

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (ICHs)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (PPGCS)

DISSERTAÇÃO

**LIMITES E DESAFIOS DE REGIMES URBANOS DE ORIENTAÇÃO
PROGRESSISTA: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO SATURNINO BRAGA NO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (1986-1988)**

RENAN DA SILVA SUZANO

Seropédica

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (ICHS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (PPGCS)

LIMITES E DESAFIOS DE REGIMES URBANOS DE ORIENTAÇÃO PROGRESSISTA:
A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DE SATURNINO BRAGA NO MUNICÍPIO DO RIO
DE JANEIRO (1986-1988)

RENAN DA SILVA SUZANO

Sob a orientação do Professor

Nelson Rojas de Carvalho

Dissertação submetida como requisito parcial
para obtenção do grau de **Mestre em Ciências
Sociais**, no programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais, área de concentração em
Ciências Sociais

SEROPÉDICA-RJ

Julho de 2020

**Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

S9681 Suzano, Renan da Silva , 1993-
LIMITES E DESAFIOS DE REGIMES URBANOS DE
ORIENTAÇÃO PROGRESSISTA: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO
SATURNINO BRAGA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (1986
1988) / Renan da Silva Suzano. - Belford Roxo, 2020.
106 f.

Orientador: NELSON ROJAS DE CARVALHO.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS , 2020.

1. Rio de Janeiro . 2. Regimes Urbanos . 3.
Saturnino Braga . I. CARVALHO, NELSON ROJAS DE , 1961
, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNICAS SOCIAIS

RENAN DA SILVA SUZANO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**, no programa de Pós-Graduação em Ciências sociais, área de concentração em Ciências Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 31/07/2020

Documento assinado digitalmente
 NELSON ROJAS DE CARVALHO
Data: 21/11/2024 10:27:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho – PPGCS/UFRRJ (orientador)

Documento assinado digitalmente
 VLADIMYR LOMBARDO JORGE
Data: 07/11/2024 10:10:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Vladimyr Lombardo Jorge - PPGCS/UFRRJ

Documento assinado digitalmente
 ERICK SILVA OMENA DE MELO
Data: 07/11/2024 08:32:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Erick Silva Omena de Mello – IPPUR/UFRJ

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001 (This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil – (CAPES) – Finance Code 001).

A construção deste trabalho não seria possível sem a presença e ajuda (direta e indireta) de pessoas fundamentais que tornaram e tornam a vida muito mais leve, mesmo diante das múltiplas responsabilidades inerentes a vida acadêmica. Dito isso, expresso meus sinceros agradecimentos a todos os professores e mestres tanto da graduação em História, quanto do mestrado em Ciências Sociais, ambos na UFRRJ. Em tempos de pauperização das condições de vida das classes trabalhadores, o valor e a importância do ensino público, gratuito e de qualidade tornam-se cada vez mais necessários. Se não fosse a universidade pública, dificilmente um filho – como eu- de pais que se quer tiveram a oportunidade de terminar o ensino básico, conseguiriam ingressar em uma universidade.

E neste caminho iniciado em 2012 na graduação até o término do mestrado em 2020, tive a felicidade de conhecer e estabelecer relações que se tornaram centrais. Fica aqui o agradecimento, aos meus amigos (as) de graduação que mantendo um ciclo afetivo rotineiramente: Victor Poppe, Luan Mendes, Leandro César, Jéssica Andrade, Manoel Carlos Higino e entre outros que em diversos momentos contribuíram para minha formação pessoal e profissional. Aos amigos (as) que tive o prazer de conhecer ao ingressar no mestrado, entre eles Witer Naves e Daniel Leonel. Assim como ficará para sempre em minha memória a turma de 2018 do PPGCS. Obrigado a cada um por todos os momentos compartilhados..

Expresso meus sinceros agradecimentos a todos os membros do LEPPEM (Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole) e em especial ao meu orientador Nelson Rojas de Carvalho que desde 2017 me forneceu todo o suporte acadêmico e intelectual necessário para o desenvolvimento deste trabalho. Suas dicas e orientações serão levadas para a posteridade. Agradeço também aos membros da banca, Erick Omena e Vladymir Lombardo, pelas dicas e orientações desde a qualificação e pela participação na defesa final.

Agradeço imensamente ao ex-prefeito Roberto Saturnino Braga, por ter me concedido uma entrevista e pela boa vontade de me receber para esclarecer pontos fundamentais desta pesquisa

. Agradeço enormemente aos meus pais, Marlene e Waldemir, simplesmente por fazerem parte da minha vida desde 1993 e por todo afeto.

RESUMO

SUZANO, R.S. Limites e desafios de regimes urbanos de orientação progressista: a experiência do governo de Saturnino Braga no município do Rio de Janeiro (1986-1988). 2020. 106 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2018.

Esta dissertação tem como objeto um estudo de caso sobre a administração de Roberto Saturnino Braga frente ao município do Rio de Janeiro entre os anos de 1986 e 1988. Utilizamos como metodologia a triangulação entre levantamento bibliográfico teórico, levantamento de bibliografia secundária e a análise de fontes. Buscamos compreender a natureza progressista do seu governo, bem como desvelar as variáveis políticas que induziram sua administração municipal à “falência”; optamos por analisar o referido objeto balizados pela “Teoria dos Regimes Urbanos”. Esta teoria nos forneceu os insumos necessários para corroborar nossas hipóteses: a opção de governo de Saturnino Braga foi uma tentativa de montagem de um regime urbano de orientação progressista, mesmo diante de um cenário de esvaziamento econômico no município do Rio de Janeiro. O processo de “falência” da prefeitura não deve ser analisado meramente pelo viés contábil, mas também pelas variáveis políticas. Além de não capitalizar o apoio de seu partido, o PDT, de não ter o suporte do governo federal e do setor empresarial, a “falência” é compreendida neste trabalho como uma crise do projeto progressista de cidade de Saturnino Braga.

Palavras-Chave: Regime urbano; Saturnino Braga; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

SUZANO, R.S. Limits and challenges of progressive-oriented urban regimes: the experience of Saturnino Braga's government in the municipality of Rio de Janeiro (1986-1988). 2020. P. 106. Dissertation. (Master in Social Science). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2018.

This dissertation has as object a case study on the administration of Roberto Saturnino Braga in the city of Rio de Janeiro between the years 1986 and 1988. We used as a methodology the triangulation between theoretical bibliographic survey, secondary bibliography survey and source analysis. We sought to understand the progressive nature of his government, as well as to unveil the political variables that led his municipal administration to “bankruptcy”, where we chose to analyze the referred object marked by the “Theory of Urban Regimes”. This theory provided us with the necessary inputs to corroborate our hypotheses: Saturnino Braga's government option was an attempt to set up a progressive urban regime, even in the face of a scenario of economic depletion in the municipality of Rio de Janeiro; the city bankruptcy process should not be analyzed merely by accounting bias, but by political variables. In addition to not capitalizing on the support of his party, the PDT, of not having the support of the federal government and the business sector, “bankruptcy” is understood in this work as the progressive project's crises of the city of Saturnino Braga.

Keywords: Urban regim; Saturnino Braga; Rio de Janeiro.

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Expansão do serviço público de saúde.

Quadro II – Regiões Administrativas.

LISTA DE IMAGEM

Imagen I – Mapa do projeto de emancipação da Barra da Tijuca.

LISTA DE SIGLAS

Acibarra – Associação Comercial e Industrial da Barra da Tijuca.

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Amabarra – Associação de Moradores e amigos da Barra da Tijuca.

Ama-Canal – Associação de Moradores do Canal de Sernanbetiba

CGC – Conselho Governo-Comunidade.

CGC'S – Conselhos Governo-Comunidade.

FAFERJ – Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro

FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro.

FICO – Frente de Integração das Comunidades

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano

OTN'S – Obrigações do Tesouro Nacional

PDT – Partido Democrático Trabalhista.

PFL – Partido da Frente Liberal.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PT – Partido dos Trabalhadores

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

RA – Região Administrativa

RA'S – Regiões Administrativas.

TRU – Teoria dos Regimes Urbanos.

TRE – Tribunal Regional Eleitoral.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Unibarra - União de Condomínios e Associações de Moradores da Barra.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... p.10

Capítulo I: CONSIDERAÇÕES E POSSIBILIDADES TEÓRICAS SOBRE ESTUDOS DE POLÍTICA URBANA p. 16

1.1 O debate clássico do *community power* (poder comunitário): Teoria das Elites x Pluralismo..... p. 18
1.2 Os estudos de política urbana na perspectiva de economia política..... p. 24
1.3 A Teoria dos Regimes Urbanos (TRU) e a Política Urbana p. 30
1.4 A abordagem da Teoria dos Regimes Urbanos em outros contextos federativos.....p. 39

Capítulo II: O GOVERNO DE ROBERTO SATURNINO BRAGA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: DILEMAS E DESAFIOS DE UM REGIME URBANO DE ORIENTAÇÃO PROGRESSISTA (1986-1988)p.45

2.1 As eleições de 1985 e a montagem da coalizão de governo..... p. 46
2.2 Desenvolvimento econômico, social e ampliação do papel do Estado: desafios e medidas do governo Saturnino Braga..... p. 50
2.3 O Conselho Governo-Comunidade: estruturação e objetivo..... p. 60
2.4 O dilemas enfrentados pelo CGC: um breve balanço bibliográfico.....p. 66

Capítulo III: A TRAJETÓRIA DA CRISE: O VIÉS POLÍTICO DA FALÊNCIA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO p.72

3.1: Mobilização local e política contra a emancipação da Barra da Tijuca: uma abordagem comparada.....p.73
3.2 A relação assimétrica entre Saturnino Braga e PDT.....p. 84
3.3 “A desmoralização da honradez”: os indícios da falência da coalizão progressista...p. 91

CONCLUSÃO.....p.98

REFERÊNCIAp. 101

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objeto de estudo o governo municipal do Rio de Janeiro durante a administração de Roberto Saturnino Braga, entre os anos de 1986 e 1988. Não obstante o curto período de mandato, o governo de Saturnino Braga fornece à ciência política ricas experiências que merecem ser aprofundadas e apresentadas ao leitor. Faz-se necessário, incialmente, para que possamos estabelecer os parâmetros necessários à análise, contextualizar brevemente a importância das eleições municipais de 1985. Saturnino Braga foi o primeiro prefeito eleito do município do Rio de Janeiro.

