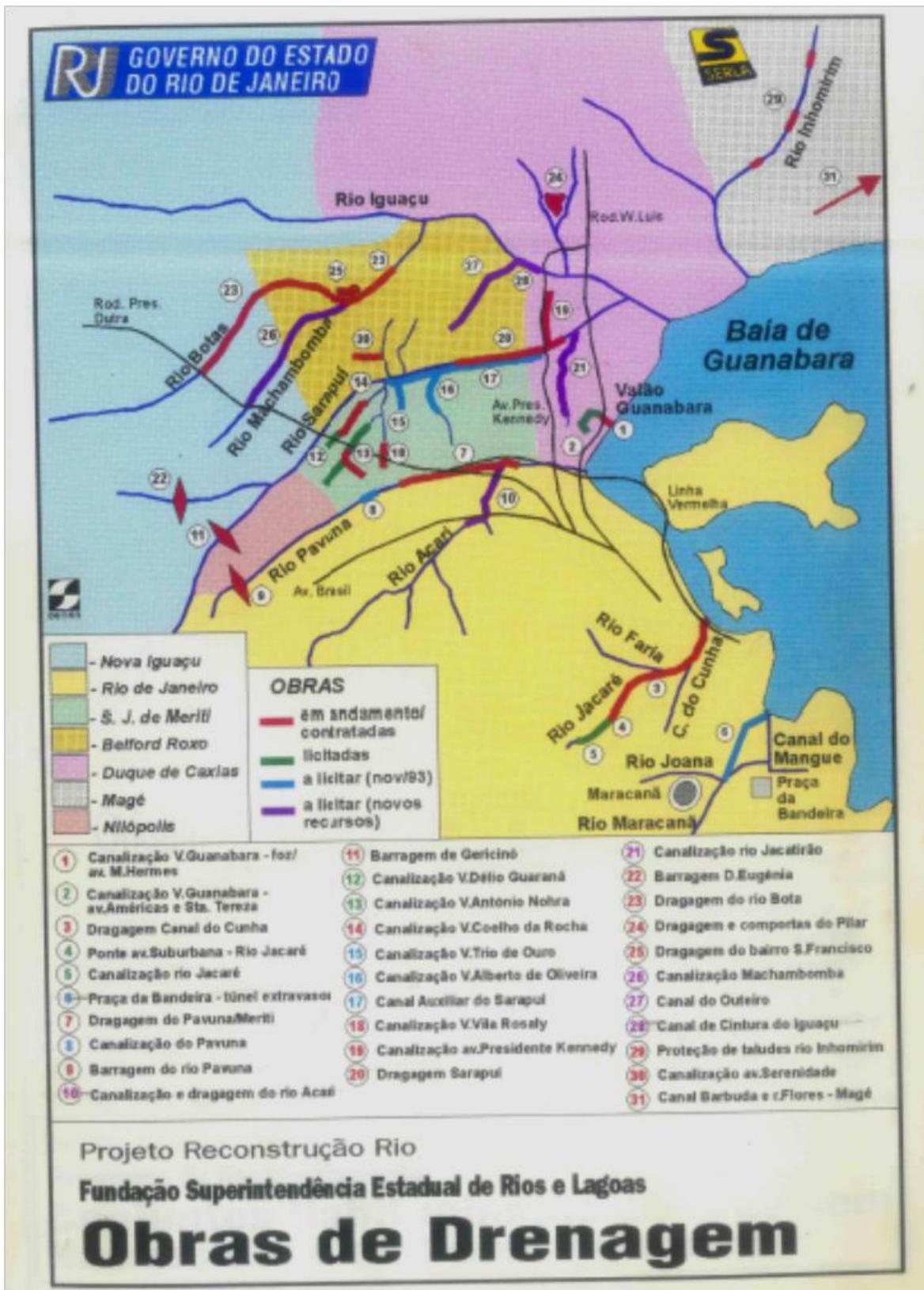
b) Unidades comerciais e entidades comunitárias

