

Edesio Fernandes e Márcio Moraes Valença  
*Organizadores*



**MAUAD**

Copyright © by Edesio Fernandes, Márcio Moraes Valença (orgs.) et alii, 2004

Direitos desta edição reservados à  
MAUAD Editora Ltda.  
Av. Treze de Maio, 13, Grupos 507 a 509 — Centro  
CEP: 20031-007 — Rio de Janeiro — RJ  
Tel.: (21) 2533.7422 — Fax: (21) 2220.4451  
www.mauad.com.br

*Projeto Gráfico:*  
Núcleo de Arte/Mauad Editora

*Capa:*  
Janilson José da Costa Torres

*Revisão:*  
Edileusa Gonçalves de Araújo  
Sandra Pássaro

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

B83

Brasil urbano / Edesio Fernandes e Márcio Moraes Valença,  
organizadores. - Rio de Janeiro : Mauad, 2004

Tradução de: Urban Brazil  
Inclui bibliografia  
ISBN 85-7478-147-9

1. Urbanização - Brasil. 2. Planejamento urbano - Brasil. 3. Política urbana - Brasil. 4. Crescimento urbano - Brasil. 5. Desenvolvimento econômico - Brasil. I. Fernandes, Edesio. II. Valença, Márcio Moraes.

04-2722.

CDD 711.40981  
CDU 711.4(81)

## SUMÁRIO

**Os Autores — 7**

**Apresentação**

*Claudio Acioly Jr. — 13*

**Prefácio da Edição Brasileira**

BRASIL URBANO – Do Estatuto da Cidade ao Governo Lula  
*Edesio Fernandes e Márcio Moraes Valença — 15*

**Prefácio da Edição Inglesa**

BRASIL URBANO – Passado e Futuro  
*Edesio Fernandes e Márcio Moraes Valença — 17*

**Capítulo 1**

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DIVISÃO DE TRABALHO E MUDANÇAS  
NA REDE URBANA BRASILEIRA: Do *desenvolvimentismo* ao Plano Real  
*Ana Cristina Fernandes e Rovena Negreiros — 25*

**Capítulo 2**

ALGUNS ASPECTOS DA DINÂMICA RECENTE DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA  
*Marcelo Lopes de Souza — 57*

**Capítulo 3**

TRABALHO, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E OS DESAFIOS DO SINDICALISMO  
E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL  
*Ricardo Antunes — 75*

**Capítulo 4**

EMPODERAMENTO LOCAL ATRAVÉS DE REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL:  
O Caso da Região do Grande ABC  
*Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney e Jeroen Klink — 93*

**Capítulo 5**

EXCLUSÃO TERRITORIAL E VIOLÊNCIA – O Caso de São Paulo, Brasil  
*Raquel Roitnik — 111*

**Capítulo 6**

O FUTURO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS:  
Lições a partir da Legalização de Terras Urbanas disputadas em Recife  
*Flávio A. M. de Souza — 131*

**Capítulo 7**

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E FORMA URBANA: Belém no Final dos Anos 90

*José Júlio Lima* — 147

**Capítulo 8**

REVISITANDO A REVITALIZAÇÃO URBANA NO RIO DE JANEIRO:

Do Projeto Urbano à Gestão Urbana

*Claudio Acioly Jr.* — 171

**Capítulo 9**

MELHORIA FÍSICA E INTEGRAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO: O Caso do Favela Bairro

*Jorge Fiori, Elizabeth Riley e Ronaldo Ramirez* — 189

**Capítulo 10**

PARADOXOS DA MODERNIDADE: O Rio de Janeiro do período joanino, 1808-1821

*Luciana L. Martins e Mauricio A. Abreu* — 211

**Capítulo 11**

SUSTENTABILIDADE EM DISCURSO E PRÁTICA: Implicações das políticas de desenvolvimento e de conservação em regiões biodiversificadas no Brasil

*Stefania Abakerli* — 237

## APRESENTAÇÃO

A divulgação dos trabalhos publicados no exterior na edição especial da *Geoforum*, sobre o Brasil Urbano, junto ao público brasileiro, foi um esforço coletivo dos autores dos diversos artigos aqui apresentados. Entretanto, sem o apoio incondicional da Mauad Editora não teríamos viabilizado este projeto. O interesse da editora pelo tema motivou nossa iniciativa, que foi imediatamente endossada por Jennifer Robinson – que é a editora da revista – a quem coube intermediar junto à Pergamon/Elsevier a liberação dos direitos de publicação no Brasil.

Sem dúvida o resgate desses trabalhos permite ao público brasileiro conhecer algumas experiências e o resultado de algumas pesquisas em vários centros urbanos aqui retratados. Tal resgate ganha maior importância no atual momento histórico do Brasil, hoje tendo mais de 80% de sua população já vivendo em áreas urbanas e contando com uma série de novos instrumentos legais e institucionais para enfrentar a gestão do crescimento urbano e o funcionamento das cidades como, por exemplo, o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Não podemos ignorar também a recente criação do Ministério das Cidades, cuja missão é articular e integrar as políticas e programas públicos e estabelecer interfaces entre os vários níveis de governo e a sociedade civil num território onde vive hoje a maioria dos brasileiros. Tais elementos colocam o Brasil numa posição de vanguarda no cenário urbano internacional.

Semelhante ao que acontece no cenário global, as cidades brasileiras continuam crescendo, revelando outros problemas e outras dimensões sociais, econômicas e territoriais que vão sendo gradualmente incorporados às políticas públicas e respostas dos governos municipais. Refletir sobre estes problemas e as políticas públicas bem como sobre os instrumentos de gestão e planejamento ora sendo utilizados torna-se uma obrigação não só teórica. É uma necessidade prática. Os desafios são enormes em vista dos recursos e meios disponíveis. A variedade dos temas e questões tratadas nesta publicação como também a riqueza do conhecimento gerado demonstram a importância desta reflexão para o debate e aprendizado sobre a experiência urbana.

É com este espírito que todos os autores se esforçaram em traduzir seus textos e torná-los acessíveis a um público mais amplo no Brasil. Da mesma maneira como no projeto inicial, que tinha como um de seus objetivos divulgar a experiência brasileira no exterior. Sendo considerado um país que possui um dos municípios mais autônomos do mundo e com níveis de urbanização semelhantes aos países industrializados da Europa e América do Norte, o Brasil atrai grande interesse dos estudiosos e pesquisadores urbanos. Há uma riqueza e diversidade local considerável em termos de cidades, políticas, processos sociais e econômicos e esta publicação confirma este fato. Hoje já percebemos que existe uma maior divulgação de práticas bem-sucedidas e redes de pesquisas e de municípios, fomentando a troca e fertilização cruzada entre as experiências das cidades brasileiras. Esta publicação é mais uma que se soma a este esforço. Estamos convictos de que será apreciada por todos que trabalham com o desenvolvimento urbano.

*Claudio Acioly Jr.*

## CAPÍTULO 8

### REVISITANDO A REVITALIZAÇÃO URBANA NO RIO DE JANEIRO: DO PROJETO URBANO À GESTÃO URBANA

*Claudio Acioly Jr.<sup>1</sup>*

#### Introdução

Este artigo enfoca as estratégias de desenvolvimento urbano levadas a cabo pela Prefeitura do Rio de Janeiro nos anos 90, durante os quais o governo local empreendeu ações inovadoras que resultaram em consideráveis melhorias na gestão urbana da cidade. Um dos objetivos é revelar alguns dos processos internos e medidas tomadas pelo governo local para gerar recursos e concretizar uma gestão efetiva e necessária para colocar em marcha programas multissetoriais e projetos estratégicos, simultaneamente, em diversos locais da cidade. O envolvimento indireto do autor com os programas Rio Cidade e Favela Bairro, através de um programa de capacitação em longo prazo, permitiu uma observação dos participantes e avaliação direta com os técnicos municipais encarregados de diferentes projetos. Sem nenhuma ambição para formular uma teoria sobre gestão urbana, o autor explicitamente tenta apresentar, para uma ampla audiência, as peculiaridades e características específicas dos programas, mostrando como alguns deles foram administrados e os resultados alcançados. Tenciona recuperar lições aprendidas e memória institucional que, de outra forma, seriam circunscritas à prefeitura e àqueles envolvidos diretamente no programa.