Antes de se tornar município na década de 1970, o Rio de Janeiro havia sido Distrito Federal (até 1960) e, após a transferência da capital para Brasília, tornou-se o Estado da Guanabara (1960-1975). Já em 1975 ocorreu a fusão entre o Estado do Rio de Janeiro (cuja capital era Niterói) e o Estado da Guanabara. Desta fusão o Estado da Guanabara tornou-se o município do Rio de Janeiro e a capital do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, devido a vigência do Ato Institucional nº3, governadores eram eleitos indiretamente e os prefeitos, por sua vez, eram indicados pelo governador. Entretanto, com o processo de redemocratização dentro da lógica da distensão “lenta, gradual e segura”, só em 1982 ocorreram eleições para governador, e somente em 1985 (quando se encerra a ditadura civil-militar) ocorreram as eleições municipais para as capitais dos estados. Ou seja, a sociedade carioca poderia pela primeira vez escolher um prefeito. É neste contexto que Saturnino Braga foi eleito prefeito do Rio de Janeiro no ano de 1985. Por si só este fato já seria suficiente para empreender estudos sobre o governo em questão. Porém, entre 1986 e 1988, o município do Rio de Janeiro passou por outras experiências que nos ajudaram a construir este trabalho.

E quais seriam essas experiências? Em primeiro lugar, após vencer as eleições, Saturnino Braga adotou o slogan “Prefeitura socialista do Rio de Janeiro”. Slogan minimamente instigante e não menos polêmico frente ao recém processo de redemocratização por qual passava o Brasil após vinte e um anos de ditadura civil-militar (1964-85). O slogan foi uma das formas encontradas por Saturnino Braga de enfatizar que a natureza de sua gestão se pautaria em fomentar políticas públicas redistributivas – tendo o poder público papel ativo na reorganização do município – mesmo diante de um cenário de recessão econômica a nível nacional, estadual e municipal, principalmente; em segundo lugar, durante o governo citado foi implementada a inédita experiência de descentralização administrativa e de participação popular com a criação dos “Conselhos Governo-Comunidade” (CGC), trazendo para o debate político institucional associações

civis de vários setores; por último o desfecho do governo: a falência administrativa na segunda metade do ano de 1988. São justamente esses três pontos de destaque que pautam a organização deste trabalho.

Embora o referido período forneça questões até hoje pouco exploradas, ainda assim contamos com a referência de alguns autores como Costa (1990), Burgos (1992), Ribeiro (2011) e Lourenço (2012). Costa (1990), Ribeiro (2011) e Lourenço (2012) centralizaram suas análises, guardadas as especificidades de cada uma, na experiência da democracia participativa a partir dos Conselhos Governo-Comunidade. Burgos (1992), e na dimensão contábil da falência do município em paralelo com a dimensão da crise política. O que esses autores chamam a atenção é para a dimensão econômica calamitosa que assombrou a prefeitura entre 1986 e 1988, e para o fosso político partidário que pouco a pouco separou Saturnino Braga e o PDT. Burgos (1992) ainda chama a atenção para a ausência de suporte por parte do governo federal ao município, mesmo diante de várias investidas por parte do prefeito solicitando apoio. De fato, as questões pontuadas pelos autores em suas obras parecem-nos pertinentes. Entretanto, optamos por oferecer uma possibilidade distinta de leitura, que nos levou a ponderar outras questões acerca do governo de Saturnino Braga, ancorada em um rico debate acadêmico surgido dentro da ciência política norte-americana nos anos 1950. Balizado na “Teoria do Regime Urbano”, buscamos compreender o período do governo de Saturnino Braga (1986-88) como um “ensaio” do que chamaremos de “regime urbano de orientação progressista”, e que teve como desfecho a falência administrativa induzida politicamente. Ou seja, para nós, o argumento meramente contábil da crise financeira do município, utilizado como pretexto por parte dos opositores não é suficiente para justificar a falência. Assim como os obstáculos políticos partidários enfrentados pelo governo e analisados isoladamente também não o são.

Este trabalho está orientado por três hipóteses: 1) interpretamos o governo Saturnino como uma tentativa de montagem de um regime urbano progressista, onde o poder público buscou ampliar sua esfera de atuação com a justificativa de oferecer políticas públicas redistributivas a setores carentes de serviços públicos do município; 2) um regime urbano de orientação progressista exige uma agenda de ampla intervenção do estado, que por sua vez demanda recursos e o estabelecimento de coalizões amplas; e 3) a falência – considerada a marca do governo – que era enfatizada por uma suposta desordenada gestão técnica, principalmente pelos opositores de Saturnino Braga e por parte da imprensa. Segundo nossa ótica, um fracasso da coalizão progressista. Saturnino

Braga dentre os possíveis atores sociais (empresários, sociedade civil, associações civis e políticos), não conseguiu capitalizar a seu favor nenhum destes segmentos para sua coalizão. O que para regimes de orientação progressistas, que demandam mais recursos do que outros tipos de regimes, um considerável número de recursos a sua disposição, torna-se fatal.

A literatura acadêmica sobre política urbana norte-americana, além de nos servir como suporte teórico interpretativo sobre o período, também apresenta um caso de “falência” administrativa municipal. Este estudo de caso é sobre a cidade de Cleveland, pertencente ao Estado de Ohio, nos Estados Unidos. Embora o contexto federativo, econômico e político e as motivações para a falência entre os dois casos sejam bastante distintos, as explicações sobre a falência de Cleveland (assim como no Rio de Janeiro) durante a administração de Dennis Kucinich, também não se sustenta apenas em explicações contábeis. Como demonstra Swanstrom (1985), Kucinich deixa a prefeitura de Cleveland com um déficit de aproximadamente 111 milhões de dólares. Nova Iorque na mesma época, por exemplo, tinha um déficit acumulado de aproximadamente oito bilhões de dólares. A diferença entre as duas cidades estava no projeto político adotado. Enquanto em Nova Iorque foi adotada uma política que promoveu um novo padrão de crescimento, com governo e empresários alinhados no mesmo objetivo, em Cleveland os interesses empresariais estavam no lado oposto ao de Kucinich. No caso de Cleveland, atores econômicos locais, sobretudo banqueiros, induziram à falência não permitindo renegociações das dívidas da cidade por exemplo, pois o prefeito se recusava a aceitar a privatização da “*Muny Ligth*”, empresa de distribuição de energia da cidade. Além disso, destaca Swanstrom (1985), também buscavam minar uma possível reeleição de Kucinich em 1979. O leitor notará que a indução da falência, no caso do Rio de Janeiro, também não se sustenta pela justificativa contábil.

Dito isso, a presente dissertação está dividida em três capítulos. No capítulo I, “considerações e possibilidades teóricas sobre estudos de política urbana”, buscamos apresentar parte do debate sobre estudos urbanos desenvolvidos na ciência política norte-americana desde os anos 1950. Os objetivos deste capítulo são: 1) apresentar a discussão teórica empreendida por diversos autores sobre política local, e como essa discussão pode nos ajudar a enriquecer o debate sobre estudos urbanos no Brasil; 2) apresentar ao leitor o que é a “teoria do regime urbano”, teoria esta utilizada neste trabalho como principal suporte teórico para interpretar o governo de Saturnino Braga. Cabe destacar que a utilização da teoria dos regimes como aporte teórico não significou uma transposição

mecânica da teoria para a realidade federativa do Brasil no período entre 1986 e 1988. O capítulo I está subdividido em quatro seções. Na primeira seção apresentamos o debate clássico sobre poder local chamado de “*community power*”, onde duas correntes antagônicas protagonizaram os estudos urbanos entre as décadas de 1950 e 1960: os elitistas e os pluralistas. Na segunda seção apresenta-se a continuidade do debate, explorando agora abordagens ancoradas na perspectiva da economia política, com destaque para as obras de Paul Peterson (1981) e Harvey Molotch (1976). Na parte três apresentamos o conceito clássico de regimes urbanos proposto por Clarence Stone (1987) e Stephen Elkin (1987), aonde são apresentados os quatro tipos ideais de regimes urbanos. E na parte quatro, apresentamos uma discussão sobre as possibilidades e limites de se aplicar a teoria dos regimes urbanos em outros contextos federativos, divergentes do modelo federalista norte-americano, cujo municípios e estados gozam de grande autonomia administrativa.

O capítulo II, “O governo de Roberto Saturnino Braga no município do Rio de Janeiro: dilemas e desafios de um regime urbano progressista (1986-1988)” tem como objetivo central justificar nossa hipótese segundo a qual o governo Saturnino Braga tentou montar um regime urbano de orientação progressista. Dedicamos este capítulo para apontar as características e medidas implementadas pelo governo desde as eleições de 1985 até os últimos dias de gestão de Saturnino Braga. Este capítulo está subdividido em quatro seções. Na primeira seção, apresentamos as eleições municipais de 1985 e a aproximação de Saturnino Braga com Jó Rezende, um dos principais líderes comunitários no município. Jó Rezende seria o elo de ligação entre o governo e as classes populares, e de fundamental importância para a implementação de uma das principais iniciativas do governo: a criação do “Conselho Governo-Comunidade (CGC)”.

Na segunda seção apontamos as principais medidas implementadas por Saturnino Braga frente ao governo. Nessa seção fica nítida a ampliação do escopo do estado e da participação do poder público na consecução de políticas públicas redistributivas que visavam a levar recursos adicionais para as regiões de extratos mais baixos do município, como a Zona Oeste, por exemplo. Para tal intento Saturnino Braga criou secretarias e empresas públicas, além de destinar parte do orçamento para a ampliação da rede pública escolar e hospitalar, priorizando as regiões mencionadas. Já a terceira seção trata da criação, implementação e funcionamento dos Conselhos Governo-Comunidade. A quarta e última seção do capítulo II, apresenta os dilemas e limites enfrentados com os Conselhos

Governo-Comunidade, seja por falta de verbas públicas para atender as demandas, seja por oposição dos vereadores. A questão que se coloca nesta seção é o CGC, que poderia funcionar como um canal de aproximação entre prefeitura e população, mas que serviu, na verdade, como mais um elemento de pressão ao governo. O capítulo III, “A trajetória da crise: o viés político da falência administrativa da prefeitura do rio de janeiro” tem como objetivo apresentar os três elementos indicadores do processo de falência, e está subdividido em três seções. Cada seção versa sobre um indicador da escassez de recursos que a coalizão de Saturnino enfrentou, e que foram fulcrais no processo de desmantelamento do governo. Como o próprio título do capítulo indica, o processo de falência administrativa teve um forte viés político e a justificativa exclusivamente contábil não se sustenta sozinha.