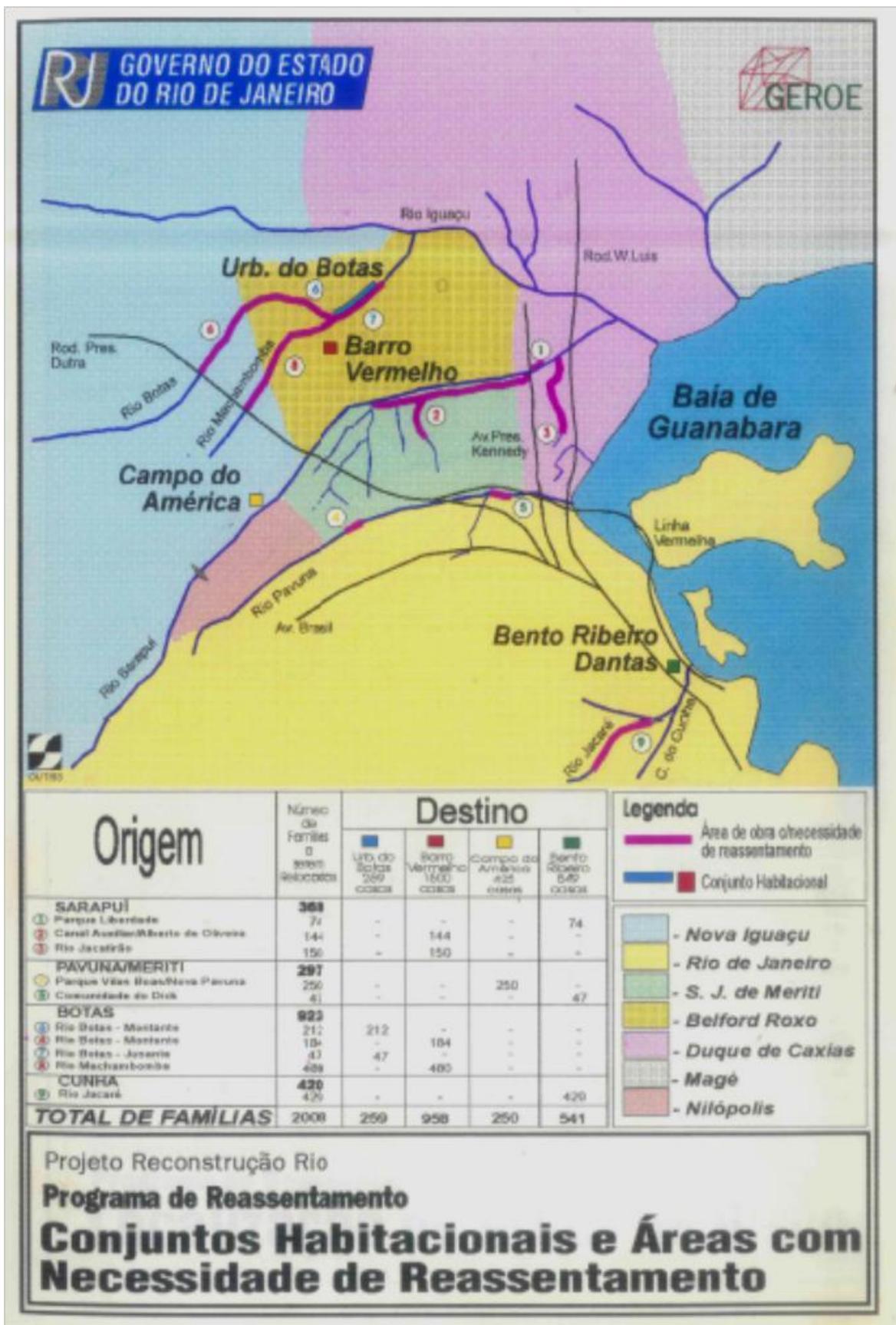
1 - indenização para as áreas legalizadas;