O texto sugere que mudanças fundamentais têm acontecido nas políticas públicas para a cidade. Argumenta que essas mudanças não poderiam ter sido concretizadas sem que houvesse medidas de apoio, capacitação e reestruturação organizacional bem como mudanças institucionais necessárias para apoiar novos enfoques aos problemas urbanos. O artigo sugere que a reestruturação organizacional, a formação de grupos de trabalho interdepartamentais para melhor articulação na elaboração e implementação de políticas, a descentralização de certa autoridade para níveis submunicipais e a capacitação de pessoal – entre outras coisas – resultaram em consideráveis melhorias na performance do governo local. A análise dessa experiência é particularmente importante, dado o fato de que a população expressou uma aprovação ampla das políticas de desenvolvimento urbano, tendo como resultado o surpreendente resultado das eleições de 1996, que garantiram a continuação do partido político governante pela primeira vez na história da cidade. O documen-

<sup>1</sup> Claudio Acioly Jr. é arquiteto e planejador urbano e membro da equipe de profissionais do IHS-Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam, Holanda. O autor deseja registrar a valiosa contribuição de vários gerentes de projeto e funcionários da prefeitura do Rio de Janeiro com quem trabalhou de 1996 até a data de hoje, no âmbito da cooperação institucional entre o IPP e o IHS. Um agradecimento especial a Verena Andreato, ex-diretora presidente do IPLANRio e do IPP.

to demonstra que tal resultado deu continuidade à equipe, às políticas e à cultura organizacional, que, na prática, estabelecem a base para processos de revitalização urbana bem-sucedidos e planejamento do desenvolvimento em longo prazo.

As mudanças mais substanciais que esses programas apresentaram em relação às políticas anteriores se referem à promoção de princípios de consolidação e revitalização urbana (em contraposição a políticas de remoção e demolições) e também ao envolvimento das organizações da sociedade civil nas fases de preparação e implementação do projeto, apesar de o nível de participação não poder ser comparado ao que é encontrado em outros governos locais brasileiros mais politicamente progressistas, como, por exemplo, Porto Alegre, onde uma prática de orçamento participativo institucionalizada atualmente viabiliza a participação pública na definição de políticas públicas, através da priorização de investimentos municipais na cidade. No Rio de Janeiro, associações de bairro receberam um espaço mais limitado para participar na preparação dos projetos, o que permitiu, às vezes, rejeição de propostas formuladas pela prefeitura. Porém, isso representa um avanço nas políticas municipais da cidade. Existe outra notável mudança de atitude com respeito às favelas – assentamentos informais. Pela primeira vez, opta-se por um programa de melhoramento das favelas em nível da cidade – com investimentos públicos pesados e participação do setor privado no planejamento e implementação do projeto – e reconhece-se a exclusão física e social a que está sujeita a população favelada e também as oportunidades para consolidação e integração desses assentamentos na cidade. Através do programa "Favela Bairro", o município abandonou as idéias de reassentamento, expulsão e "tolerância" que caracterizaram políticas municipais até o início dos anos 90.

O texto descreve alguns mecanismos organizacionais e administrativos estabelecidos para tornar o governo local mais eficiente, do ponto de vista financeiro. Também apresenta uma análise de diferentes programas e intervenções estratégicas, como o Plano Estratégico da Cidade, o Favela Bairro – Programa de Melhoria de Assentamentos Informais – e o Rio Cidade – Programa de Revitalização Urbana. Estas são intervenções em nível de cidade que trouxeram mudanças significativas ao tecido urbano, com notáveis melhorias no funcionamento da cidade. A articulação entre esses programas, os atores envolvidos e os mecanismos de coordenação bem como a participação da sociedade civil são descritos mais adiante. Os êxitos, bem como as falhas, são avaliados em função de possíveis direções futuras e são identificadas as questões que ainda necessitam ser direcionadas para o desenvolvimento da cidade.

### **O contexto urbano, social e político**

O Rio de Janeiro é a segunda maior cidade brasileira e uma das duas cidades mais importantes do país, juntamente com São Paulo. A cidade é conhecida pela beleza peculiar e o ambiente natural – tendo a composição geográfica como seu mais importante ativo e uma imagem que atrai turistas de todo o mundo. Também é sede de muitas instituições de pesquisa e conhecimento acumulado, possuindo um significativo parque industrial, especialmente nos setores petroquímico e naval. A cidade do Rio de Janeiro é um importante centro comercial e financeiro, com um setor de serviços bem estabelecido, especialmente nos domínios financeiro e tecnológico, oferecendo uma ampla variedade de serviços em cultura, lazer e turismo, que dá à cidade um perfil internacional. Em 1960, perdeu seu título de capital brasileira para Brasília, o que resultou na migração das instituições e serviços do governo federal, ainda que a cidade continue acomodando a sede de muitas agências do governo federal.

Em termos econômicos, o PIB da Prefeitura do Rio de Janeiro, no fim dos anos 90, era de aproximadamente US\$ 50 bilhões, para uma população de aproximadamente 6 milhões de habitantes. A região metropolitana do Rio possui cerca de 11 milhões de habitantes, distribuídos entre treze municípios, com uma área total de 7,4 mil km<sup>2</sup> (incluindo a Prefeitura do Rio de Janeiro) e um PIB de aproximadamente de US\$ 80 bilhões. Em conjunto, as prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo acomodam, aproximadamente, 20% da população brasileira e suas economias são responsáveis por mais de 20% do PIB total do país. O eixo Rio-São Paulo, de 429 km, é de fato o coração da industrialização do Brasil e o motor do desenvolvimento do país.

Apesar do seu potencial econômico, a região metropolitana do Rio de Janeiro é marcada por desigualdades marcantes. As disparidades entre o centro metropolitano e a periferia exacerbam exclusão social e pobreza. É nos municípios periféricos que uma proporção significativa de famílias de baixa renda e uma força de trabalho não especializada encontram moradia e têm acesso a terra barata. Esse fenômeno materializa ainda mais uma severa estratificação socioespacial em nível metropolitano. A concentração de riqueza, emprego, serviços e diversão no município central resulta num volumoso e contínuo trânsito da periferia para o Rio de Janeiro.

No início dos anos 90, a cidade do Rio de Janeiro confrontou-se com uma crescente tensão social e impactos sociais diretos da séria recessão enfrentada em todo o país. Assentamentos de baixa renda e, mais especificamente, as favelas se tornaram o foco de violência e insegurança, com o narcotráfico praticamente estabelecendo um poder paralelo e o controle local, em detrimento de normas municipais e regimento da lei. As associações de moradores dos assentamentos, que foram muito ativas durante os anos 80, estavam sob contínua tensão e os residentes locais estavam sujeitos a intimidação, medo, sendo muitas vezes surpreendidos no meio de um tiroteio entre gangues e forças policiais.

A cidade estava enfrentando uma desintegração social e espacial, quando um novo governo municipal assumiu em 1993, com a determinação de restabelecer a governabilidade urbana e abordar, nas suas raízes, o que se chamava "desordem urbana" e "exclusão social". A decisão foi atuar firmemente e tirar vantagem da mobilização popular espontânea e das demonstrações contra todo tipo de problemas sociais, violência e insegurança na cidade. Havia um movimento da sociedade civil, clamando pela paz social, que mobilizava opinião pública e apoio cada vez mais amplo.

O setor informal havia invadido os logradouros públicos, com os vendedores ambulantes, extensivamente, em toda a cidade, colocando o espaço público em risco. Espaços públicos e áreas de pedestres, até em bairros famosos, como Copacabana e Ipanema, haviam sido tomados por vendedores de ruas, carros, extensões ilegais de lojas e negócios, sem deixar espaços para os pedestres caminharem.

As finanças municipais não estavam bem organizadas e faltava eficiência devido ao fato de que o cadastro da cidade tinha se tornado obsoleto, depois de anos de negligência e falta de atualização. A arrecadação de renda havia declinado e a estrutura do governo local dava mostras de estagnação, estando incapaz de dar respostas aos desafios enfrentados pela segunda maior cidade do Brasil. A população não tinha confiança no governo local e o moral da equipe era baixa, com salários que não correspondiam às responsabilidades (Acioly e Andreatta, 1998).

Era um momento em que havia um clamor popular pela segurança, harmonia e animação dos espaços públicos. Organizações da sociedade civil estavam unidas para recapturar a imagem da cidade e lutar por ordem social. Existia uma série de manifestações públicas, que criaram oportuni-



dades para a população e suas organizações envolverem-se no desenvolvimento de uma visão de cidade presente e do futuro. Também houve uma mudança nos contextos político e econômico externos causada pelo novo plano de estabilização econômica do Governo Federal (Plano Real) – que conseguiu controlar a inflação e trazer estabilidade de preços e política monetária –, algo que os brasileiros vinham esperando por toda uma década. O governo municipal tirou vantagem dessas externalidades para desempenhar um papel pró-ativo contra o que foi denominado pela política municipal como "desordem urbana".