Ou seja, a “crise” que permeou a gestão de Saturnino Braga não se restringiu somente aos entraves financeiros, herdados de governos antecedentes. O curto período de quase três anos de gestão foi permeado também por crises políticas na esfera local e nacional. Sendo assim, na primeira seção apresentamos a tentativa de emancipação da Barra da Tijuca. Este caso empírico, observado por um olhar mais otimista, pode ser tratado como uma espécie de “vitória” para a gestão de Saturnino Braga. Foi um dos poucos momentos onde o prefeito, as associações de moradores locais e o PDT convergiram e atuaram como uma coalizão informal, contra os interesses empresariais que patrocinaram a separação da Barra da Tijuca. Entretanto, entendemos que a tentativa de emancipação da Barra deve ser interpretada sobretudo como indicador de claro antagonismo entre Saturnino Braga e segmentos do setor empresarial, os quais explicitamente recusavam o projeto de cidade do prefeito.

Na segunda seção é apresentado o segundo indicador da crise da coalizão: o esgarçamento da relação entre o PDT e Saturnino Braga. Entre 1986 e 1988, prefeito, vereadores do PDT e o principal nome do partido, Leonel Brizola, entraram em rota de colisão diversas vezes, culminando com a saída de Saturnino Braga do PDT e sua migração para o PSB. Na terceira seção destacamos a ausência de suporte por parte do governo federal com fator adicional de inviabilização do projeto progressista de Saturnino e de fragilidade de sua coalizão. A ausência de suporte do governo federal pode ser aquilatada pelo fato de que nem mesmo diante de um desastre natural que assolou o Rio de Janeiro em fevereiro de 1988, o governo de Saturnino Braga contou com o apoio do governo federal.

Analizado esse conjunto de indicadores – e já antecipando algumas conclusões que se verificarão ao longo do trabalho – dois pontos merecem destaque: 1) o governo Saturnino Braga fracassou em seu projeto de regime urbano progressista por não reunir recursos (econômicos, político ou de apoio popular) necessários para empreender um projeto de regime urbano de tamanha envergadura. Conforme demonstra a literatura sobre o tema, além de exigir um montante de recursos variados, regimes urbanos desta orientação exigem também um controle sobre as elites econômicas e políticas; 2) estes possíveis recursos - necessários para uma coalizão se sustentar - não capitalizados por Saturnino Braga, não agiram somente no sentido de dificultar seu plano de governo pautado na implementação de políticas redistributivas, na ampliação do escopo de ação do poder público e na descentralização administrativa, mas também foram fundamentais no processo de falência municipal.

Para a construção e desenvolvimento deste trabalho, partimos de três eixos metodológicos: 1) revisão bibliográfica sobre parte da literatura existente referente a estudos de política urbana e sobre regimes urbanos. Como mencionado um dos objetivos deste trabalho é fornecer uma opção de leitura distinta sobre o governo Saturnino Braga, para isso o debate teórico foi fundamental pois nos forneceu os insumos necessários para interpretar o período de governo de Saturnino Braga à luz da teoria dos regimes urbanos; 2) em seguida, foram utilizadas fontes secundárias, ou seja, analisamos o que existia de produção sobre o governo Saturnino Braga; e 3) analisamos algumas fontes disponíveis sobre o período. Para isso utilizamos os periódicos do Jornal do Brasil e analisamos os decretos governamentais do período. Estas fontes puderam ser acessadas pela internet, e são de domínio público. Construímos o capítulo I baseado no primeiro eixo metodológico, como forma de sustentação teórica do trabalho. Os eixos 2 e 3 aparecem interligados nos dois capítulos seguintes, como forma de sustentação empírica das nossas hipóteses

CAPÍTULO I

Considerações e possibilidades teóricas sobre estudos de política urbana

Os estudos sobre a política urbana no Brasil tiveram pouco ou nenhum espaço na agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira. Com a exceção de algumas obras clássicas como “Coronelismo, enxada e voto” de Victor Nunes Leal (1948), “Instituições políticas Brasileiras” (1949) de Oliveira Vianna, poucos estudos se propuseram a tratar das relações entre sistema político e a escala do poder local. Vale lembrar que não por acaso, no período das obras mencionadas anteriormente a dimensão local desempenhava papel fundamental no jogo político eleitoral. Com o fim da Primeira República (1889-1930), o poder discricionário dos municípios foi gradativamente reduzido, e em contraposição o governo federal foi cada vez mais centralizando o poder decisório, movimento que atingiu seu apogeu durante o período da ditadura civil-militar (1964-1985). Como lembra Eduardo Marques (2015), mesmo com o avanço do debate sobre federalismo, a dimensão do funcionamento da política a nível local ainda sim permaneceu pouco tematizada no período democrático.

Em razão desse quadro de escassez de estudos sobre política urbana – que até vem se alterando sensivelmente nos últimos anos, até possivelmente como reação às alterações na natureza política e econômica do Brasil e no seu processo de flexibilização neoliberal – é fundamental o diálogo com a literatura acadêmica internacional, notadamente com a literatura sobre política urbana norte-americana, por dois pontos chaves:

1) pela existência de debate teórico bem consolidado e que remonta aos anos 1950, com um número expressivo de estudos empíricos que apresentam desde as cidades onde predominam majoritariamente os interesses empresariais, até aquelas onde o crescimento econômico tem seu escopo de ação limitado pela ação estatal;

2) pela abordagem da literatura sobre a escala local, não apenas como espaço meramente submetido a outras esferas políticas de poder (regional e nacional), mas como dimensão em que os atores políticos se veem revestidos da capacidade de agência.

É importante destacar que o diálogo com a literatura internacional não implica uma transposição *stricto sensu* da mesma para nossa realidade federativa. Ao contrário, como mostraremos ao longo do capítulo, compreender a política urbana a partir de

conceitos e de teorias produzidas a partir da realidade norte-americana requer ainda intenso trabalho reflexivo, já que as cidades brasileiras se encontram inscritas em realidade federativa própria. O objetivo principal deste capítulo é apresentar as principais linhas teóricas sobre política urbana estadunidense, seguindo a linha temporal na qual se desenvolveu o debate e a interlocução direta entre os autores, aonde apresentaremos os eixos argumentativos utilizados e suas respectivas contribuições para os estudos de política urbana.

Este capítulo está dividido em quatro seções interdependentes, com especial enfoque para as seções 1.3 e 1.4 pois são onde apresentaremos o aporte teórico utilizado por nós no nosso estudo empírico. Na primeira seção expomos o debate clássico na ciência política norte-americana sobre estudos do poder local, debate entre teóricos “elitistas” e “pluralistas”, respectivamente representados pelos trabalhos de Floyd Hunter e Robert Dahl. Nesta seção mostramos que se para os elitistas há um questionamento sobre se há de fato democracia nos Estados Unidos para pluralismo clássico a democracia norte-americana é inquestionável. Na segunda seção apresentamos a segunda onda dos estudos urbanos nos EUA: após o impasse metodológico que marcou o debate entre elitistas e pluralistas, os estudos urbanos voltam à superfície, desta vez ancorados na economia política. Destacam-se nessa segunda onda de estudos urbanos as contribuições de Paul Peterson e sua concepção das cidades como entes dotados de interesses unitários e orientados pela competição econômica por investimentos, e a teoria desenvolvida por Harvey Molotch das cidades como máquinas de crescimento, onde atores econômicos, principalmente os “rentistas da terra” protagonizariam políticas de crescimento como forma de incrementar a valorização da terra. Na terceira seção aprofundamos as críticas, as perspectivas teóricas apresentadas nas seções anteriores, e apresentamos a teoria dos regimes urbanos com especial destaque para a obra de Clarence Stone e sua vasta contribuição para o debate sobre política urbana.

Stone oferece um amplo aporte teórico e empírico para o debate, fornecendo uma tipologia de regimes urbanos (regimes de manutenção, regimes de desenvolvimento, regimes progressistas e regimes de expansão de oportunidades para as classes baixas) que configurariam a um só tempo diferentes agendas políticas, coalizões informais de governo e diversas formas específicas de articulação entre o estado e os agentes econômicos. Nessa perspectiva teórica é importante destacar a interdependência entre atores políticos e econômicos na formação das coalizões. Na última seção debatemos os limites e

possibilidade de aplicação da teoria dos regimes urbanos em contextos federativos distintos do EUA. O que, como veremos, de maneira alguma torna excludente a possibilidade de se pesquisar sobre estudos de poder local no Brasil, assim como em outros países, ancorados mesmo que parcialmente na teoria do regime urbano

1.1 O debate clássico do *community power* (poder comunitário): Teoria das Elites x Pluralismo

O objetivo desta sessão é apresentar e localizar como e quando o debate do *community power* emergiu dentro do contexto da teoria urbana e como a política tornou-se o eixo central de discussão no contexto das cidades. Em seguida vamos expor os argumentos centrais do debate. Já de início cabe frisar que por mais que o debate sobre poder comunitário tenha como objeto empírico as cidades, as duas matrizes teóricas estavam voltadas a examinar em que medida havia ou não democracia nos Estados Unidos. Como então surgiu este debate entre elitistas e pluralistas?

Na década de 1950 a ciência política norte-americana viu surgir um frutífero debate sobre poder local entre duas correntes teóricas distintas: Elitistas e Pluralistas. Conforme Alan Harding (1995) afirma, os interesses dos teóricos elitistas e pluralistas eram: 1) amplamente definidos e especificamente concentrados na construção e consecução de agendas de interesses; e 2) pretendiam identificar quais atores políticos e sociais participavam da construção da agenda pública, colocando pela primeira vez em suas abordagens o processo político decisório dentro da cidade. Apesar das divergências explícitas entre os dois paradigmas, elitistas e pluralistas aproximaram-se sobretudo em dois pontos: a) concordam com relação a existência de um subconjunto de decisões “urbanas” associadas, principalmente, às instituições de governos locais, e como elas se moldavam localmente, não figurando simplesmente um subproduto de escolhas instrumentais externas; b) o poder – dentro desse subconjunto de decisões - era em última instância objeto de discussão e de propriedade da população e não de abstrações. Ou seja, introduzem a discussão política na dimensão local, aonde a forma pela qual o ambiente urbano era moldado e construído, importava tanto quanto as inúmeras decisões locais.¹ Com o movimento dos pesquisadores e teóricos elitistas² que aplicaram a teoria em

¹ HARDING, Alan. *The History of community power*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) Theories of urban politics. Nova Iorque, 1995, p.29.