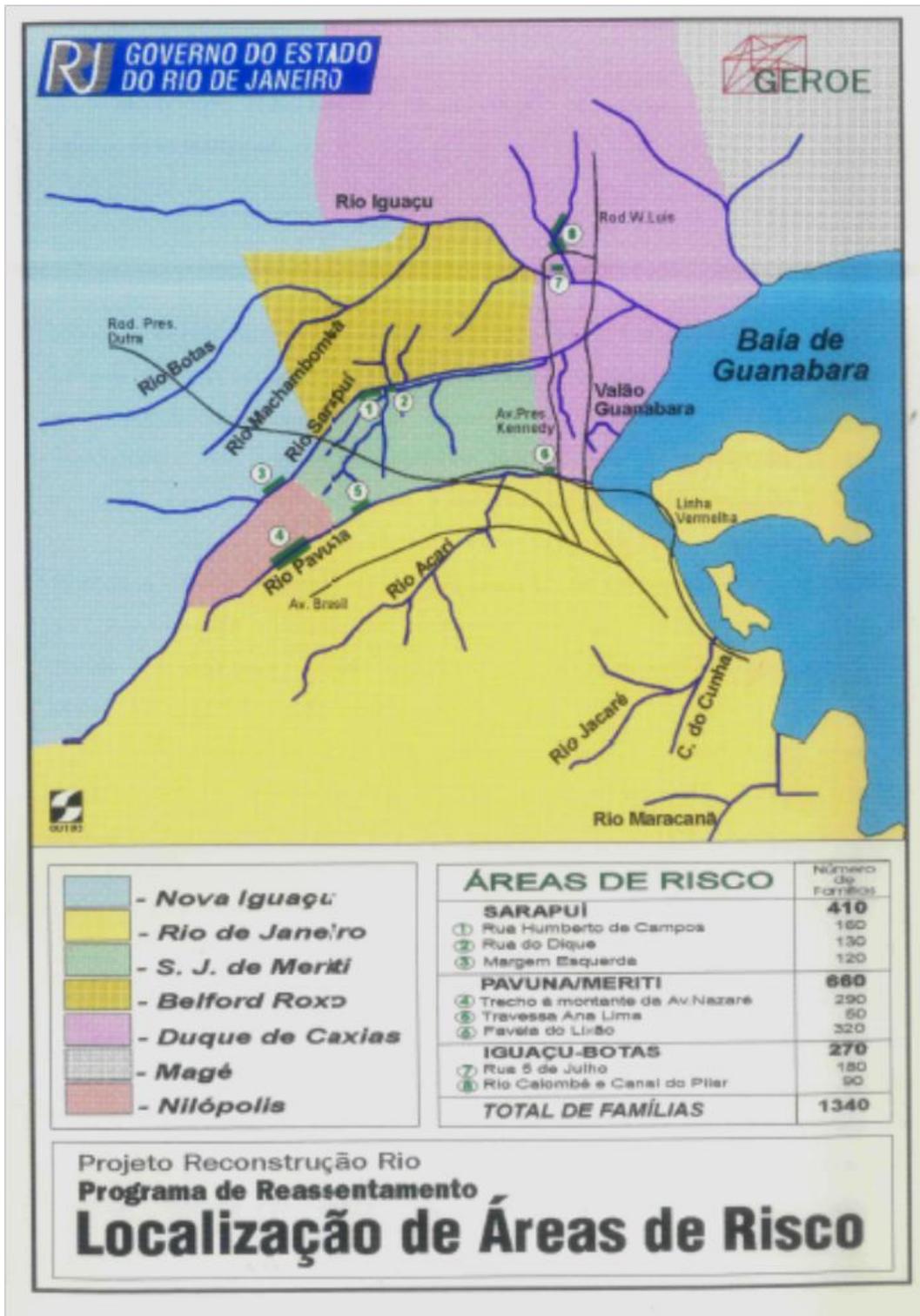
2 - oferecimento de lote comercial no empreendimento ou outro conjunto da CEH#B (quando não houver lote comercial na área de destino).

ANEXO 11:

ILUSTRAÇÕES DO ESCOPO DO PROGRAMA







Anexo 12

Tabelas simples - resultados da pesquisa

PESQUISA GERAL

POPULAÇÃO A REASSENTAR

Tempo de ocupação na moradia:

Menos de 1 ano	6,56%
De 1 a 5 anos	31,15%
De 5 a 10 anos	24,59%
De 10 a 20 anos	20,49%
Mais de 20 anos	17,21%

Faixas de idade:

De 13 a 23 anos	13,11%
De 24 a 33 anos	22,13%
De 34 a 43 anos	22,13%
De 44 a 53 anos	18,85%
De 54 a 63 anos	16,39%
Acima de 63 anos	7,38%

Sexo:

Feminino	69,26%
Masculino	30,74%

Instrução:

Sem instrução	11,07%
Assina o nome	10,25%
Alfabetizado	78,69%

Situação de emprego:

Definido	9,84%
posentado	14,34%
Autônomo	7,79%
Discateiro	25,00%
Desempregado	42,21%
em informação	0,82%

Tipo de utilização da moradia:

Residencial	96,31%
Comercial	0,00%
Misto	3,69%
Outro	0,00%

Nº cômodos:

De 1 a 2 cômodos	13,93%
De 3 a 4 cômodos	47,13%
De 5 a 6 cômodos	31,15%
Acima de 6 cômodos	7,79%

Área aproximada:

De 6 a 20 m ²	9,43%
De 21 a 40 m ²	32,38%
De 41 a 60 m ²	31,15%
De 61 a 80 m ²	13,52%
De 81 a 100 m ²	8,20%
Acima de 100 m ²	4,92%
Sem informação	0,41%

Instalação sanitária:

Dentro	88,11%
Fora	9,02%
Comum	0,41%
Não tem	2,46%

Material:

Alvenaria com laje	43,03%
Alvenaria sem laje	49,59%
Madeira	0,41%
Madeira usada	5,74%
Outros	1,23%

Instalação de água:

Na edificação	85,25%
No terreno	12,70%
Não tem	2,05%

Instalação elétrica:

Com medidor	79,51%
Sem medidor	18,44%
Não tem	2,05%

Esgoto sanitário:

Rede pública	0,00%
Fossa séptica	0,00%
Fossa rudimentar	19,67%
Céu aberto	71,31%
Não tem	9,02%

Destino do lixo:

Coleta pública	51,23%
Enterrado	0,00%
Queimado	11,48%
Disposto em curso d'água	34,84%
Disposto nos arredores	1,23%
Outro	0,82%
Sem informação	0,41%

Segurança do imóvel:

Com perigo de desabar	21,31%
Sem perigo de desabar	56,97%
Com risco de alagamento	18,44%
Sem risco de alagamento	2,87%
Outra	0,00%
Sem informação	0,41%

Possui quintal ?

Sim	72,13%
Não	27,46%
Sem informação	0,41%

Existem escolas próximas à moradia ?

Sim	93,44%
Não	5,74%
Sem informação	0,82%

Existem creches próximas à moradia ?

Sim	58,61%
Não	38,11%
Sem informação	3,28%

Esporte / lazer ?

Não	30,00%
Sim, quadra de esporte	11,94%
Sim, campo de futebol	17,42%
Sim, clube de festas / esportivo	20,00%
Sim, praça de esportes	3,23%
Sim, praça	8,39%
Sim, piscina	6,45%
Sim, academia de dança	1,29%
Sim, parque de diversões	1,29%

Existem equipamentos de saúde próximos à moradia ?

Não	17,30%
Hospitais	12,46%
Postos de saúde	59,17%
Ambulatórios	9,34%
Outros	1,73%

Templos religiosos que participa:

Não participa	31,15%
Batista	4,51%
Católico	22,95%
Presbiteriano	0,82%
Assembleia de Deus	12,70%
Pentecostal	2,05%
Quadrangular	1,23%
Protestante	5,33%
Nova Vida	1,23%
Universal do Reino de Deus	10,25%
Espírita	2,46%
Evangélico	2,05%
Maranata	0,41%
Deus é Amor	1,64%
Santuário Moabi	0,41%
Metodista Wesleyana	0,41%
Sem informação	0,41%

Jornal:

Lê	0,37%
Não lê	33,95%
O Dia	47,60%
O Povo	1,85%
O Globo	11,44%
Jornal do Brasil	0,37%
A Notícia	0,37%
Jornal dos Esportes	0,74%
Hora H	0,37%
Jornal da igreja	2,58%
Última Hora	0,37%

TV:

Não Assiste	5,59%
TV Educativa	0,27%
Rede Globo	54,79%
Rede Manchete	7,45%
Bandeirantes	4,79%
CNT	0,00%
SBT	25,27%
Record Rio	1,60%
Todos os canais	0,27%

Rádio:

Não ouve	6,09%
Melodia	9,57%
Tupi	14,49%
Globo	12,46%
98 FM	14,20%
RPC	2,61%
Cidade	1,74%
105 FM	11,30%
Rádio Relógio	0,58%
Jornal do Brasil	2,32%
Copacabana	3,19%
Mundial	0,29%
Tropical	5,80%
Manchete	1,45%
Evangélica	0,58%
Tamoio	1,16%
El Shaddai	1,16%
Transamérica	3,19%
Imprensa	2,03%
97	1,45%
Solimões	0,29%
Catedral	1,16%

Roquete	0,29%
Jovem Pan	0,29%
93	0,29%
Todas as estações	1,45%
Estações da FM	0,58%

Como veio morar no local?

Relação de parentesco	26,74%
Relação de vizinhança	10,85%
Através de imobiliária	25,97%
Nasceu no local	4,26%
Melhoria das condições	2,33%
Invasão	1,55%
Indicação de Vereador	0,39%
Comprou a posse	4,26%
Através de sua igreja	0,78%
Proximidade do local de trabalho	0,39%
Sem informação / Não procede	22,48%

Quais as vantagens de morar no local ?