A ação municipal foi facilitada pelo considerável grau de autonomia financeira, administrativa e política que um município brasileiro goza, em comparação ao que ocorre em muitas outras nações em desenvolvimento e até mesmo nas desenvolvidas. As prefeituras brasileiras têm tanto poder que Davey (1996) as coloca potencialmente entre as mais abrangentes e independentes no mundo. Os municípios no Brasil têm uma autonomia protegida pela Constituição e detêm o poder, entre outras coisas, para determinar suas próprias organizações e funções, têm prefeitos e vice-prefeitos eleitos diretamente, têm poder para determinar sua própria Constituição Municipal (Lei Orgânica) e têm autonomia para explorar suas receitas. Uma cidade como o Rio de Janeiro tem um potencial enorme para gerar seus próprios recursos e receitas se uma adequada gestão pública e políticas coerentes forem colocadas em prática. Paradoxalmente, a autonomia municipal representa um obstáculo dentro de um contexto de "conurbação" e metropolização, como o do Rio de Janeiro, porque se torna muito difícil alcançar uma estreita cooperação e coordenação, indispensável entre governos independentes locais em setores como gestão ambiental urbana, transporte público, provisão de infra-estrutura e planejamento do desenvolvimento econômico.

#### **Medidas para cumprir performance institucional e gestão do setor público melhorada**

A prefeitura se reestruturou internamente e uma nova estrutura de gestão foi estabelecida para facilitar e aumentar a coordenação horizontal e transversal. Funcionários municipais de primeiro escalão e chefes de agências municipais se reuniam regularmente com o prefeito para discutir a políticas de ação intersetorial e interinstitucional visando à implementação de uma política de governo coesa. Esse grupo foi chamado "G54" e o grupo de funcionários de segundo escalão foi denominado "G260". Os números indicavam a quantidade de técnicos e funcionários envolvidos em cada grupo de trabalho. Ficou provado posteriormente que esses grupos eram importantes ferramentas de gestão, articulação e comunicação com o prefeito dentro do governo municipal. O papel de cada grupo foi claramente definido. G54 dedicava-se às políticas e tinha um caráter político forte, enquanto G260 tinha um caráter mais executivo e dedicava-se às questões operacionais. Apesar disso, este último ajudou na construção da equipe com relação às metas da política municipal e estratégias desenhadas.

Cinco grupos de macrofunções foram formados, de acordo com áreas centrais de desenvolvimento: desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, gestão da cidade e finanças. Cada grupo era liderado por uma secretaria municipal para conduzir as políticas governamentais, chegar-se a uma estratégia municipal articulada e, por isso, responder ao prefeito pela organização e implementação. O grupo de desenvolvimento urbano era liderado pela secretaria de Urbanismo e o secretário era um arquiteto com grande conhecimento da cidade e seus problemas, Luís Paulo Conde, que foi posteriormente eleito prefeito da cidade, em 2000.

A ênfase foi dada a políticas urbanas que trabalhavam para a reabilitação de espaços públicos e a integração de assentamentos informais no tecido urbano. A ação municipal e os investimentos públicos deveriam ser igualmente divididos entre todo o território da cidade, significando que gastos do orçamento municipal deveriam ser distribuídos espacialmente, abandonando-se antigas práticas de intervenção seletivas e populistas. O princípio foi abordar as discrepâncias encontradas entre bairros, em termos de investimentos públicos, infra-estrutura, qualidade do espaço e qualidade de vida e reverter os processos de deterioração física via investimento público. Esse enfoque foi articulado com as ações e iniciativas do programa assumidas nos espaços dos grupos de macrofunções de desenvolvimento econômico e social.

Tal instrumento de gestão proporcionou integração e coordenação horizontal, o que facilita a eficiência e o melhor uso de recursos, a tomada de decisão e o estabelecimento de metas comuns. Reuniões de gestão entre o primeiro e o segundo escalões das várias secretarias municipais aconteciam regularmente (pelo menos uma vez ao mês) e eram organizadas por tema. Nessas reuniões, os temas eram discutidos e políticas públicas definidas, estabelecendo-se os papéis de cada secretaria e agência municipal e simplificando tanto a coordenação quanto a alocação de recursos. O prefeito e os principais funcionários municipais que conduziram as secretarias engajavam-se em discussões estratégicas e desenvolviam visões comuns nas reuniões do G54 que, posteriormente, eram desenvolvidas em termos administrativos e operativos em um nível mais baixo da administração municipal. Tudo isso estava articulado com a criação de uma gestão financeira estrita, uma arrecadação de rendimentos eficiente e um bom sistema de informação da cidade, objetivando fornecer ao prefeito a informação atualizada e necessária para a tomada de decisão.

Uma das medidas mais inovadoras foi a criação da Controladoria Geral do Município (CGM), ou "unidade de controle financeiro", que foi legalizada em dezembro de 1993 aproximadamente um ano depois que a nova administração assumiu (Lei 2.068/1993). Isso foi inspirado pelo Escritório Geral de Contas do governo americano, uma entidade autônoma que cuida exclusivamente de contas públicas. A CGM, no Rio de Janeiro, foi uma importante ferramenta criada pelo prefeito – que fora professor de economia – para controlar gastos municipais, renda e fornecer a tempo declarações financeiras para um planejamento municipal de investimento apropriado. Cada programa, ação ou iniciativa que requeria alocação municipal de recursos foi devidamente checada e imediatamente integrada ao controle orçamentário e às projeções financeiras. Essa iniciativa trouxe transparência ao governo municipal, face a face com outros poderes políticos, como o Conselho Municipal Eleito (Câmara Municipal), o Tribunal de Contas e a população em geral. Esse foi um instrumento usado pelo prefeito para prevenir corrupção e minimizar fraudes na sua administração. O município do Rio de Janeiro foi, de fato, o primeiro município no Brasil a ter uma entidade desse tipo, encarregada exclusivamente do controle interno das finanças municipais. O principal papel da CGM é preparar contabilidade, orçamentos, controle patrimonial e operacional de toda a administração municipal, resguardando a eficiência na gestão e uso dos rendimentos públicos. Também apóia o Tribunal de Contas, que é o lugar onde as finanças municipais recebem a auditoria final. A missão da CGM é tornar a administração municipal transparente, ao mesmo tempo que ajuda a reduzir os gastos públicos e promove eficiência e eficácia nas atividades do município. Isso funcionou porque o município conseguiu gerar volumoso excedente que lhe permitiu autofinanciar diversas intervenções urbanas.

Um dos mais importantes sistemas da CGM é o Sistema de Informações Gerenciais (SIG), que pode fornecer, dentro de alguns segundos, informação estratégica para a tomada de deci-

sões; por exemplo: o valor total dos rendimentos públicos arrecadados através de cada um dos seus principais impostos (municipais, estaduais e federais), a receita e os gastos totais de cada mês, indicando quando se tem um déficit ou um excedente, os gastos realizados por diferentes organizações municipais e funções do governo etc. Até mesmo o grau das obrigações municipais, numa base diária, bem como os dez maiores projetos sob implementação pelo município podem ser conhecidos através do SIG.

Apesar de que algumas medidas reorganizacionais nunca tinham sido formalizadas em termos de decreto municipal aprovado pela Câmara Municipal, a verdadeira implementação dessas medidas ganhou um caráter de fato. Foi o que aconteceu com o estabelecimento da figura das subprefeituras, definidas como filiais territoriais descentralizadas do governo municipal. Cada subprefeitura foi encarregada de uma ou mais regiões administrativas. Tornou-se um importante nível de interface entre a demanda local, os processos políticos locais e o governo municipal. O "sub-prefeito" era indicado pelo prefeito – como um cargo de confiança – e lhe era concedida a tarefa de articular as ações de diferentes agências municipais dentro do seu território, desenvolver uma resposta municipal à demanda local e conduzi-la dentro da estrutura municipal. Um obstáculo crítico, nessa forma descentralizada de gestão urbana, foi a falta de um orçamento municipal descentralizado e a falta de autoridade dos subprefeitos para realmente decidir sobre alocação de recursos e tomar decisões estratégicas em nível local.

As mudanças nas políticas e nas práticas de gestão financeira fizeram a prefeitura mais rápida na resposta a externalidades, facilitando decisões rápidas, no que se referia a política, investimentos, programas, segurança pública e modernização do aparato municipal. Além da coordenação, dentro dos grupos de macrofunção e da gestão ativa das finanças municipais, a prefeitura lançou um processo de planejamento estratégico através do qual as organizações da sociedade civil participaram e propiciaram novas idéias e novos enfoques para melhorar as condições de vida na cidade. O plano estratégico da cidade envolvia organizações da sociedade civil, associações de bairro, associações dos moradores dos assentamentos, organizações do setor privado, agências do setor público, universidades, igrejas representativas, uniões de profissionais etc. A assembléia permanente do plano estratégico juntou mais de 1.500 representantes em discussões contínuas, que levaram à solução de muitos problemas urgentes do Rio (Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro, 1996). Esse foi o primeiro plano estratégico formulado na América Latina e apresenta uma visão pragmática das oportunidades e ameaças enfrentadas pela cidade do Rio de Janeiro. Diversos outros programas foram desenhados e imediatamente colocados para aprovação e execução. Um resultado é a construção de uma "rodovia urbana estratégica", denominada "Linha Amarela", ligando as áreas oeste e norte da cidade, um investimento de US\$ 250 milhões, administrado por um sistema de parceria público-privada (PPP).