² Há três abordagens que podem ser summarizadas como teoria das elites, e somente uma delas pode ser descrita como elitista, que é justamente a abordagem associada ao teóricos elitistas da escola italiana:

estudos sobre as cidades, desencadeou-se amplo desenvolvimento de trabalhos empíricos sobre política urbana nos EUA. Dentro desse conjunto de pesquisadores, Floyd Hunter (1953) destacou-se pelo pioneirismo em apresentar em sua obra robustez teórica e consistência empírica, o que o colocou posteriormente no epicentro do debate. É nesse sentido que emerge a primeira pergunta chave para os estudos urbanos na ciência política norte-americana sobre quais eram os atores preponderantes no cenário político local: “quem conduz a cidade?” Esse questionamento foi levantado justamente por Hunter em seu estudo sobre a cidade de Atlanta, nos Estados Unidos. Hunter identifica quatro grupos que teriam conexões de poder na cidade:

- 1) os setores empresariais;
- 2) a classe política;
- 3) as associações civis;
- 4) as grupos relacionados às atividades societárias.

Os quatro setores foram selecionados por Hunter (1953) após a realização de uma série de entrevistas, aonde foram identificados pelos entrevistados, como justamente os segmentos e atores locais que detinham o poder de construção das agendas políticas a serem implementadas. Hunter (1953) ranqueou aqueles indivíduos que pareciam de fato exercer mais influência na cidade e assim identificou um grupo restrito que determinava coletivamente as principais formulações de política pública no âmbito da cidade. Este pequeno grupo era dominado pelos grandes líderes corporativos da cidade:

“O estudo de Hunter, que introduziu pela primeira vez o termo estrutura do poder no discurso das ciências sociais, foi reconhecido como uma contribuição

Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels. Nesta abordagem, a estrutura social lembra uma pirâmide, com um pequeno número de indivíduos poderosos no topo, ditando o caminho a de uma massa de indivíduos sem poder que estão na base. Essa perspectiva se opôs e criticou a democracia moderna e ao socialismo moderno. Ambos observaram a história humana não a partir da luta de classes, mas sim, por um domínio de uma classe maioritária desorganizada por uma minoria organizada. Assim, afirmam que os principais recursos de uma democracia liberal (o sufrágio universal e a livre competição entre os partidos) na melhor das hipóteses, não fazem diferença para o fato de regra da elite. Já a abordagem tecnocrática sugere que as elites, para o bem ou para o mal, são necessárias para gerenciamento cada vez mais complexo de sociedades modernas. É uma análise similar com a escola italiana, porém menos pessimista em suas conclusões. A teoria das elites críticas dá um giro em relação a abordagem normativa, porém traz a bordo muitos aspectos da abordagem tecnocrata. Já na terceira abordagem, conforme afirma W.C. Mills (1956), com a burocratização crescente, o poder concentrou-se dentro de um eixo composto por grandes corporações, maquinaria do poder executivo central e o establishment militar. Dito isso, é com Floyd Hunter a primeira tentativa rigorosa de se tentar aplicar a teoria das elites em estudos urbanos. JUDGE, D. *Understanding Urban Power: pluralism*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995, p. 37- 39.

importante e controversa assim que foi publicado em 1953. Por um lado, seu método, mais tarde chamado de "método reputacional", era novo. Hunter começou perguntando a um grupo de 14 pessoas altamente condecoradas da cidade, essencialmente profissionais de classe média alta, para escolher os dez principais líderes das listas de líderes organizacionais que ele havia coletado da Câmara de Comércio (líderes empresariais), a Liga das Mulheres Eleitoras (oficiais do governo), o Conselho da Comunidade (líderes cívicos), e jornalistas e líderes cívicos (líderes da "sociedade"). Destas listas contendo 175 nomes, ele selecionou as 40 pessoas que receberam mais votos e, em seguida, começou a entrevistar o máximo de pessoas que pudesse. Entre outras coisas, ele perguntou a eles quem eles achavam que eram os líderes mais importantes da cidade, como eles conheciam as outras pessoas da lista e o que eles achavam que eram os dois problemas mais importantes enfrentados pela comunidade naquela época." (DOMHORF, 2005, p.1) (tradução nossa)

Floyd Hunter (1953) assim identificou uma “elite de notáveis” em Atlanta, responsáveis pelas alocações de serviços e recursos, canalizando sua influência na cidade de diversos modos. Nada na governança de Atlanta poderia acontecer sem o beneplácito da elite empresarial hegemônica. Na estrutura de poder da sociedade, existiria justamente uma fração detentora de poder, enraizada em torno de grandes grupos empresariais. Estes grupos por deterem, sobretudo, grande aporte financeiro teriam mais informações que outras frações da sociedade à sua disposição. Tendo o aporte financeiro necessário, e contato com diversos grupos empresariais, as alianças entre seus pares tornavam a posição dos grupos empresariais cada vez mais sólida nas cidades. Hunter concentrou sua análise em identificar de que modo os líderes corporativos alinhavam-se com o objetivo de formar e consolidar sua posição enquanto coalizão, tanto a nível local como nacional. O autor chega à conclusão de que a democracia representativa local nos Estados Unidos funcionava somente como uma “cortina de fumaça” para os interesses econômicos dominantes.³

Já os teóricos pluralistas, de modo geral, rejeitaram de forma contundente a existência da estrutura de poder identificada em Atlanta por Floyd Hunter (1953), centrada em um pequeno grupo de atores econômicos.⁴ E aqui um ponto surge como divergência central entre as duas correntes: diferentemente da perspectiva elitista – pra a qual o poder estaria enraizado em torno de um grupo determinado, ou seja, uma elite – os teóricos do pluralismo afirmam que o poder está disperso entre indivíduos e grupos, os

³ HARDING, Alan. *Elite Theory and growth Machine*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995, p.39.

⁴ JUDGE, D. *Understanding Urban Power: pluralism*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995, *op. cit*, p. 15.

quais voluntariamente formam associações em busca da implementação de seus interesses.⁵

Definir o pluralismo enquanto teoria tornou-se objeto de intenso debate. Há pouco consenso sobre as características do pluralismo e, por outro lado, intenso desacordo se de fato o pluralismo constitui uma teoria ou não. Para Judge (1995) o pluralismo não pode ser tratado como um conceito singular, coerente e imutável, no momento em que o conceito tem repercussões sobre um amplo escopo de perspectivas sobre o desenvolvimento de políticas urbanas. Pode-se citar como exemplos dessa projeção múltipla o fato de a própria teoria dos regimes urbanos guardar linhas de continuidade com o pluralismo, e também com o fato de que boa parte da literatura sobre movimentos sociais aceita a pluralidade de organizações como ponto de partida da dinâmica de políticas urbanas.

O debate entre os estudiosos do community power foi iniciado após a publicação, em 1961, de “*Who Governs?*”- obra clássica sobre a cidade de New Haven, onde Robert Dahl desenvolveu sua pesquisa a partir de um questionamento diferente daquele proposto por Floyd Hunter. Ao invés de questionar sobre “quem conduz” a cidade, Dahl (1961) questionou-se sobre “quem governa” a cidade. Se é consenso entre os estudiosos sobre política urbana que o trabalho clássico de Robert Dahl sobre a cidade de New Haven marca a corrente pluralista, é possível inferir dali um conjunto de características que pautam o pluralismo urbano:

- 1) o poder é visto como fragmentado e descentralizado no interior da sociedade;
- 2) há desigualdades dispersas na sociedade, à medida em que todos os grupos têm recursos para se articularem;
- 3) a dispersão do poder é uma característica desejável em qualquer sistema ancorado no status de democracia;
- 4) resultados políticos em diferentes setores refletem diferentes processos, diferentes atores e distribuições de poder distintas dentro dos setores da sociedade;
- 5) a forma de exercer o poder político se estende para além das formas institucionais; e

⁵ DOMHORF, William. *Power Structure Research and the Hope for Democracy*. Who Rules America? University Of California: Califórnia, 2005, p.4.

6) as interações dos interesses forneceriam uma alternativa prática à vontade geral como fonte de autoridade legítima.⁶

Um ponto identificado por Dahl (1961) em New Haven (que se possivelmente se aplicaria em outras cidades norte-americanas) era a existência de um sistema político aberto e permeável, permitindo ampla participação de diversos grupos, associações e entidades civis. Seria característica fundamental o fracionamento da sociedade em centenas de conglomerados de pequenos grupos de interesses em diversos tipos de associações, com bases de poder amplamente difusas e com múltiplas formas de exercer influência sobre as decisões locais. Num exercício de comparação, se para os Elitistas o poder tende a estar concentrado nas mãos de uma elite, para os teóricos pluralistas o poder consiste na capacidade de grupos em superar resistência e por outro lado, obter conformidade. Como no controle há a dimensão do domínio, escopo e intensidade, o custo da conformidade garante que nenhum grupo específico possa exercer algum tipo de controle social abrangente. Em suma, a existência de diversos grupos relativamente autônomos e organizados era, segundo os pluralistas, uma combinação entre pluralismo social e democracia pluralista.⁷

Ao observar controvérsias nas tomadas de decisões em áreas políticas discretas, Dahl (1961) argumenta que se era fato que alguns indivíduos se mostravam particularmente influentes dentro de uma determinada área da política, essa influencia não se estendia às demais áreas. Assim, afirma que o poder se achava suficientemente difuso e equalizado através de todos os grupos sociais. Haveria uma dinâmica de *checks and balances* (freios e contrapesos) dentro do sistema, o que por sua vez impediria a centralização do poder. Em “Who governs?” o autor analisa as decisões tomadas, para então observar os processos de influência, identificando os atores que justamente participavam na formatação e implementação de políticas na cidade. Em sua análise, Dahl (1961) avalia o processo de tomada de decisão em três áreas de política:

- 1) o redesenvolvimento urbano, que segundo Judge seria a escolha mais óbvia para qualquer analista;
- 2) educação pública, pois foi de longe o item com maior orçamento na cidade estudada (New Haven);

⁶ JUDGE, D. *Understanding Urban Power: pluralism*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) Theories of urban politics. Nova Iorque, 1995, *op. cit*, p. 14.

⁷ *Ibidem*, p. 15

3) nomeações de funcionários a ocuparem cargos no governo, onde se verificaria a base de influência do mesmo.