Equipamentos urbanos próximos	28,04%
Serviços urbanos próximos	25,93%
Não tem violência	3,17%
Relações de vizinhança	9,79%
Boas condições de trabalho	1,32%
Proxim. ao centro urbano do município	1,32%
Relação de parentesco	2,12%
Não pagar aluguel	7,94%
Não pagar taxas	1,59%
Quintal grande	0,79%
Nenhuma	7,41%
Todas as vantagens	0,79%
Casa grande	1,06%
Água canalizada	0,53%
Proximidade da igreja	1,06%
Proximidade ao local do trabalho	1,06%
Lugar tranquilo	4,23%
Ruas pavimentadas	0,26%
Campo de futebol perto	0,26%
Conhece bem o local	0,26%
Sem informação / Não procede	1,06%

Quais as desvantagens de morar no local ?

Nenhuma	21,51%
Enchentes	33,14%
Falta de pavimentação	6,10%
Falta de saneamento básico	2,62%
Falta de segurança	4,94%
Poluição do rio	6,10%
Falta água	2,33%
Falta luz	0,58%
Falta equipamentos de saúde	4,07%
Quintal pequeno	0,87%
Serviços urbanos deficientes	4,65%
Relação ruim com o proprietário	0,29%
Rachaduras na casa / condições de risco	1,16%
Falta área de lazer	1,74%
Doenças	0,58%
Mosquitos	6,40%
Violência	0,87%
Terreno é de posse	0,29%
Morar na beira do rio	0,87%
Tóxicos (boca de fumo)	0,29%
Não é dono da casa	0,29%
Sem informação / Não procede	0,29%

Quando tem alguma dúvida sobre o reassentamento, sabe onde procurar esclarecimentos ?

Sim	15,16%
Não, desconhece encaminhamento	52,87%
Sim, procura a comunidade	3,28%
Sim, procura a coordenação do reassentamento	6,97%
Sim, procura empreiteiro	9,43%
Sim, associação de moradores	4,10%
Não, não se preocupa em saber	5,74%
Sem informação / Não procede	2,46%

Sente-se seguro na sua atual moradia?

Sim	3,82%
Não	1,91%
Sim, mora há muito tempo	1,91%
Sim, é conhecido no local	14,50%
Sim, não existe arrombamento / roubo	3,44%
Sim, nunca foi vítima	8,40%
Não, enchentes	11,83%
Não, sente perigo de roubo	0,38%
Não, tem tiroteio	0,38%
Não, tem assalto	1,15%
Sim, está acostumado ao local	9,16%
Sim, boa relação com a vizinhança	6,87%
Sim, sem perigo de enchentes	2,29%
Sim, o lugar é tranquilo	9,16%
Não, má condições da moradia / desabamento	9,54%
Não, local violento	6,49%
Sim, sem perigo de desabamento	2,67%
Não, falta de segurança policial	1,53%
Sim, gosta do local	2,67%
Não, não gosta do local	0,38%
Não, pois paga aluguel	0,38%
Não, posse	1,15%

Notas do entrevistado:

Preocupação com o tamanho do imóvel	1,97%
Preocupação com o tipo de vizinhança	0,39%
Preocupação com a eficiência da obra	0,79%
Preocupação com a indefinição da obra	1,97%
Preocupação com a demora da obra	3,15%
Pede pavimentação	1,18%
Pede saneamento básico	1,18%
Pede informações sobre as casas da CEHAB	1,97%
Pede informações sobre o local de construção das casas	1,18%
Acredita no benefício da obra	1,18%
Sugere redirecionamento da obra	0,39%
Tem dúvidas se será reassentado	1,97%
Preocupação em permanecer no local	7,87%
Preocupação em continuar nas proximidades	1,57%
Despoluição do rio	1,18%
Prefere reconstruir no local	0,79%
Uma casa com instalações completas	0,79%
Preocupação em ser reassentado logo	8,66%
Prefere município de Belford Roxo	0,39%

Preocupação com a escola dos filhos	0,79%
Preocupação com o rompimento dos laços de vizinhança / família	0,79%
Quer ser reassentado	2,76%
Preocupação c/ conclusão da infraestrutura no conj. da CEHAB	1,18%
Pede terreno para construir igreja / centro espírita / templo	0,79%
Prefere o conjunto Bota	7,87%
Sugere participação da população no projeto	0,39%
Não quer ser reassentado	0,79%
Preocupação com a indefinição da mudança	0,79%
Prefere o conjunto Trevo das Missões	0,79%
Sugere escolha do local a ser transferido	0,39%
Sem informação / Não procede	44,09%