#### **Uma agência municipal com desempenho de setor privado: IPP (ex-IPLANRIO)**

Para melhorar o desempenho da sua estrutura, um governo municipal deve ter a seu dispor mecanismos e instituições capazes de dar respostas rápidas, flexíveis e na hora certa aos problemas urbanos. Esse é exatamente o caso do IPLANRIO, Instituto Municipal de Planejamento e Informação, o qual foi reestruturado e denominado posteriormente IPP-Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. O IPLANRIO era uma instituição subordinada diretamente ao gabinete do prefeito e responsável pelo desenvolvimento e gestão de indicadores urbanos, pela formulação e

implementação de projetos de revitalização urbana, disseminação de informação e pela manutenção e atualização do cadastro físico e fiscal da cidade. A exemplo do IPPUC de Curitiba e EMURB de São Paulo, o IPLANRio detinha um grau de autonomia típico das autarquias e sua subordinação direta ao Executivo tornava vital seu papel de suporte à formulação e execução de políticas municipais assim como ao monitoramento dos processos urbanos na cidade, dando subsídio, através de conhecimento e informação, para a tomada de decisão.

O cadastro digital da cidade e a gestão dos indicadores econômicos e sociais bem como o monitoramento das favelas (assentamentos informais) são parte de incontáveis tarefas executadas pelo IPLANRio. O cadastro das favelas e as análises socioeconômicas sempre foram fontes importantes para os estudiosos da urbanização informal na cidade. O IPLANRio trabalhava em estreita relação com organizações do setor privado e associações comunitárias na implementação de diversos projetos de revitalização urbana, tais como os programas Rio Cidade e Favela Bairro.

O papel do IPLANRio foi instrumental e estratégico para modernizar a gestão da informação e criar um sistema de apoio às decisões para a prefeitura. Com acesso direto ao gabinete do prefeito e com a flexibilidade e mobilidade similar às organizações do setor privado, o IPP conseguia sempre atrair profissionais qualificados e manter uma posição de liderança dentro do aparato municipal. Ele elaborava projetos urbanos, contratava profissionais ou instituições para implementação e formulação de projetos e dava apoio à implementação desses projetos trabalhando conjuntamente com outras agências e secretarias municipais, tais como as secretarias de Obras Públicas, Habitação, Urbanismo e também a Agência CETRio de Gerenciamento de Tráfego/Trânsito e Companhia Municipal de Eletricidade. O IPLANRio era um membro ativo dos grupos de trabalho interdepartamentais de macrofunções como a de desenvolvimento urbano. A "informatização" do registro de terrenos da cidade, a organização do banco de dados, o registro computadorizado do imposto sobre propriedade e do imposto sobre serviços e coleta e distribuição de importantes dados sociais, físicos e econômicos foram funções que ganharam importância fundamental na política urbana da prefeitura.

Em 1997, o IPLANRio foi reestruturado e dividiu-se em duas agências: uma estritamente relacionada com informática, cadastro fiscal e contabilidade financeira, que herdou o nome original – IPLANRio –, e outra chamada IPP – Instituto Urbano Municipal Pereira Passos, vocacionada para o planejamento urbano, a formulação e manutenção de indicadores urbanos, projetos estratégicos e estudos do setor urbano e gestão de programas. O IPP ficou subordinado à Secretaria Municipal de Urbanismo, assim perdendo seu papel estratégico e autônomo dentro da estrutura da prefeitura. A idéia de subordinar as ações municipais à Secretaria de Urbanismo acabou resultando numa perda de agilidade e flexibilidade nos processos de formulação, gerenciamento e execução de projetos e programas estratégicos. Do ponto de vista da administração pública, poderíamos dizer que houve um retrocesso nessa reestruturação. O gabinete do prefeito perdeu um instrumento de ação importante na gestão da cidade.

De qualquer forma, o IPP mantém o Sistema de Informação Geográfico e o mapa digital da cidade. Conseqüentemente continua cumprindo um papel instrumental no desenvolvimento e atualização do registro de terrenos da cidade e uma base de dados, orientada geograficamente, unida à base do imposto territorial. Atualmente isso representa uma significativa fonte de renda municipal, que equivale a aproximadamente US\$ 1 bilhão. A prefeitura do Rio dificilmente depende de transferências dos governos Estadual e Federal, que representavam, no fim dos anos 90, cerca de 32% do orçamento municipal. A partir de 1993, a receita local vinha aumentando a um nível que permitiu à

prefeitura construir uma reserva de US\$ 1 bilhão para investimentos, os quais foram usados para lançar os programas Favela Bairro e Rio Cidade. A cidade também emitiu bônus municipais e os vendeu no mercado internacional, gerando um excedente de US\$ 125 milhões. Esses rendimentos foram fundamentais para se iniciarem programas de desenvolvimento municipal bem como para financiar seus planos de investimento. A renda procedente das aplicações das reservas no mercado financeiro aumentou de US\$ 26 milhões, em 1993, para US\$ 323 milhões, em 1995. Em 1998, as fontes de renda do município chegaram a R\$ 3,6 bilhões ou US\$ 2,1 bilhões.

A forma inteligente como foi executada a gestão financeira permitiu à prefeitura dar início à execução de dois programas municipais de grande impacto – Favela Bairro e Rio Cidade – com seus próprios recursos. Tais programas tiveram impacto em todos os níveis e ganharam enorme apoio popular, a ponto de influenciarem significativamente os resultados das eleições municipais de 1996, permitindo a um partido governante e um "candidato da situação" serem reeleitos pela primeira vez na história da cidade. Sem dúvida, esse fato facilitou a continuidade das políticas, dos programas e fundamentalmente de quase toda a equipe técnica e gerencial. O "Programa Favela Bairro" concentrou-se na melhoria das favelas e sua integração física, jurídica e social na cidade, através de investimentos públicos em infra-estrutura, serviços comunitários, gestão do espaço público, participação e legalização da posse da terra. O "Programa Rio Cidade" objetivava a revitalização dos principais corredores e eixos estruturadores da cidade, situados em bairros consolidados por meio de investimento público e voltados à modernização da infra-estrutura e recuperação de sua imagem e caráter urbano. Os dois programas deram um salto de qualidade na forma e no desenho urbano assim como na implementação da iluminação pública, de equipamentos urbanos, sinalização visual das ruas e espaços públicos, gestão do trânsito, pavimentação, vias de pedestres, ciclovias, etc.

Ambos os programas mostraram novas formas de desenho arquitetônico e urbano na remodelação do entorno construído, bem como estimularam o envolvimento do setor privado na concepção de projetos e na futura implementação destes. Isso significa que a prefeitura tinha que fortalecer a capacidade da sua equipe técnica para gerenciar programas e implementação de projetos que envolvem uma diversidade de atores públicos, privados e da comunidade e cuidar bem de tudo isso. Uma estrutura de gestão de programas e projetos foi estabelecida para monitorar todo o ciclo de projeto, desde sua concepção e desenvolvimento até a entrega final à população. A maioria desses programas foi financiada diretamente pelo orçamento municipal. O programa Favela Bairro recebeu uma contrapartida financeira (40%) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (aproximadamente US\$ 180 milhões).

### **Plano Estratégico do Rio: Inovando na elaboração e implementação**

O Plano Estratégico do Rio de Janeiro foi baseado nos mesmos enfoques e metodologias de planejamento usados na formulação e implementação do Plano Estratégico de Barcelona. De fato, vários consultores de Barcelona trabalharam na elaboração do Plano do Rio. Uma parte vital do processo foi o envolvimento direto das organizações da sociedade civil durante todo o processo e a mobilização de recursos financeiros do setor privado para financiar todo o processo de planejamento estratégico. Diversos grupos de trabalho foram estabelecidos e tinham, entre seus membros, representantes de universidades, igrejas, associações de moradores, setor privado industrial e associações de comerciantes, associações de profissionais etc. Os grupos de trabalho priorizaram temas, estabeleceram uma nova visão para a cidade e realmente estabeleceram mecanismos para ação.

O plano menciona o envolvimento direto de 305 pessoas no Conselho da Cidade e no seu próprio Conselho de Diretores, representando renomadas organizações comunitárias, acadêmicas, privadas e públicas. Cento e nove pessoas participaram ativamente da preparação do diagnóstico da cidade, enquanto 323 se envolveram na análise das propostas para a cidade. Vinte e cinco especialistas diferentes foram contratados para preparar estudos dos setores (Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro, 1996).