Ao observar as três áreas de política mencionadas, constatou-se que somente um reduzido número de indivíduos se distingua por apresentar um grau mas saliente de influência. Em contrapartida, muitos cidadãos possuíam um nível moderado de influência havendo um pluralismo para e entre os cidadãos. Nas três áreas observadas, Dahl constatou que não se achava nas de uma elite, ao contrário, verificou que nas três áreas havia atores distintos, com funções distintas, e consequentemente, as escolhas a serem tomadas entre si também eram diferentes. Em outras palavras, diferentes elites tomavam diferentes decisões em diferentes áreas. No sistema político observado em New Haven, as desigualdades dos recursos políticos permaneciam, mas não eram cumulativas. A cidade seria palco portanto de desigualdade dispersa e não cumulativa.⁸ No cerne do debate, elitistas e pluralistas apontaram para conclusões radicalmente diferentes sobre os méritos e deficiências da democracia representativa dentro dos estudos urbanos nos Estados Unidos, sendo ambas as perspectivas criticadas por diversos estudiosos sobre política urbana.⁹ Harding (1995) aponta que uma importante crítica em relação aos teóricos do community power recai sobre o fato de esses teóricos terem limitado o debate sobretudo à natureza do poder, relegando-se a análise da política local a um lugar secundário em detrimento de um escopo político mais abrangente. Atlanta para Hunter e New Haven para Dahl (1961) não eram tão interessantes em si, mas ao contrário, funcionavam como uma espécie de microcosmo da sociedade norte-americana como um todo.¹⁰

Após breve interregno, no final da década de 1970 e início de 1980, ressurgiu nos Estados Unidos variações de pesquisas sobre o community power, desta vez ancoradas na perspectiva da economia política. Conforme Harding (1995) observa, em relação ao pluralismo e em resposta aos neomarxistas e teóricos elitistas, a grande mudança trazida foi através do trabalho de Charles Lindblom. Em sua pesquisa, Lindblom discorre sobre a relação de interdependência entre representantes governamentais e setores empresariais, os quais, por sua vez, seriam justamente os dois atores centrais na formatação e na tomada

⁸ *Ibidem*, p. 15-20.

⁹ HARDING, Alan. *The History of community power*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) Theories of urban politics. Nova Iorque, 1995, *op. cit*, p.30.

¹⁰ *Ibidem*, p.31-32.

de decisões em democracias liberais. Entretanto, reconhece que os interesses corporativos empresariais se situam em posição mais privilegiada do que qualquer outro ator da sociedade civil quando se trata de influência sobre escolhas políticas. Decorre essa posição privilegiada dos atores econômicos do que Lindblom chama de “poder estrutural” das elites, ou seja, o controle de recursos fundamentais para o funcionamento da vida local, como o nível de emprego, a decisão de deslocamento ou não.

Lindblom observa também uma maior capacidade dos grupos empresariais em mobilizar sua capacidade de articulação: primeiro, em termos de sua maior vantagem em alocar recursos financeiros e organizacionais, pois nenhum outro grupo poderia canalizar facilmente os lucros de uma empresa de forma “amigável” para os partidos políticos, como conseguem os grupos empresariais; segundo, independentemente do poder de auto-organização das corporações empresariais, os representantes eleitos tenderiam a estar mais preocupados com as opiniões dos grupos empresariais, pois os líderes empresariais são aceitos nos círculos de negociação e barganha, onde outros cidadãos são excluídos. Por isso, representantes eleitos não devem ser indiferentes ao funcionamento empresarial, pois são justamente estes últimos os possuidores de recursos tangíveis.¹¹

1.2 Os estudos de política urbana na perspectiva da economia política

O neopluralismo inspirou indiretamente novas abordagens nos estudos sobre economia política urbana. Uma dessas abordagens, e com grande influência no debate sobre *community power* nasce da obra “City Limits”. Paul Peterson (1981) utiliza, não sem críticas, a ferramenta analítica desenvolvida pelo economista Charles Tibeout (1962), no qual o mesmo empregou a abordagem da “teoria da escolha pública” para a identificação dos interesses da cidade:

“Tibeout observa que os residentes podem migrar livremente de uma comunidade para outra e, como consequência, calcularão o impacto das decisões do governo local na escolha de seus locais de residência. Para proteger a prosperidade de sua economia local, os governos locais devem considerar as preferências dos migrantes em potencial. Governos que usam suas receitas para maximizar sua posição econômica operam eficientemente.” (PETERSON, 1981, p. 286)

Ao contrário de Banfield, Tibeout (1962) não enxergava a cidade como um mero somatório de interesses individuais, mas sim como uma unidade, como uma instância a

¹¹ *Ibidem*, p.33-34.

ser tomada no seu conjunto. Dito isso, ao analisar as cidades norte-americanas em seu amplo e heterogêneo contexto político, social e econômico, Peterson (1981) observa que o determinante das escolhas nas cidades reside na estrutura que as próprias cidades possuem. Ou seja, o lugar da cidade dentro desse amplo contexto da política econômica da nação, afeta fundamentalmente as escolhas políticas que as cidades tomam.¹²

Peterson (1981) fornece uma explicação estrutural segundo a qual as cidades teriam um conjunto de escolhas limitadas e estariam sobretudo em posição de competiçãoumas com as outras por investimento. Se para o autor as políticas sociais de natureza redistributiva são inviáveis de serem implementadas nas cidades, sem aportes do governo federal, as políticas ou programas que seriam de interesse das cidades seriam justamente as que buscariam incrementar a posição econômica e o prestígio social e político das localidades. As cidades teriam um conjunto unitário de interesses que convergem essencialmente para a competição por atração de empresas e capital.

Deve-se notar que a perspectiva de “cidades limitadas” de Peterson (1981) difere sobremaneira da literatura sobre poder comunitário, cujos autores contemplam diversas matizes como o poder de agência dos atores locais para implementação de políticas públicas e programas de governo. Segundo Peterson (1981), quando pluralistas viam uma participação ampla e diversa na política local, acreditavam que as questões debatidas eram escolhidas localmente como as mais significantes. Assumiam que qualquer questão que dividisse os moradores da comunidade, logo se tornaria objeto de controvérsia. Para Peterson (1981), ao contrário, muitos problemas importantes para o bem-estar da maioria das populações locais, raramente se tornaram questões de discussão pública a nível local. Já no que se refere aos teóricos elitistas, quando estes identificavam algum grupo responsável pela agenda política, consideravam as decisões construídas por esse grupo como fator primário que determinaria a política local; para Peterson (1981), na verdade, esses líderes estariam respondendo a fatores externos à comunidade que estaria completamente além do controle da "elite do poder".¹³

Então, quais seriam os interesses de uma cidade? Segundo Peterson (1981), especialmente em grandes cidades onde normalmente existem uma grande variedade de interesses de grupos e classes diversas, torna-se impossível a determinação de um interesse geral da cidade a partir da compilação de todas as demandas e desejos

¹² PETERSON, Paul. *City Limits*. The University Of Chicago Press: Chicago, 1981, p.4

¹³ *Ibidem*, p.5-6.

individuais dos residentes. Assim, os governos locais deveriam ao menos se preocupar com a operacionalização efetiva dos serviços, com objetivo de preservar os interesses econômicos da cidade. Os interesses da cidade não seria o somatório dos interesses individuais, nem a busca de tamanho ideal, como afirma Tibeout (1961). Ao invés disso, seriam as políticas e os programas, que deveriam ser compreendidos como de interesse das cidades, mas só se tais políticas e programas mantivessem ou incrementassem a posição econômica, o prestígio social ou poder político da cidade como um todo. As cidades teriam estes interesses justamente porque consistem em espaço unitário, em que conjuntos de interações sociais são estruturadas por sua localização em um espaço territorial particular. Todos os membros de uma cidade deveriam compartilhar interesses por políticas que promovessem o bem-estar do território. Políticas que aprimorassem atratividade econômica do território deveriam ser do interesse da cidade, pelo fato de que elas beneficiariam a todos os residentes:

“Cidades, como todo sistema social estruturado procuram melhorar sua posição em todos os três sistemas de estratificação - econômico, social e político - característicos das sociedades industriais (...) Cidades buscam constantemente melhorar sua posição econômica, aprimorando sua posição de mercado e sua atratividade como local de atividade econômica.” (Peterson, 1981, p.22). (Tradução nossa)

Para que uma cidade seja eficiente na atração de investimentos é necessário ter sucesso em relação a três fatores chaves: terra, trabalho e capital. Terra além de ser um fator de produção que a cidade controla, também é um recurso econômico. Esta, por sua vez, não deve somente atrair capital, mas também mão-de-obra produtiva. Capital é o segundo fator de produção que uma cidade deve atrair para tornar o território economicamente produtivo. Entretanto, as cidades interessadas em atrair capital não podem ou não devem ser subservientes em relação a qualquer corporação particular, mas sensíveis à necessidade de estabelecer sobretudo um clima favorável de atração de recursos. Em outras palavras, na tentativa de maximizar sua posição econômica, as cidades entrariam inevitavelmente em uma posição de competição econômica umas com as outras. Cada cidade busca atrair capital produtivo e mão-de-obra para sua área, e para atingir esse objetivo, as condições para a atividade econômica produtiva devem ser as mais favoráveis possíveis em comparação com as outras localidades em posição de competição.¹⁴

¹⁴ *Ibidem*, p.28-29

Na argumentação de Peterson (1981), há três arenas possíveis de política local, as *políticas de desenvolvimento* teriam por fim melhorar a posição econômica de uma determinada localidade. Um exemplo de política de desenvolvimento seria a criação de parques industriais. As *políticas redistributivas* seguiriam caminho oposto, pois elas ajudariam membros desfavorecidos de uma determinada comunidade, produzindo externalidades no que se refere ao desenvolvimento local. Se a construção de moradias populares de baixa renda poderia resultar numa equalização entre os cidadãos em relação ao acesso a serviços públicos, este tipo de política, segundo Peterson, teria consequências perniciosas para a saúde fiscal da cidade, podendo ser prejudicial à vitalidade econômica local. Já as *políticas de alocação* estão justamente no meio termo entre as políticas redistributivas e de desenvolvimento. Formalmente, políticas de alocação são aquelas que fornecem ao contribuinte médio uma proporção média de benefícios em relação aos impostos pagos, nem aumentando e nem diminuindo a atratividade da cidade.¹⁵ Nesse cenário, a política local dificilmente tem importância, e o ambiente em que as administrações municipais operam determinariam suas escolhas significativas. Peterson (1981) argumentou que as cidades efetivamente "morrem" caso sejam abandonadas por pessoas ou empresas em larga escala. Cidades, portanto, não teriam escolha, a não ser tentar capturar e reter recursos e reuni-los a partir da população urbana para fornecer bens e serviços que supostamente beneficiariam as contrapartes mais pobres. Nota-se, portanto, ausência da agência política nas cidades, segundo a perspectiva de Peterson.¹⁶

Em dissonância com a perspetiva de Peterson (1981) sobre a cidade – desprovida de agência política e em posição de disputa econômica – , a teoria da “máquina de crescimento” representou, segundo Harding (1995), um esforço sistemático em se desenvolver uma economia política do lugar, focalizando sobre o amplo campo de desenvolvimento urbano, e não somente sobre quem afeta as decisões locais de governo.¹⁷ Harvey Molotch (1976) afirma que as definições convencionais de "cidade", "lugar urbano" ou "metrópole", levaram a análises convencionais de sistemas urbanos e problemas sociais urbanos. Consequentemente, a pesquisa sociológica baseada nas definições tradicionais do que é um lugar urbano tinham pouca relevância para as

¹⁵ *Ibidem*, p.43-45.