Nº de componentes familiares:

De 1 a 3 componentes	32,38%
De 4 a 6 componentes	53,28%
De 7 a 9 componentes	11,89%
Acima de 9 componentes	2,46%

Ocupação dos componentes familiares:

Definido	13,62%
Aposentado	5,30%
Autônomo	2,93%
Biscateiro	17,64%
Desempregado	32,82%
Sem informação	27,70%

PESQUISA GERAL

POPULAÇÃO REASSENTADA

Tempo de moradia no local de procedência:

Menos de 1 ano	5,35%
De 1 a 5 anos	25,13%
De 5 a 10 anos	19,79%
De 10 a 20 anos	26,20%
Mais de 20 anos	22,46%
Sem informação	1,07%

Tempo de ocupação na moradia:

Menos de 6 meses	45,99%
De 6 meses a 1 ano	34,76%
De 1 a 2 anos	19,25%

Faixas de idade:

De 14 a 20 anos	6,42%
De 21 a 30 anos	26,20%
De 31 a 40 anos	21,39%
De 41 a 50 anos	20,32%
Acima de 50 anos	25,67%

Sexo:

Feminino	65,78%
Masculino	34,22%

Instrução:

Sem instrução	7,49%
Assina o nome	11,23%
Alfabetizado	81,28%

Situação de emprego:

Definido	16,04%
Aposentado	10,70%
Autônomo	5,88%
Biscateiro	24,60%
Desempregado	42,78%

Tipo de utilização da moradia:

Residencial	90,37%
Comercial	0,00%
Misto	9,63%
Outra	0,00%

Destino do lixo:

Coleta pública	56,68%
Enterrado	1,07%
Queimado	19,25%
Disposto em curso d'água	1,07%
Dispostos nos arredores	21,39%
Caçamba	0,53%
Outro	0,00%

Possui quintal?

Sim	55,08%
Não	44,92%

Existem escolas próximas à moradia ?

Sim	90,37%
Não	9,63%

Existem creches próximas à moradia ?

Sim	3,21%
Não	96,26%
Sem informação	0,53%

Esporte / lazer?

Sim	0,51%
Não	71,57%
Sim, quadra de esportes	5,08%
Sim, campo de futebol	20,81%
Sim, praça	0,51%
Sem informação / Não procede	1,52%

Existem equipamentos de saúde próximos à moradia ?

Não	75,52%
Hospitais	8,85%
Postos de saúde	10,42%
Ambulatórios	0,52%
Outros	4,69%

Templos religiosos que participa:

Não participa	45,99%
Batista	2,67%
Católico	24,60%
Presbiteriano	0,53%
Assembleia de Deus	12,30%
Pentecostal	0,53%
Protestante	0,53%
Nova Vida	0,53%
Universal do Reino de Deus	7,49%
Espírita	0,53%
Evangélica	0,53%
Deus é Amor	1,60%
Cruzada Renovadora	0,53%
Reminiscência de Israel	0,53%
Testemunha de Jeová	0,53%
Budista	0,53%

Jornal:

Lê	2,43%
Não Lê	44,66%
O Dia	37,38%
O Povo	1,94%
O Globo	7,77%
Jornal do Brasil	0,97%
A Notícia	1,46%
Jornal dos Esportes	0,49%
Jornal da igreja	2,91%

TV:

Assiste	0,39%
Não assiste	7,06%
TV Educativa	0,39%
Globo	63,53%
Manchete	4,71%
Bandeirantes	4,71%
CNT	0,00%
SBT	18,04%
Record Rio	1,18%

Rádio:

Ouve	1,16%
Não ouve	8,53%
Melodia	5,43%
Tupi	10,47%
Globo	10,85%
98 FM	14,73%
RPC	2,71%
Cidade	1,16%
105 FM	20,16%

Relógio	0,39%
Copacabana	5,43%
Tropical	6,59%
Tamoio	1,55%
Todas as estações	0,39%
Estações da FM	0,39%
El Shaddai	1,94%
Transamérica	1,16%
Imprensa	1,16%
97	0,39%
Catedral	1,94%
Record	0,78%
Estações da AM	0,39%
Capital	0,39%
Brasil / AM	1,16%
O Dia	0,78%

Como veio morar no local?