O plano mobilizou agências dos governos estadual e federal e crescentemente envolveu atores do setor privado não somente no seu financiamento mas também na implementação de diversas estratégias e projetos. Um grupo de trabalho bastante ativo que congregou vários economistas formou a base para a criação de uma nova "Secretaria Municipal", estritamente relacionada às questões do trabalho e emprego. A nova Secretaria concentrou-se na capacitação de trabalhadores e mercados de trabalho. Essa ênfase, conjuntamente com o montante de obras e investimentos públicos de grande impacto, acabou fazendo com que o Rio tivesse um dos mais altos índices de emprego entre as importantes cidades no Brasil ao fim da década de 1990. O índice de desemprego na cidade caiu para 5,8%, contra o índice nacional de 7,7% (*O Globo*, 2000).

#### **Revitalização Urbana: revitalizando espaços públicos através do programa Rio Cidade**

O principal objetivo desse programa foi a reestruturação urbana e a revitalização de eixos estruturadores de bairro, geralmente ruas comerciais vitais situadas em bairros consolidados da cidade e que eram importantes para a formação de uma imagem local e para a cidade do Rio de Janeiro como um todo. Estudos anteriores conduzidos pelo IPLANRio revelaram que, em várias áreas da cidade, a deterioração física se processava simultaneamente ao declínio econômico. A má qualidade do ambiente urbano e deficiências na iluminação pública, equipamentos urbanos, planejamento da paisagem e inadequada provisão de infra-estrutura e espaços públicos para pedestres e veículos requeriam intervenção pública urgente. O programa foi particularmente dirigido à resolução da precariedade dos espaços públicos que se encontravam obstruídos, abandonados e deteriorados, tornando sua utilização e a circulação de pedestres um esforço desagradável e, muitas vezes, perigoso.

A prefeitura decidiu abrir o processo de planejamento e o desenho de alternativas às organizações do setor privado, proporcionando uma oportunidade única às firmas consultoras, de engenharia e planejamento de participar na remodelação dos espaços públicos da cidade. Juntamente com o IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil –, a prefeitura organizou, através do IPLANRio (e posteriormente IPP), uma competição pública para desenvolver sugestões metodológicas, idéias e estratégias de revitalização urbanas. A resposta foi surpreendente.

Na primeira fase do Programa Rio Cidade, quinze escritórios de planejamento e arquitetura foram selecionados e depois contratados para, mais adiante, desenvolverem suas idéias e transformá-las em projetos reais. O IPLANRIO (agora IPP) coordenou o processo em nome do prefeitura e articulou ações acordadas com outras agências municipais. O IPP desempenhou um papel vital na coordenação transversal entre os vários agentes envolvidos. A articulação entre agências de utilidade pública municipais, concessionárias, bem como outros parceiros públicos (municipais, estaduais e até federais), entidades privadas e da comunidade requeriam uma capacidade de gerenciamento para implementar um programa dessa magnitude e executar projetos complexos simultaneamente, dentro de um tempo determinado pela ordem eleitoral (quatro anos). Para cada projeto, um gerente de pro-

jetos foi designado, para administrar o ciclo completo do projeto até a entrega final do seu resultado à cidade. Os gerentes do projeto Rio Cidade eram responsáveis por todo o processo de formulação e implementação, tendo um papel pivô na articulação entre os vários atores da comunidade, políticos, públicos e privados. Esse foi um passo inovador que ajudou a tornar o programa eficiente na resolução de problemas, gestão do tempo e uso de recursos, quando comparado a outras experiências da prefeitura. Apesar de não possuir autonomia sobre seu orçamento de projeto, o gerente era um fiscal e, ao mesmo tempo, articulador e monitor da formulação e execução dos projetos tanto pelas firmas de planejamento e arquitetura quanto das empresas de construção.

Diferente de outros projetos de revitalização previamente implementados na cidade, o Programa Rio Cidade estimulou o envolvimento de associações de bairros, que participaram ativamente, em todo o ciclo do projeto, da concepção até sua implementação final. Isso foi um novo aspecto importante do programa. Foi mais propriamente um novo passo para se obter mais transparência na elaboração e implementação do plano por meio de um processo consultivo. Várias sugestões e objeções dos residentes, comerciantes e associações de empresários foram incorporadas nos projetos finais. Às vezes, os projetos eram totalmente rejeitados e forçados à reformulação, tal como aconteceu no bairro do Leblon. Isso proporcionou novas dinâmicas para a participação da sociedade civil e fortaleceu a apropriação pública do programa. Esse canal de comunicação permitiu ao IPP monitorar mais de perto como residentes locais e pequenos comerciantes estavam desenvolvendo mais interesse nas obras municipais nas suas áreas residenciais e apresentando uma demanda mais articulada na gestão do espaço público. O crescente interesse e o desejo de expressar opinião durante os encontros públicos e consultas podem ser percebidos como um sinal de crescimento da auto-estima entre a população diretamente afetada pelos projetos. Além disso, o IPP passou a manter um canal contínuo de comunicação com os moradores das áreas do projeto (e fora delas também) através de cartas, chamadas telefônicas e conversas que eram gravadas, arquivadas, encaminhadas dentro da prefeitura – envolvendo outros departamentos e secretarias – e finalmente respondidas, de volta, ao cidadão envolvido.

Os principais pontos da política eram promover uma consolidação urbana nas áreas vitais da cidade, através de projetos estratégicos "pontuais" e abdicar dos enfoques de "urbanismo completo da cidade" e "reconstrução urbana" que caracterizavam intervenções municipais anteriores. O programa financiou uma série de projetos de revitalização estratégica que eram executados em vários bairros da cidade, de forma simultânea. Apesar da preocupação com os vínculos entre os projetos Rio Cidade e o bairro onde eles estavam situados, a integração e possíveis sinergias entre projeto e desenvolvimento integral do bairro não foram bem articuladas e trabalhadas dentro de uma política municipal. É interessante notar que o Programa Rio Cidade confiava na criatividade nativa e nos recursos locais retirados diretamente do orçamento da cidade. Toda a cidade foi sujeita a ações de revitalização e a idéia foi irradiar urbanidade cercando os pontos focais de intervenção do programa. Os comerciantes locais se envolveram progressivamente no processo de revitalização e responderam positivamente, com um quantidade significativa de investimentos privados na melhoria na construção, renovação de fachadas, recuperação das ruas comerciais, atração de negócios e gestão do espaço urbano. Todos os quinze projetos da primeira fase foram implementados, resultando numa renovação completa da rede de infra-estrutura, gestão e planejamento do espaço público, redesenho dos equipamentos urbanos e difusão, com alto grau de aprovação popular. Cerca de 150 praças e parques públicos foram reabilitados no processo.

Uma nova licitação pública foi organizada e vinte outras áreas foram incluídas em uma competição de idéias e projetos em bairros que foram posteriormente sujeitos a iniciativas de revitalização urbana propulsionadas por um programa de investimento público sólido. Na verdade, a prefeitura, através do IPP, tem um banco de dados de projetos urbanos suficiente para deixar a cidade em contínuo processo de renovação urbana para os próximos dez anos. Recursos financeiros têm sido alocados para financiar a segunda fase do Programa Rio Cidade, que é igual à primeira fase – custando o equivalente de US\$ 150 milhões –, vindos diretamente do orçamento municipal. Tendo como base a experiência e lições aprendidas com esse programa, a prefeitura lançou o RIO-MAR, programa de gestão da faixa costeira, formulado para reabilitar os espaços públicos situados no litoral da cidade. A melhoria do mundialmente famoso Parque do Flamengo – desenhado pelo arquiteto Burlé Marx e conhecido como um dos maiores parques urbanos do mundo – foi elaborada visando um processo global de conservação e restauração. Isso implica a recuperação do seu ativo vegetal e amenidades públicas, a renovação do Museu de Arte Moderna, o aprimoramento das facilidades esportivas públicas e melhoria na segurança pública.

#### **Integração de assentamentos informais: reconquistando a cidadania**

Em 1994, o governo municipal criou a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), cuja meta era formular e implementar um política de habitação municipal que pudesse fornecer soluções sustentáveis às várias facetas dos problemas de habitação surgidos na cidade. Diferentes programas foram desenhados para dirigir os problemas das famílias de baixa renda que residiam em favelas e assentamentos informais ou glebas de terra ocupadas ilegalmente (assentamentos irregulares e clandestinos). Foram elaborados programas de gestão e manutenção dos conjuntos habitacionais, executados dentro do marco do sistema financeiro da habitação (SFH) e Banco Nacional da Habitação (BNH), no período 1964-85. Os problemas das famílias que viviam em assentamentos situados em áreas de alto risco e pessoas desabrigadas vivendo sob viadutos também foram objeto da nova política habitacional. Um programa específico – chamado Programa Favela Bairro (SMH, 1995) – foi desenhado para dirigir os problemas das favelas. O programa foi lançado e financiado inicialmente pelo orçamento municipal, mas, no último estágio, a prefeitura conseguiu aumentar seu orçamento em mais de US\$ 300 milhões, graças ao empréstimo conseguido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desde que os investimentos não excedessem inicialmente a US\$ 2500.00 por família (primeira fase do programa).