¹⁶ HARDING, Alan. *North Urban Political Economy, Urban Theory and British Research*. British Journal of Political Science, 29, 1999, p. 676.

¹⁷ HARDING, Alan. *Elite Theory and growth Machine*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995, *op. cit*, p. 42.

atividades diárias daqueles que estão no topo da estrutura de poder local e cujas prioridades estabelecem os limites dentro dos quais as decisões que afetam o uso da terra, o orçamento público e a vida social urbana passam a ser feitas.¹⁸

A questão chave para a Teoria da Máquina de Crescimento enfatiza que a essência política e econômica de qualquer cidade no contexto norte-americano se constrói a partir da lógica do crescimento e valorização do uso da terra. Esse imperativo de crescimento é a restrição mais importante sobre as opções disponíveis para a iniciativa local de reforma social e econômica. É nesse sentido que Molotoch (1976) argumenta que a própria essência de uma localidade é sua operação como uma máquina de crescimento:

“Assim, proprietários individuais agregam-se para extrair ganhos de vizinhança do governo da cidade; um aglomerado de cidades pode coalescer para ter um impacto efetivo sobre o governo do estado, etc. Cada localidade, ao se esforçar para obter esses ganhos, está em competição com outras localidades porque o grau de crescimento, pelo menos em um dado momento, é finito. A escassez de recursos para o desenvolvimento significa que o governo se torna a arena na qual os grupos de interesse pelo uso da terra competem por dinheiro público e tentam moldar as decisões que irão determinar os resultados do uso da terra. Localidades portanto, competem umas com as outras para obter as “precondições” de crescimento. Historicamente, as cidades norte-americanas foram criadas e sustentadas neste processo.” (MOLOTTOCH, 1976, p.312). (Tradução nossa)

Conforme o trecho destacado demonstra, fica claro que quando uma corporação nacional decide localizar uma filial em um determinado local, ela estabelece as condições para o padrão de uso da terra circundante. Mas, ainda assim, as decisões do governo estão envolvidas: as decisões de localização das fábricas são tomadas com referência a questões como custos trabalhistas, alíquotas de impostos e os custos de obtenção de matérias-primas e transporte de mercadorias para os mercados. São decisões do governo (em qualquer nível) que ajudam a determinar o custo de acesso a mercados e matérias-primas.¹⁹

Uma das principais contribuições de Molotoch (1976) reside no fato de justamente demonstrar as contradições latentes utilizadas por aqueles que defendem o crescimento como benéfico para grande parte da população local. Como exemplo, o autor notou a crescente suspeita de que em muitas áreas, em diversos momentos históricos, o crescimento beneficia apenas uma pequena proporção de moradores locais. Além disso,

¹⁸ MOLOTTOCH, Harvey. *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*. The American Journal of Sociology, v.82, n.2, 1976, p. 309.

¹⁹ *Ibidem*, p. 313.

o crescimento quase sempre traz problemas óbvios como aumento na poluição do ar e da água, aumento no tráfego nas cidades e uma sobrecarga de amenidades naturais:

“Talvez a principal ferramenta ideológica para a máquina de crescimento, especialmente em termos de apoio sustentado pela maioria da classe trabalhadora, seja a afirmação de que o crescimento “gera empregos”. Essa afirmação é promulgada agressivamente por desenvolvedores, construtores e câmaras de comércio; torna-se parte da conversa do estadista, de editorialistas, e autoridades políticas. Essas pessoas não falam do crescimento como algo útil para os lucros - ao contrário, falam disso como necessário para criar empregos. Mas o crescimento local não cria empregos, é claro, distribui empregos (...) Assim, o número de postos de trabalho nesta sociedade, seja na construção civil ou em qualquer outro setor econômico, será determinado por taxas de retorno do investimento, decisões federais que afetam a oferta monetária e outros fatores que têm muito pouco a ver com a tomada de decisões locais. Tudo o que uma localidade pode fazer é tentar garantir que uma determinada proporção de trabalhos recém-criados esteja na localidade em questão. O empoderamento agregado não é, portanto, afetado pelo resultado dessa competição entre as localidades para “gerar” empregos.” (Molotch, 1976, p. 320). (Tradução nossa).

Uma máquina de crescimento tenta, portanto, legitimar os ganhos de seus membros e desarmar as críticas dos mesmos, defendendo o desenvolvimento do livre mercado, no qual o crescimento econômico é visto como benéfico. Mas ao contrário, Molotch (1976) constata que o crescimento local não afeta o emprego agregado e provavelmente teria pouco impacto de longo prazo sobre a taxa local de desemprego. Entretanto, chama atenção o fato de que embora a política de crescimento tenha sido a ideologia dominante na maioria das localidades dos Estados Unidos, há ainda sim casos em que emergiram coalizões anti-crescimento.

Os setores a quem interessa a cidade como máquina de crescimento são chamados por Molotch (1976) como “rentistas” da terra, que por sua vez estão no núcleo do processo de desenvolvimento urbano. Estes rentistas estariam constantemente em luta com o objetivo de maximizar o valor de suas propriedades. Intensificando o uso da terra, automaticamente o seu valor de uso também aumenta, formando nesse sentido o que os autores chamam de “capital paroquial”, ligados justamente a valorização do uso da terra. Aqui destacamos uma diferença essencial em relação à perspectiva de Peterson (1981). A teoria da máquina de crescimento entende que há uma primazia dos interesses dos rentistas da terra, justamente os maiores beneficiados. Ou seja, numa determinada cidade, não há, como afirma Peterson (1981), a existência de apenas interesses unitários.

Por sua vez, os rentistas contam com um conjunto de aliados dentro da máquina de crescimento: o primeiro grupo, seria o conjunto de aliados beneficiados diretamente com o processo de desenvolvimento, como escritórios de arquitetura e construtoras, por exemplo; o segundo grupo compreende aqueles grupos que podem se beneficiar

indiretamente, já que projetos de desenvolvimento podem aumentar a demanda por determinados serviços locais; o terceiro grupo, pode ou não se beneficiar, desde que seus interesses estejam de acordo com o núcleo rentista central. Em outras palavras:

“Harvey Molotch teria trazido para o foco do debate, segundo Almeida, Clementino e Silva (2017), os elementos do acesso à terra urbana, a concorrência pelos recursos oriundos da localização e a realização de negócios urbanos. Deste modo, destaca-se o peso conferido à concorrência franca e aberta pela possibilidade de decisão política e econômico nas cidades e seu impacto na construção de um ambiente de negócios favoráveis ao desencadeamento de novos ciclos de investimentos. Nesta acepção, a cidade estaria sempre em disputa, o que ampliaria as probabilidades mais rentáveis e lucrativas para os atores que vencessem esse certame. (...) Nesta perspectiva, a terra urbana, seus usos e capacidades de produção de externalidades, têm um peso muito importante. Os rentistas se esforçariam para maximizar o valor de aluguel de suas terras e/ou edificações, intensificando os usos a que se destinam ou a busca para substituir um conjunto de usos por outros de maior valor. Eles seriam um subconjunto particularmente dinâmico e autônomo de interesses do setor privado local, cujo alto nível de compromisso com o crescimento econômico local seria explicado pelo fato de serem vinculados ao lugar, isto é, os seus interesses materiais estariam geograficamente enraizados. Ao tentar promover fluxos de investimento não locais em suas circunscrições, os rentistas seriam levados a construir alianças com outros interesses comerciais “. (SILVA, 2018, p. 20-21)

Em suma, Molotch (1976) aponta para o fato de que as características do federalismo fiscal norte-americano criaram uma situação praticamente inexorável para as cidades, pois, ao não alocar recursos as mesmas, as cidades por sua vez dependeriam quase que exclusivamente do capital privado para desenvolver políticas. As coalizões, neste sentido, buscariam formar ciclos de crescimento, associando as elites locais aos interesses da terra.²⁰

1.3 A Teoria dos Regimes Urbanos (TRU) e a política urbana

Nesta terceira seção apresentaremos o aporte teórico que balizou nosso estudo empírico. Na década de 1980, Clarence Stone (1987) e Stephen Elkin (1987) trouxeram ao debate uma nova abordagem, com chaves analíticas distintas das teorias anteriores para os estudos de política urbana²¹: a teoria dos regimes urbanos. Abaixo, apresentaremos como e aonde a Teoria dos Regimes Urbanos entra no debate sobre política urbana, sobretudo, de forma crítica tanto em relação às proposições do debate clássico de poder

²⁰ MARQUES, Eduardo. *Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil*. CEM: São Paulo, 2015, p. 20.

²¹ Segundo Stoker, na abordagem da teoria dos regimes urbanos direciona-se a atenção para longe de um foco estreito sobre poder como uma questão de controle social, para uma direção de um entendimento do poder expresso através da produção social. STOKER, Gerry. *Regime theory and urban politics*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995, p. 50.

comunitário, como também às contribuições de Paul Peterson (1981). Em seguida, elencaremos os principais pontos da TRU, como o conceito de coalizão e a tipologia de regimes urbanos, para então demonstrarmos como a TRU contribuiu como ferramenta teórica e analítica para o nosso trabalho.