Reassentamento do projeto	90,91%
Ganhou protocolo do proprietário onde alugava	1,07%
Trocou a casa com o antigo morador	2,67%
Toma conta da casa para o proprietário	0,53%
Comprou um barraco cadastrado para ser reassentado	0,53%
Trocou com casa cadastrada para ser reassentado	2,14%
A casa foi emprestada por um familiar	1,07%
Inscreveu-se na CEHAB	0,53%
Sem informação / Não procede	0,53%

É procedente do Reconstrução Rio? Caso não, de onde ?

Sim	91,44%
Não	3,74%
Não, é conhecido do antigo proprietário	0,53%
Não, veio de Benfica	0,53%
Não, veio de Manguinhos	0,53%
Não, veio do Engenho da Rainha	0,53%
Não, veio da Ilha do Governador	0,53%
Não, é do local	0,53%
Não, veio de Vila Kennedy	0,53%
Não, veio de Nova Iguaçu	0,53%
Não, veio de Pilares	0,53%

Quais as vantagens de morar no local?

Todas	1,19%
Nenhuma	12,70%
Boa qualidade da casa	5,56%
Boa localização	3,57%
Não há enchentes	24,21%
Lugar tranquilo	15,08%
Gosta da casa	3,17%
Gosta do local	2,38%
Boa vizinhança	2,78%
Serviços urbanos próximos	2,78%
Equipamentos urbanos próximos	2,38%
Coleta pública de lixo	0,40%
Área para crianças	1,19%
Segurança	1,98%
Equipamento de saúde próximo	0,40%
Água canalizada	2,38%
Rua pavimentada	1,59%
Casa maior	2,38%
Casa própria	3,57%
Local amplo	1,19%
Próximo ao trabalho	0,79%
Próximo ao centro urbano	1,19%
A casa tem quintal	0,79%
Há saneamento básico	1,98%
Colégio próximo	0,79%
Comércio próximo	0,79%
Sem opinião (morador recente)	0,79%
Local urbanizado	0,79%
Próximo à família	0,40%
Sem informação / Não procede	0,79%

Quais as desvantagens de morar no local?

Todas	1,90%
Nenhuma	15,19%
Falta de pavimentação	5,38%
Lugar pouco movimentado	0,63%
Mosquitos	3,80%
Falta de acabamento do imóvel	1,27%
Falta escola / creche próximas	7,28%
Casa pequena	1,27%
Lugar muito quente	0,63%
Falta iluminação pública	4,43%
Falta de segurança	2,85%
Falta de equipamento de saúde	7,59%
Faltam equipamentos urbanos	7,28%
Faltam serviços urbanos	16,77%
Faltam telefones públicos	1,90%
Faltam áreas de lazer	1,58%
Falta uma associação de moradores	0,63%
Falta de comércio	12,34%
Violência	0,63%
Ratos	0,32%
Não tem quintal	0,32%
Má relação com a vizinhança	0,32%
Caixa d'água no vizinho	0,63%
Longe do trabalho	0,32%
Pagar prestações	0,32%
Sem opinião (morador recente)	0,63%
Longe da antiga moradia	0,32%
Ruas sem quebra-molas	0,32%
Escada	0,32%
Falta muro	0,95%
Falta aterro nos fundos da casa	0,32%
Falta d'água	0,63%
Sem informação / Não procede	0,95%

Há quanto tempo ouviu pela 1ª vez sobre o reassentamento do projeto ?

De 1 a 3 meses	8,56%
De 3 a 6 meses	20,32%
De 6 meses a 1 ano	22,46%
De 1 a 2 anos	39,04%
Mais de 2 anos	5,35%
Não lembra	1,60%
Nunca ouviu falar	1,07%
Sem informação / Não procede	1,60%

Esta casa, realizou o que esperava do projeto de reassentamento?

Sim	27,14%
Não	2,01%
Sim, a edificação é em alvenaria	0,50%
Sim, é melhor que a anterior	6,03%
Não, esperava melhor acabamento	5,03%
Sim, boa localização	1,51%
Sim, gosta da casa	7,04%
Não, as casas são germinadas	1,01%
Não, esperava mudar com tudo acabado	1,01%
Sim, é maior que a anterior	6,03%
Não, esperava casa maior	10,05%
Sim, tamanho ideal	1,01%
Sim, bem dividida	2,51%
Sim, boa qualidade da casa	2,51%
Não, esperava não pagar nada	0,50%
Sim, casa própria	8,54%
Sim, existe saneamento básico	1,51%

Sim, esperava uma casa pior	1,01%
Sim, recebeu duas casas	0,50%
Não, preferia o andar de cima	0,50%
Não, não esperava nada	0,50%
Não, preferia só um pavimento	0,50%
Não, gostaria de uma casa independente	0,50%
Sim, a casa é segura (bem edificada)	0,50%
Sem informação / Não procede	12,06%

Sente-se seguro na atual moradia?