O programa não começou do nada, já que o conhecimento sobre os problemas das favelas já tinha sido assimilado por parte do aparato municipal. A pesquisa do censo de 1991 já tinha descoberto a existência de 412 favelas. Dois anos depois uma pesquisa do IPLANRio revelou 570 assentamentos, que alojavam uma população estimada em 1,3 milhão de habitantes de baixa renda ou 21,6% da população do Rio. Isso revelou também uma produção pobre de infra-estrutura e serviços públicos e, em alguns casos, existia uma total ausência de qualquer tipo de serviços municipais. A maioria das favelas era densamente ocupada, com má acessibilidade e uma configuração urbana irregular, uma grave carência de espaço público e áreas de lazer e socialização. A ocupação da terra não estava regularizada e, em muitos casos, havia situação crítica de risco. As pesquisas descobriram uma considerável mudança nos tipos de materiais utilizados para construção das moradias. Uma diminuição da madeira e materiais recicláveis e um aumento dos tijolos de cerâmicas e estruturas de concreto foram evidências de um processo de consolidação tolerado pelos



governos municipais anteriores. As favelas aumentaram em densidade e tinham se expandido para os morros inclinados e áreas altas, causando destruição das florestas, degradação ambiental e aumento dos riscos de deslizamento. As fortes chuvas de 1995 mostraram a vulnerabilidade das muitas favelas, causando um considerável prejuízo material e perdas de vidas.

A seleção dos assentamentos para melhoria seguiu um conjunto de critérios que levou em consideração: (1) o tamanho da favela, (2) o grau de dificuldade para a melhoria física, (3) o nível de infraestrutura no lugar, e (4) as necessidades dos moradores. Isso teria um efeito direto sobre (5) todo o custo do melhoramento. Indicadores de urbanização foram desenvolvidos e, no final, mais de 100 favelas foram excluídas e 85 foram priorizadas para ação imediata.

O principal objetivo do programa Favela Bairro é integrar assentamentos informais na cidade formal, através de iniciativas de melhoria dos assentamentos. Isso significava transformar as favelas em bairros habitáveis, onde se encontrariam estradas e vias de acesso, títulos de terra, serviços públicos e comunitários e amenidades, como em qualquer outro lugar da cidade. A prefeitura abordou a exclusão social com um sólido pacote de investimento público que envolveu a população local, diversas agências municipais, organizações não-governamentais e associações de profissionais, bem como firmas privadas de consultoria, arquitetura e planejamento.

Similarmente ao que ocorreu no Programa Rio Cidade, a prefeitura também inovou no Favela Bairro em vários aspectos. Em 1994, uma competição pública de idéias e metodologias para melhoramento das favelas foi organizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Arquitetos (IAB), baseada na qual a SMH selecionou as quinze primeiras melhores propostas submetidas por firmas locais de planejamento e arquitetura. Essas propostas foram premiadas com um contrato para desenvolver planos de melhoramento em assentamentos pré-selecionados, recebendo a instrução clara de trabalhar conjuntamente com as comunidades, no desenho dos planos e para a delimitação dos planos de ação. Posteriormente essas propostas e idéias foram publicadas em livro pela prefeitura.

O programa enfatizava a integração física como passo fundamental para gerar um processo de melhoria da qualidade de vida e de moradia nos assentamentos, priorizando a acessibilidade, a abertura e pavimentação de ruas e principais acessos e a definição de espaços públicos e equipamentos comunitários, tais como creche, parque desportivo, praças e *playgrounds*. Ele deu ênfase à gestão do espaço público, deixando o domínio privado/doméstico fora dos seus pacotes prioritários de intervenção e investimento público. O ponto de partida foi sempre um "plano" de intervenção na morfologia e configuração urbana da favela, através do qual se definia claramente o domínio público e o privado. Esse era o passo essencial para a formalização futura da posse da terra e direitos de cidadania dos moradores. O programa, assim, intencionava transformar os bens imobiliários dos residentes das favelas em propriedade imobiliária registrada em cadastro e, portanto, sujeita ao imposto municipal, mas ao mesmo tempo que reconhecia seus direitos de acesso e provisão de infraestrutura e serviços públicos. O princípio do programa está baseado nos eixos: cidadania implica direitos e deveres para ambos, cidadão e Estado (Acioly, 1997).

Para implementar o programa, a SMH criou uma estrutura de gestão de programa e estabeleceu mecanismos de coordenação transversal e entre as agências, para cuidar de todo o processo de planejamento, desde sua formulação até sua implementação e a finalização dos trabalhos em cada uma das favelas selecionadas. Assim como o programa Rio Cidade, os gerentes de projeto assumiram um papel importante no processo de desenvolvimento dos projetos e posterior execução.

As licitações eram executadas de acordo com os princípios estabelecidos e normas para licitação pública no Brasil e, novamente, o IPP se destacava na preparação da documentação da licitação, análise, contratação etc. O processo de implementação era também tema de licitação pública, e os contratados eram selecionados de acordo com sua experiência, atestação de capacidade, preços e capacidade de gestão para executar obras públicas dessa natureza. A Figura 1, a seguir, ilustra, de forma diagramática, as relações entre atores e o papel de pivô que assumem os gerentes de projeto no sistema de gestão, articulação, monitoramento, fiscalização e facilitação das operações de planejamento e execução de projetos tão complexos, como, por exemplo, coordenar as equipes de planejamento (elaboração de projetos e planos de intervenção), aprovar e articular os projetos de rede de infraestrutura (aprovar junto às concessionárias e definir detalhes técnicos), supervisionar as construtoras (atividades de construção, execução de projeto, especificações) e as associações de bairro (beneficiários e usuários finais).

Até fins da década de 1990 mais de 450.000 moradores já haviam sido beneficiados pelo programa. No total, o Programa Favela Bairro, juntamente com o Programa Bairrinho e os programas de melhoria realizados nas quatro maiores favelas, como Rocinha, por exemplo, beneficiaram 115 assentamentos, a um custo total de US\$ 450 milhões. Como foi dito anteriormente, US\$ 180 milhões foram mobilizados através de um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento e US\$ 28 milhões da Caixa Econômica Federal—CEF, para a melhoria das grandes favelas. O restante foi retirado diretamente do orçamento municipal. A segunda fase do Programa Favela Bairro priorizou 70 favelas, enquanto o Bairrinho 30 favelas, alcançando aproximadamente um total de 120 assentamentos. O custo estimado foi de US\$ 320 milhões para uma população total de 400.000 pessoas.

O Programa Favela Bairro obteve um alto grau de satisfação dos beneficiários diretos e também uma significativa aprovação pública da população da cidade. Observações feitas em campo e a supervisão de seguimento dos projetos mostra que os investimentos municipais estão gerando investimentos individuais privados na melhoria habitacional e na renovação do edifício. Os moradores também estão se envolvendo na gestão e manutenção de alguns dos benefícios proporcionados pelo programa. Em alguns assentamentos, líderes da comunidade local e equipe municipal informam que o narcotráfico está se realocando em outros lugares, já que a abertura das estradas e uma melhor acessibilidade colaboram para uma total integração das favelas com bairros limítrofes. No complexo das favelas do Boréu e Chácara do Céu, é óbvio que a maior transparência espacial e o fácil acesso da polícia e segurança pública a partes mais altas e anteriormente inacessíveis dos assentamentos têm resultado em menos violência e tráfico de drogas. “Um implícito, mas não muito explicitamente articulado, objetivo do Programa Favela Bairro tem sido de neutralizar a influência do crime organizado nas favelas do Rio e trazer de volta a presença do Estado nessas áreas, restabelecer governabilidade e restaurar autoridade municipal, junto com suas leis, normas e valores depois de décadas de negligência” (Acioly et al., 1999). A Prefeitura do Rio de Janeiro parece ter tido êxito parcialmente fazendo isso, mas essa questão requer uma análise muito mais profunda das causas e conseqüências do tráfico de drogas localizado nas favelas cariocas.

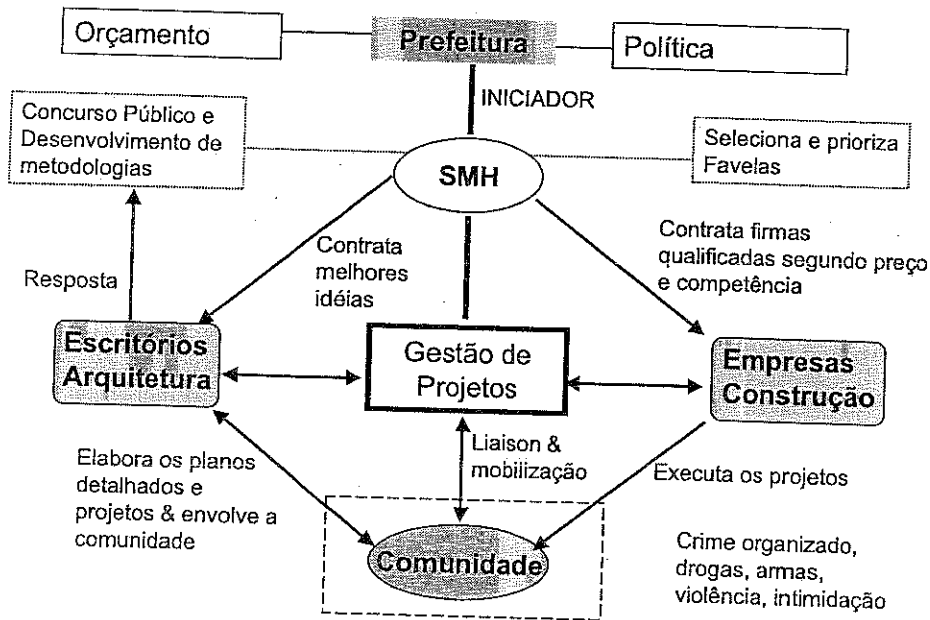
### **Tentativa de tornar-se uma cidade global no século 21**

Desnecessário dizer que a década de 1990 proporcionou uma experiência única em termos de planejamento e gestão de projetos urbanos complexos, programas ambientais e projetos de infraestrutura de grande escala. Pode-se afirmar que a capacidade do governo local fortaleceu-se não

somente para conduzir o desenvolvimento futuro da cidade, mas também para coordenar a participação de vários atores e parceiros. Além disso, a estrutura institucional foi significativamente melhorada, com um considerável esforço para estabelecer uma estrutura de gestão profissional dentro da prefeitura. As finanças municipais têm sido bem organizadas, permitindo à prefeitura colocar-se numa posição confortável quando comparada à de outras cidades brasileiras. Isso tem aumentado a credibilidade do governo local em relação às agências de financiamento internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a União Européia, facilitando o acesso a empréstimos (e recursos financeiros) de certa magnitude e permitindo a continuação de importantes programas municipais. A base de impostos do Rio de Janeiro tem melhorado e é razoavelmente precisa, com um vínculo direto entre os cadastros físico e fiscal e o sistema de informação da cidade. Um programa em andamento de mapeamento digital sob responsabilidade do IPP está criando uma base cadastral precisa e deverá proporcionar ao Executivo municipal elementos importantes para tomada de decisão de aspectos espacial-econômicos, com retroalimentação e cenários imediatos baseados em SIG (Sistema de Informação Geográfica). Todas estas iniciativas de gestão e administração representam um grande esforço da prefeitura para marcar a posição do Rio de Janeiro na rede mundial de cidades.

Figura 1

**Programa de Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro - Favela Bairro**



A Câmara Municipal tem apoiado e aprovado as iniciativas do governo local para expandir a participação do setor privado na gestão de certos serviços municipais. Concessões públicas por um período de até 10 e 30 e, em alguns casos, 50 anos têm sido aprovadas para a construção e gestão de facilidades de estacionamento subterrâneo, a rede de esgoto na Barra da Tijuca, a Rodovia Urbana Linha Amarela (com o primeiro sistema de pedágio do Brasil), a rede de fibra ótica etc. As parcerias de caráter público e privado (PPP) têm sido aplicadas na transferência de direitos de construir, gerando "mais-valia" e ajudando a promover projetos de renovação e preservação em diversas partes da cidade. O plano estratégico da cidade é outra ferramenta, concentrando-se na mobilização de recursos do setor privado – nacionalmente e internacionalmente – para permitir a cidade continuar investindo nos setores de pesquisa e conhecimento, infra-estrutura, bem como no seu turismo e nos ativos naturais ambientais. O governo local quer consolidar a imagem de uma cidade de bom funcionamento que se preocupa com a qualidade de vida de seus habitantes, o que explica a atenção especial dada pelas intenções municipais à quantidade, qualidade e imagem do seu espaço público. Como Rotterdam, Berlim e outras principais cidades européias, o Rio de Janeiro está lançando competições de desenho seletivas para atrair arquitetos estrangeiros reconhecidos para ajudar o governo local a desenhar projetos líderes para o programa de revitalização do centro da cidade, que inclui a realização de projetos de teleportos, ressurgimento de moradias nas áreas do centro, desenvolvimento das áreas costeiras, revitalização da antiga área portuária, dos bairros centrais e do centro urbano como um todo. A legislação tem sido ajustada, calçando o caminho para densificação e revitalização e o retorno da moradia nas áreas do centro de cidade. A prefeitura está particularmente atenta aos desenvolvimentos do Mercosul, o mercado comum do cone sul da América Latina, e objetiva usar sua imagem para atrair o estabelecimento de filiais e sedes de importantes corporações transnacionais. Além disso, a administração da cidade está sempre preparada para acolher grandes eventos, como os Jogos Olímpicos (perdeu para Sydney), o congresso do IULA (União Internacional de Autoridades Locais), os Jogos da América Latina, os Jogos Pan-Americanos e outros tipos de eventos esportivos que dão combustível adicional ao marketing da cidade.

Enquanto se deve dar crédito à administração do Rio pelo aparente sucesso na renovação urbana, que tem efeito direto no posicionamento econômico da cidade, no fim dos anos 90 ainda existiam muitas questões a serem resolvidas, no que diz respeito a exclusão social e pobreza urbana. Apesar de estar naquele momento com a menor taxa de desemprego, entre as principais aglomerações urbanas no Brasil, a cidade ainda está longe de resolver desigualdades críticas dentro do seu tecido urbano, particularmente quando sua região metropolitana é levada em conta. Existe esperança para mudanças, quando se considera o estabelecimento da Secretaria Municipal do Trabalho e as diversas iniciativas de capacitação e atualização profissional de seus quadros e da força de trabalho na cidade, em função de melhorar a qualidade da força laboral na cidade. Como desafio para o governo local resta a segurança pública e os problemas de criminalidade e violência que ainda coexistem com todas essas histórias de êxitos que levam o Rio de Janeiro ao século 21.

### **Conclusões e lições aprendidas**

No lado político, a continuidade das políticas, dos técnicos municipais, da cultura organizacional e da equipe de trabalho dentro da prefeitura pode ser vista como um dos pontos vitais para o sucesso do processo de revitalização urbana no Rio de Janeiro. Pesquisas de opinião realizadas dentro de campa-

nhas políticas durante as eleições de 2000 enfatizavam a significativa aprovação pública das mudanças positivas introduzidas na cidade pela administração municipal, a partir de 1993. De acordo com a pesquisa feita pelo JB-Data UFF-America Online, o prefeito tinha um extraordinário grau de aprovação – 68,6% da população considerava sua administração boa ou excelente (JB, 2000). Essa tendência deveria resultar na sua reeleição nas eleições municipais (2000) e promover uma continuidade sem precedente de um partido governante por três períodos de quatro anos ou um total de doze anos desde 1993. Poucas cidades no Brasil têm gozado dessa situação. Curitiba é o caso mais bem conhecido, com o prefeito Jaime Lerner ocupando a cadeira de prefeito por três diferentes períodos de quatro anos desde 1971, conseguindo eleger seu sucessor na maioria das ocasiões, o que garantiu uma continuidade única nas políticas e na administração municipal. As histórias de sucesso de Curitiba e sua gestão ambiental e urbana estão associadas diretamente a essa continuidade. Porto Alegre é outra cidade que tem sido governada por quatro períodos consecutivos de quatro anos pelo mesmo partido político – PT (Partido dos Trabalhadores) –, permitindo que a gestão da cidade goze de continuidade e apoio popular substancial. A população de ambas as cidades relata alto grau de satisfação com a gestão municipal, que é validada nas eleições municipais e que permite a institucionalização do planejamento em longo prazo no nível do governo local. É curioso notar que a população carioca, em uma eleição histórica, no ano 2000, decidida nos últimos momentos e por uma margem bastante pequena de votos, vota pelo retorno do prefeito que deu origem a toda essa reestruturação administrativa e de políticas urbanas, e não pela continuidade daquele que foi seu arquiteto e posterior sucessor na prefeitura. Sem sombra de dúvida a continuidade dos processos internos de gestão e o papel do IPP e desses programas na gestão urbana da cidade merecem ser revistos em um novo artigo, para se confirmarem algumas das conclusões aqui tomadas com base nos anos anteriores.