Sim	5,97%
Não	2,99%
Sim, sem perigo de enchentes	6,47%
Sim, não se sente ameaçado	10,45%
Sim, lugar tranquilo	30,85%
Não, falta grade de proteção na rodovia	1,00%
Não, há violência no local	9,45%
Não, falta proteção policial	1,99%
Sim, conhece bem o local	3,98%
Sim, gosta do local	3,48%
Sim, casa legalizada	4,98%

Sim, estrutura sólida	3,98%
Não, estrutura frágil	4,48%
Não, existem favelas nos arredores	0,50%
Não, portas e janelas fracas	2,49%
Não, caixa d'água do vizinho dentro da sua casa	0,50%
Sim, boa vizinhança	1,99%
Não, faltam grades nas janelas	0,50%
Sim, há guarda noturno no conjunto	1,00%
Sem informação / Não procede	2,99%

Em que aspectos consideram a atual moradia melhor que a anterior?

Todos	5,17%
Nenhum	12,07%
Água canalizada	4,74%
Rua pavimentada	2,16%
A casa é melhor	9,48%
Boa localização	3,45%
Espaço para crianças	0,43%
Lugar tranquilo	0,86%
Sem enchente	16,38%
A casa é maior	25,43%
Ser casa própria	1,29%
Tem saneamento básico	1,29%
Não ter escadas	0,43%

Sem rachaduras	0,86%
Qualidade da casa (estrutura)	7,76%
Longe do morro	0,86%
Luz	0,86%
Quintal bom	0,86%
Casa bem dividida	1,29%
Casa de alvenaria	2,16%
Transporte perto	0,43%
Coleta de lixo	0,43%
Beleza da casa	0,43%
Sem informação / Não procede	0,86%

m que aspectos considera a atual moradia pior que a anterior ?

Nenhum	49,75%
Serviço urbano ineficiente	2,46%
Falta de privacidade	0,99%
Qualidade da casa	2,96%
Casa pequena	12,32%
Muitos mosquitos	0,99%
Caixa d'água dentro da casa	1,48%
Acabamentos da casa	8,87%
Ser de dois pavimentos	1,97%
Não ter quintal	1,48%
O pagamento das prestações	0,99%

Cozinha e banheiro pequenos	2,96%
Portas e janelas fracas	1,48%
Local desorganizado	0,49%
Casas geminadas	2,46%
Não haver muros	1,48%
Má localização	0,99%
Local isolado	1,48%
Falta d'água	0,49%
Sem informação / Não procede	3,94%

Acha justo o valor das prestações cobradas para aquisição da sua casa ?

Sim	2,66%
Não	1,06%
Sim, será o proprietário	4,26%
Sim, não são caras	69,15%
Não, antes não pagava nada	14,89%
Não, acha que não conseguirá pagar	2,13%
Não, são caras	2,66%
Não, não deveria ser cobrado nada	2,13%
Sem informação / Não procede	1,06%

Notas do entrevistado:

Pede segurança policial	0,53%
Está satisfeito	0,53%
Pede mais uma casa	0,53%
Pede aplicação de inseticidas	1,07%
Quer construir uma igreja	0,53%
Pede que os equipamentos previstos sejam implantados	1,07%
Prefere caixa d'água individual	2,14%
Pede equipamentos de saúde no conjunto	0,53%
Sugere o pagamento das prestações no início do mês	0,53%
Pede implantação de serviços urbanos	0,53%
Pede manutenção nas casas	1,07%
Pede acabamento na casa	1,07%
Quer construir muro	0,53%
Sem informação / Não procede	89,30%

Nº de componentes familiares:

De 1 a 3 componentes	34,76%
De 4 a 6 componentes	51,34%
De 7 a 9 componentes	11,76%
Acima de nove componentes	2,14%

Ocupação dos componentes familiares:

Definido	22,26%
Aposentado	5,76%
Autônomo	2,69%
Biscateiro	22,65%
Desempregado	46,64%