No que diz respeito à gestão, a reestruturação das finanças municipais e o rígido controle sobre as receitas e gastos municipais que foram estabelecidos no início da primeira administração (1993) no Rio geraram à prefeitura um montante de recursos internos essenciais para lançar programas de revitalização em toda a cidade. Fundos adicionais de agências de financiamento nacionais e internacionais foram adicionados aos orçamentos dos programas-chave da prefeitura. Na verdade, a disponibilidade de recursos, combinada com um tipo de planejamento orientado à ação, apoiados por uma prefeitura verdadeiramente autônoma e com vontade política, impulsionou as mudanças experimentadas pelo Rio de Janeiro. Esses elementos deveriam ser considerados como uma condição *sine qua non* para intervenções urbanas bem-sucedidas numa cidade da magnitude e complexidade do Rio de Janeiro. Inovações nos níveis de gestão de programa e projeto, como as descritas para os programas Rio Cidade e Favela Bairro, deveriam ser vistas como um esforço integral para estabelecer, no nível municipal, uma gestão ao estilo do que pratica o setor privado, orientada por resultados e eficiente na utilização dos recursos. Este artigo desvenda os vínculos entre as mudanças na gestão e eficiência do setor público, mas deve-se anotar que existe a necessidade de investigar mais além esses vínculos e descobrir evidências concretas e dados empíricos que nos ajudem a medir o "rendimento" dos governos locais e seus esforços para melhorar sua capacidade de atender às várias demandas e externalidades do ambiente externo.

Sob o aspecto do planejamento, a experiência do Rio de Janeiro dá ainda mais evidências de que, para lidar com o rápido crescimento de metrópoles com dinâmicas e tamanho do Rio de Janeiro, um governo local deve distanciar-se da tradicional figura estática do plano diretor. Devem-se abandonar os paradigmas do modernismo que defendem, entre outras coisas, estritas regulamentações e zoneamento, demolições e reassentamentos. Um tipo de planejamento flexível, que retome os princípios dos planos de

ação e grandes projetos integrados focalizados em lugares estratégicos da cidade, parece fornecer melhores instrumentos para reestruturação urbana e envolvimento direto do cidadão na gestão de sua cidade e seu bairro. De qualquer modo, deve-se levar em consideração que a estrutura municipal com sua tradição e mais de quinhentas leis e normas em uso representaram um imenso obstáculo a ser superado. O caso do Rio de Janeiro mostra que a reestruturação organizacional, a coordenação transversal, a forte liderança e treinamento, o fortalecimento e atualização profissional dos técnicos municipais são a chave para superar as barreiras da tradição e da estagnação institucional. Além disso, o plano estratégico da cidade encorajou a desregulamentação e a flexibilização do planejamento e conseguiu estabelecer um importante vínculo entre o pensamento econômico, o investimento público, o privado e a intervenção no planejamento urbano.

Quando se aborda a exclusão social e a pobreza urbana através da melhoria e integração das favelas na cidade formal, então algumas limitações de enfoque começam a tornar-se evidentes. O reconhecimento do potencial das favelas e dos assentamentos informais e o desenho e implementação de um programa de melhoria das áreas informais da cidade assim como o programa de regularização são verdadeiramente avanços significativos na gestão da cidade, especialmente quando se considera que esses programas fazem parte de uma política municipal de habitação. A mobilização de fundos adicionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a União Européia, para implementar os programas Favela Bairro e Bairro, é uma garantia para dar continuidade a um programa de larga escala e de complexidade como o Favela Bairro. De qualquer forma, ficou provado que a Secretaria de Habitação não estava preparada para assumir toda essa responsabilidade de gestão operacional e financeira, o que forçou a contratação de uma consultoria de gestão privada (gerenciadora) para a gestão do programa. A simultaneidade de tantas intervenções e projetos e os requisitos demandados pelo BID exigiam a prática de gerenciamento matricial, relatórios e gestão financeira, a fim de garantir os desembolsos planejados e o cumprimento dos prazos. Essa medida coloca em risco a formação e a capacitação de recursos humanos "internos" necessários para o gerenciamento de projetos municipais, dificultando a apropriação de processos de gestão e procedimentos típicos quando se trabalha com financiamentos externos por parte do quadro de funcionários municipais. O enfoque utilizado pelo IPP na condução do Programa Rio Cidade, responsabilizando-se pelo gerenciamento total do programa, fornece melhores indicações de que o setor público é perfeitamente capaz de gerenciar um ciclo completo de projetos num programa de revitalização urbana de múltiplos projetos, incluindo consultas nos bairros e articulação horizontal e vertical dentro do aparato institucional da prefeitura.

Os projetos do Favela Bairro ainda se concentram no melhoramento físico e investimentos pesados em infra-estrutura, limitando a participação dos moradores na fase de preparação do projeto, embora a ortodoxia do pensamento que diz que "investimentos públicos geram investimentos privados" permaneça em ambos os casos, do programa Rio Cidade e o do Favela Bairro. Vale a pena ressaltar que a segunda fase do programa Favela Bairro enfatiza o desenvolvimento socioeconômico, dirige-se à geração de emprego e apóia o estabelecimento de microempresas, de uma maneira bem estruturada. Resta saber se a estrutura municipal estará adequada a essa mudança. Outra limitação do programa é que a regularização final e a integração legal não têm sido feitas, apesar do fato de que aproximadamente 22.000 famílias já haviam recebido seu título de terra em diferentes assentamentos informais em 2000. Procedimentos complexos, custosos e demorados de regularização da terra estão impedindo a integração total das favelas na cidade formal, portanto impedindo que o programa Favela Bairro alcance um dos seus objetivos fundamentais.

É notável que uma significativa quantidade do orçamento municipal tem sido alocada para áreas e bairros que nunca haviam sido beneficiados por investimento público pesado. No entanto a disparidade ainda continua entre as zonas sul e norte da cidade. E, apesar do sucesso aparente de diversos programas municipais, como o Programa Favela Bairro e os pacotes de investimentos públicos pesados nas áreas mais pobres do Rio de Janeiro, o governo municipal está longe de resolver os níveis críticos de exclusão econômica, física e social na cidade. Além disso, a dicotomia entre o Rio de Janeiro e sua região metropolitana se alargou ainda mais e deve levar a violência urbana a níveis que afetam severamente a segurança pública na cidade.

A economia do Rio de Janeiro tem se recuperado parcialmente, e relativamente o baixo nível de desemprego levou otimismo à sua população, que está respondendo positivamente aos programas de revitalização urbana. A violência diminuiu nos assentamentos informais onde se deu a intervenção municipal e onde se dá continuidade às ações complementares, mas está muito longe de ser resolvida na cidade como um todo. A questão que se coloca é simples: se um simples governo local tem os meios e instrumentos para resolver um problema que é estrutural da sociedade brasileira e vai além da jurisdição do seu território. Vários outros problemas que não podem ser resolvidos sozinhos pelo governo local do Rio, tais como problemas ambientais, congestionamento de trânsito, transporte público, sistemas de esgoto, continuam sem ser resolvidos, porque exigem o trabalho articulado e sintonizado com outras prefeituras da região metropolitana. A solução para a poluição industrial, a contaminação das fontes de água, a sedimentação da baía de Guanabara e a qualidade do ar depende da coordenação do governo da cidade com outros níveis de governo e também com os municípios vizinhos da região metropolitana. Não obstante os êxitos dos programas municipais, tentar resolver sozinho seus maiores problemas não dará ao Rio uma solução sustentável a muitos dos seus problemas e colocará em perigo sua posição de cidade mundial no século 21.

### Bibliografia

- ACIOLY JR., C., EDELMAN, D. e PROCEE, R. Sustainable urban development and the urban poor in Rio de Janeiro. In: Mattingly, M., Fernandes, E., Davila, J. e Atkinson, A. (Eds.). *The challenge of environmental management in urban areas*. Londres: Ashgate, 1999.
- ACIOLY JR., C. e ANDREATTA, V. Linking training & human resources development in Rio de Janeiro. *IHS News*, v.13, n.3, 1-2, outubro de 1998.
- ACIOLY JR., C. *A urbanização de assentamentos informais e a gestão do meio ambiente urbano*. Trabalho preparado para o "National Policy Seminars on Urban Environmental Management and Municipal Government in Angola and Guinea-Bissau". Economic Development Institute, World Bank, mimeo., 1997.
- DAVEY, K. *Urban management: The challenge of growth*. Avebury: Ashgate Publishing, 1996.
- JB (Jornal do Brasil). *Rio Caminha para o Segundo Turno*, p.3, 17 de setembro de 2000.
- O GLOBO. Rio abriu 187 mil vagas entre março e julho. *Economia*, p.32, 9 de setembro de 2000.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SMH). *Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1995.
- PLANO ESTRATÉGICO PARA A CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Rio Sempre Rio*. Imprensa da Cidade, 1996.