É inquestionável que cidades são de fato engajadas em competir por posições econômicas favoráveis. Conforme Stone (1987) chama atenção, o debate, no entanto, não deve se limitar a identificar se a competição econômica entre cidades é o maior imperativo no momento de formulação de políticas de desenvolvimento. Deve-se questionar ao contrário: se o imperativo econômico é o único determinante nas cidades ou se há “múltiplos imperativos” que podem ser levados em consideração na formulação de políticas de desenvolvimento. Assim, Stone observou que em estudos alinhados às perspectivas ideológicas tanto de direita, centro ou de esquerda, nota-se que o imperativo econômico é identificado como o fator central no desenvolvimento das cidades. Para Edward Banfield (que Stone classifica numa posição ideológica à direita) os imperativos do mercado são fundamentais e essenciais para se descartar a “esperança e compaixão” na formulação de políticas. Ignorar esses imperativos de mercado levaria somente à desagregação e à frustração na sociedade. Para Paul Peterson, numa posição ideológica de centro, a competição econômica é característica fundamental no federalismo norte-americano e, por isso, cidades evitariam ao máximo políticas redistributivas. Segundo Stone (1987), para David Harvey, - à esquerda no espectro ideológico - o poder exercido pelo mercado já é motivo fundamental para a busca por mudanças revolucionárias. O que Stone (1987) destaca é que, guardada as especificidades, é nítido que o mercado é colocado como força motriz no desenvolvimento de políticas de desenvolvimento nos três exemplos citados.

Os teóricos do regime urbano evidenciam a relação de interdependência existente entre os atores políticos e outros atores (setor econômico, associações civis, sindicatos, etc.) em encontro com os desafios econômicos e, na cooperação e coordenação entre os atores políticos, econômicos e sociais, na formação das chamadas “coalizões de governo”. Devido a maneira como se constrói a cooperação entre atores não governamentais e atores governamentais, a teoria dos regimes urbanos tornou-se especialmente relevante, dado o papel de mudança na governança urbana.²² Termos como

²² *Ibidem*, p. 54.

“regimes” e “coalizões” aparecerão recorrentemente neste trabalho, sendo assim, é necessário esclarecer o que ambos os termos significam na teoria dos regimes urbanos.

A teoria dos regimes urbanos parte de um dado conjunto de instituições governamentais, como se estivessem sujeitas a algum grau de controle popular, e uma economia orientada principalmente, mas não exclusivamente, por decisões de investimento controladas pelo setor privado. Na proposição inicial, um regime seria, essencialmente, um conjunto de arranjos que configurariam o locus informal de articulação entre atores públicos e atores privados. Políticos e funcionários do governo formam suas alianças, tomam suas decisões, constroem projetos em um contexto no qual recursos estrategicamente importantes são hierarquicamente arranjados. Entretanto, em obras posteriores, o conceito de regime urbano foi ganhando mais robustez, conforme mostra Clarence Stone, dois pontos merecem atenção. Em primeiro lugar a análise de um regime urbano, Stone (2005) busca compreender além dos motivos pelo qual o desenvolvimento econômico ocupa em grande parte uma posição prioritária no estabelecimento de agendas; trata-se também de analisar e compreender o que seria necessário para construir e manter uma agenda prioritária, de um lado, e como coordenar os possíveis atores articulados em torno de uma agenda, de outro, identificando quais recursos cada ator pode trazer para a coalizão.²³ Neste mesmo artigo, Stone (2005) propõe duas questões que dialogam com nosso objeto:

a) até que ponto e sob quais condições as populações dos extratos mais baixos podem ter sua alienação abordada para que possam ser mobilizadas como parceiros ativos nos esforços para promover expansão de oportunidades?

b) até que ponto e sob quais condições os atores do governo local, e as possibilidades de apoio intergovernamental, coordenam seus esforços entre si e com atores do setor não-governamental em nome de políticas de expansão de oportunidades?

Assim, segundo o autor, é preciso diferenciar programas locais que buscam empreender a expansão de oportunidades de programas de larga escala com uma aparência mais “símbólica”. E isso não significa negar a possibilidade de articulação com outras esferas de poder (governo estadual e federal, por exemplo), mas significa, por outro lado, entender que os esforços, possíveis recursos e coordenação, residem na esfera do poder local. Em segundo lugar, como afirma Stone (2008), “recursos” não são

²³ STONE, C. Looking back to look forward: reflections on Urban Regime analysis. *Urban Affairs Review*, 2005, p. 328

obrigatoriamente recursos materiais. Habilidade organizacional ou habilidade técnica também podem ser parte desses recursos e assim constituírem uma coalizão. Obviamente, não há equidade no comparativo entre recursos tangíveis e intangíveis, embora como dissemos, não sejam ambos recursos excludentes. A diferença central é que recursos materiais fornecem resultados mais imediatos, pois conseguem ser mais úteis a praticamente quase todos os projetos, podendo ainda ser deslocado de um propósito para outro sem maiores constrangimentos.²⁴

Neste sentido, nota-se claro espaço para a agência política na TRU, afastando-se essa teoria do determinismo econômico de mercado de Paul Peterson, por ignorar a variedade e particularidades de interesses dos que moram, trabalham e vivem nas cidades. Na verdade, a teoria dos regimes urbanos busca mediar a relação entre agência e estrutura. Stoker (1995) está de acordo com David Judge (1995), quando este último afirma que teóricos dos regimes urbanos compartilham terreno comum com afirmações revisadas de pluralistas, como Robert Dahl (1961) e Charles Lindblom (1977)²⁵. Exemplo disso é que os teóricos dos regimes urbanos aceitam uma proeminência maior e uma posição privilegiada dos atores econômicos, que são justamente detentores de recursos materiais, logo, apontam para a importância da interação entre política e mercado. O fato de as cidades estarem em posição de competição econômica, não exclui a natureza política na formatação de coalizões. Porém, a teoria dos regimes urbanos move-se para além do neopluralismo por fornecer respostas para uma série de questões não respondidas até então, e por fornecer uma ampla estrutura para a análise das variantes políticas dentro das cidades.²⁶

²⁴ STONE, C. *Urban Regimes and the capacity to govern: A Political Economy approach*. Kansas: University Press of Kansas, 2008, p.88.

²⁵ Clarence Stone afirma que para um observador casual, a análise a partir da perspectiva do regime pode parecer como um simples retorno ao pluralismo urbano clássico. De fato, pluralismo e a análise do regime enfatizam a construção de coalizões como parte integral do processo de governo, além de darem a devida ênfase a importância da agenda política, diferente como vimos, da abordagem de mercado de Paul Peterson ou das abordagens estruturalistas ancoradas no marxismo. Entretanto, afirma Stone, as similaridades terminam justamente nesse ponto. Há diferenças fundamentais entre as duas abordagens para os estudos de política urbana. *Ibidem*, p. 76.

²⁶ Stone fornece um relato sobre a política na cidade de Atlanta entre 1946 e 1988. O que é observado é um simples regime no qual, a despeito de algumas mudanças, mantém-se a estabilidade e cooperação entre os atores da coalizão, comprometidos com a agenda de crescimento econômico. Dois grupos dominavam o regime em Atlanta: o primeiro grupo era composto pela elite corporativa, as principais lojas de departamento, os principais jornais e a Coca Cola, que tem sua sede mundial em Atlanta; o outro grupo era composto por prefeitos afro-americanos que ganharam força política após a segunda guerra mundial (1939-1945). STOKER, Gerry. *Regime theory and urban politics*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995, *op. cit*, p. 63

Segundo Stone (2008), o comando ou poder de controle social são limitados por aspectos particulares ou segmentos da sociedade. Os estudos dos regimes urbanos analisam de que maneira esses segmentos combinam forças e recursos em prol de resultados publicamente significativos. O núcleo central de análise de um regime se concentra na questão de como as comunidades locais são governadas. Neste sentido, a complexidade é central para a perspectiva do regime urbano, onde instituições e atores estão envolvidos em uma extrema e complexa rede de relações, onde um regime é definido como um grupo informal, ainda que relativamente estável e com acesso a recursos institucionais. As “forças estruturais” de fato formam o contexto, mas as autoridades locais são quem estabelecem e coordenam a relação entre os atores. O Estado teria pouco espaço para impor sua vontade de forma absoluta, mas pode ao contrário, agir como mediador entre as partes envolvidas.

A política em um sistema urbano complexo reside no estabelecimento de prioridades abrangentes e sobre como trazer cooperação suficiente entre os diferentes elementos da comunidade, para se colocar em prática a agenda política formatada pela coalizão.²⁷ Em resposta a mudanças sociais e conflitos entre atores governamentais e não governamentais, ambos os lados são encorajados a construir regimes com o objetivo de deslindar questões pertinentes à política local. Se uma coalizão tem como objetivo chave ser mais eficiente na consecução de suas agendas, deve, portanto, mesclar sua capacidade de barganha entre atores governamentais e atores não governamentais. Outra característica importante dos regimes urbanos perpassa pelo fato de operarem sem uma base hierárquica formal, sem um único foco ou direção. Ao contrário, regimes políticos estão em uma aberta barganha competitiva, apresentando, assim, algumas das principais características da abordagem pluralista, onde ações efetivas são observadas como fluxos de esforços cooperativos de diferentes interesses e organizações.²⁸

Os *regime partners*, ou “parceiros” de um regime, são formados por diversos atores sociais que conjuntamente compõem uma coalizão informal dentro de um tipo específico de regime. A partir da lógica de cooperação, buscam estruturar a coalizão para que a mesma possa ter longa duração – algo que nem sempre acontecerá -, ao invés de garantirem a si mesmos o acesso a despojos imediatos. Uma vez formada, a relação de cooperação torna-se valor fundamental entre as partes, tendo em vista ser a proteção de

²⁷ *Ibidem*, p. 58

²⁸ *Ibidem*, p. 58-59.

todos os participantes fundamental para a continuidade da agenda. As coalizões políticas informais não são construídas de forma fluida, como sugerem os pluralistas. Cabe destacar que novamente, na teoria do regime urbano, o foco está precisamente na construção intensa e estável de relações entre atores governamentais e não governamentais. Outro ponto de divergência entre as análises de teóricos do regime urbano e pluralistas clássicos reside que os primeiros não consideram como possibilidade que governos provavelmente respondam a determinados grupos de interesse, com base somente em seus resultados eleitorais ou da intensidade de suas preferências, como sugerem os pluralistas. Na chave analítica de um regime urbano, os governantes conduzem a cooperação junto a outros grupos detentores de recursos tangíveis ou não, mas que sejam essenciais para se alcançar uma série de metas políticas pré-definidas entre as partes.²⁹ Os trechos abaixo desvelam um ponto importante sobre a TRU: a mediação entre estrutura e agência. Não importa, nesse caso, o “quebra-cabeça” entre estrutura e agência, não consiste em elaborar uma lógica única de estrutura dominante, mas sim entender as múltiplas relações entre as estruturas, variando em profundidade e escopo, cada um com sua lógica e limitação. Nessa mediação entre as partes, a composição de coalizões e construção de agendas torna-se central.³⁰ Silva (2018) afirma:

A noção de coalizões é construída em torno de agendas políticas, de acordo com a convergência de atores políticos que se reúnem por compartilharem perspectivas e expectativas econômicas e políticas (...) pois a noção de coalizão é imprescindível para a definição de um regime urbano, ela é o meio termo encontrado para análise que se propõe em não se reduzir a um estruturalismo e nem se perder na difusão de perspectivas localizadas. (SILVA, 2018, p. 51)

Silva (2018) ancorado em outros críticos ao conceito de regime urbano, complementa posteriormente:

“A ideia de agenda é muito clara para Van Ostaaijen (2010), ela define essa noção, novamente, evocando Stone, para quem uma agenda seria um conjunto de desafios no qual os formuladores de políticas dão prioridade. Ela não emergiria ou tornar-se-ia prioridade espontaneamente. Supondo que todos os possíveis atores do regime, em uma determinada localidade, tenham sua própria agenda, então as agendas precisariam ser apoiadas por outros atores para ganharem prioridade. Isto engendraria um processo pelo qual diferentes agendas lutam pelo domínio e uma agenda abrangente nem sempre emerge. Às vezes, de alguma forma, certa agenda se torna dominante e ganha o status de prioritária quando alcança apoio suficiente. Isto é um processo dinâmico. Para realizar isto, a agenda e a coalizão que se forma em volta da agenda estão em constante interação. As agendas nunca são estáticas, e elas vão se ajustando com as mudanças das condições. Mas, a dinâmica do ajuste seria influenciada por particularidades do sistema que o compõe e os interesses que eles incorporariam. A agenda seria uma espécie de magneto ou o cimento que sustenta a coalizão de governo, a despeito das diferenças internas,

²⁹ *Ibidem*, p. 59.

³⁰ STONE, Clarence. *Reflections on regime politics: from governing coalition to urban political order*. *Urban Affairs Review*, 2015, p. 109.

especialmente no começo, quando a confiança entre os atores da coalizão ainda está sendo construída. A coalizão (de governo), por sua vez, implementaria a agenda. Como os vários atores trabalham juntos e aprendem mais sobre cada um deles, a confiança se desenvolveria para reforçar a coalizão. A coalizão de governo seria definida como o grupo de atores que se reúne, em muitas circunstâncias informalmente e tacitamente, com o objetivo de estabelecer uma agenda local ampla e dando a ela prioridade (que é prover "orientação e direção")" (SILVA, 2018, p.51)

Os teóricos do regime urbano enfatizam que a estrutura da sociedade nos Estados Unidos privilegia a participação de certos grupos de interesse nas coalizões em detrimento de outros. Como Stone (2008) afirma, há duas características preponderantes para que um determinado ator ou grupo de interesse seja efetivo na coalizão: a posse de conhecimento estratégico de transações sociais e capacidade de agir com base nesse conhecimento; e segundo, o controle de recursos que possam fazer um determinado lado da parceria atrativo. Cabe ressaltar, como mencionado acima, que recursos podem ser materiais ou não. Assim, haveria dois grupos chave na coalizão na maioria das cidades dos Estados Unidos: o setor político e o setor empresarial³¹. Quando esses principais grupos – setor político e setor empresarial - estão integrados em coalizões, tem-se a junção do conhecimento aportado pelos atores econômicos e sua posição como recursos chave, o que confere a esses setores acesso privilegiado ao processo de tomada de decisões. Entretanto, diferente dos teóricos elitistas, a literatura dos regimes urbanos também reconhece ainda a possibilidade de participação de outros interesses de grupos, como minorias étnicas, associações civis ou sindicatos trabalhistas. Para o estabelecimento de um regime, portanto, não se torna excludente a incorporação de outros grupos de interesse, para além dos mencionados acima como parte integrante de um regime.³²

Na perspectiva do regime, preferências são desenvolvidas dentro da dinâmica dos processos políticos, e como tal estão sujeitos à influência lógica da situação e julgamentos sobre o que é possível e necessário para se dar uma direção a objetivos proximamente mínimos na formação de uma coalizão. Stone (2008) sustenta que as políticas públicas são moldadas por três fatores básicos:

- 1) a composição de uma coalizão de governo da comunidade local;
- 2) a natureza do relacionamento entre os membros da coalizão de governo;
- 3) os recursos que esses membros trazem para a coalizão.

³¹ Entretanto, não são os únicos. Em São Francisco, por exemplo, Richard DeLeon (1992) identificou amplo número de associações civis que coordenavam de forma substantiva o ambiente político da cidade.

³² *Ibidem*, p. 60.

Stone (2005) parte do pressuposto que vencer eleições não é suficiente para agrupar os recursos necessários para uma coalizão. Assim, outros fatores devem ser mensurados. Uma agenda precisa ser formulada com capacidade de lidar com distintos problemas, afinal, a complexidade é uma característica de um regime urbano. Uma coalizão formada em torno de uma agenda deve ser composta também por atores não governamentais, pois dificilmente uma coalizão se sustenta sem a presença desses atores. Esses outros atores seriam os responsáveis por trazerem para a coalizão recursos que dificilmente o governo por conta própria conseguiria (uma agenda precisa ser sustentada pela coalizão). Deve haver ainda a mensuração dos recursos (fontes de investimento, influência eleitoral, redes cívicas, por exemplo) que os membros de uma coalizão trazem para a prossecução da agenda e, por último, um ordenamento de cooperação através do qual os membros da coalizão alinhem sua contribuição ao governo, como forma de facilitar a governabilidade.³³ Uma importante tarefa de pesquisa é entender como estes fatores se alinham. Embora esses elementos tenham existência independente, o argumento de Stone (2015) sustenta que estes elementos quando partem de um acordo governamental têm força o suficiente apenas na medida em que se formam elos de apoio mútuo. Logo, o princípio norteador da análise de um regime urbano é que, para qualquer arranjo governamental se sustentar, os recursos devem ser proporcionais à agenda em andamento.³⁴

O que se torna problemático é justamente alcançar a cooperação entre variadas partes, em contextos de interesses fragmentados.³⁵ Com isso, não é interesse primário da abordagem do regime urbano somente a identificação de uma elite associada de atores governamentais e não governamentais em uma localidade, mas sim explorar as condições em que as parcerias são criadas e como elas são mantidas. Stone (2008) fornece uma tipologia de proposições para estudos de casos concretos, na qual são apresentados quatro tipos possíveis de regime urbano. Os três primeiros correspondem a tipos bem documentados por pesquisadores sobre cidades norte-americanas. Em relação ao quarto tipo proposto, Stone (2008) afirma ser particularmente hipotético, principalmente pela

³³ STONE, C, 2005, p. 329

³⁴ STONE, Clarence. *Reflections on regime politics: from governing coalition to urban political order.* Urban Affairs Review, 2015, p. 103-104.

³⁵ Isso não caracteriza o fato de que as coalizões de governo operam em um vácuo social e econômico. Ao contrário, o ambiente socioeconômico é a fonte de problemas e desafios no qual um regime responde. STONE, C., 2008, p. 77.

realidade federativa e econômica dos Estados Unidos.³⁶ Elencaremos em seguida os quatro tipos e suas características centrais:

1) os *regimes de manutenção* implicam baixíssimos esforços em introduzir mudanças significativas na sociedade. Por não envolver esforços de grandes mudanças sociais e econômicas, não há mobilização extensiva de recursos privados; como o nome já diz, o governo dessa natureza está envolvido em matéria ordinária de manutenção da cidade.

2) os *regimes de desenvolvimento*³⁷ importam em mudança, sobretudo nos padrões de ocupação da terra (nesse caso, há parentesco com o modelo das cidades como máquinas de crescimento). Regimes de desenvolvimento funcionam de forma mais adequada num cenário de passividade da população e de ativismo e coordenação das elites. Seus objetivos centrais passam por mudanças em relação ao uso da terra a fim de promover crescimento econômico, ou em alguns casos, conter o declínio econômico da localidade. Neste tipo verifica-se maior envolvimento entre atores privados e atores públicos;

3) os *Regimes progressistas de classe média*³⁸ lidam menos com temas econômicos e centram-se em questões pós-materialistas como a proteção ambiental, preservação histórica, oferta de habitação acessível e ações afirmativas. Esses regimes requerem um suporte mais amplo do que os regimes de desenvolvimento, tanto de atores econômicos como de atores comunitários, envolvendo ainda maior monitoramento das ações institucionais das elites; e

4) *Regimes devotados à expansão das oportunidades das classes baixas*³⁹ pretendem um desenvolvimento mais amplo de programas, como educação, acesso facilitado ao transporte e à moradia.

³⁶ Stone chama atenção ao fato de não ter trabalhado a tipologia em contextos de outros países devido as divergências explícitas entre as estruturas de governo, políticas nacionais heterogêneas e sistemas partidários distintos em comparação a outros países. Ou seja, uma abordagem *across nations* seria extremamente complicada. O autor afirma ainda, que até mesmo dentro do contexto das cidades dos Estados Unidos, os tipos de regime representam simplificações. O objetivo da tipologia portanto, não é iluminar a complexidade dos casos em sua concretude, e sim, mostrar como os recursos devem corresponder aos requisitos da agenda proposta. Assim, a tipologia torna concreto o argumento de que governança requer mais do que a captura do político eleito. *Ibidem*, p. 95.

³⁷ Stone aponta para a coalizão de New Haven, objeto de estudo de Robert Dahl, como exemplo de regime de desenvolvimento. *Ibidem*, p. 96

³⁸ Stone afirma que Pierre Clavel (1986) observou que em algumas cidades norte-americanas, ocorria um fenômeno comum, de declínio das coalizões pró-crescimento na década de 1970. Esse período declinante na década de 1970, sucedeu o período de 1945 à 1965, notabilizado por considerável crescimento econômico, porém, acompanhado de crescentes demandas sociais.

³⁹ *Ibidem*, p.99

Por meio dessa tipologia, Stone (2008) apresenta um cenário de quatro ideais de modelo de regimes urbanos onde a capacidade de governo se torna mais onerosa em razão da amplitude da agenda do volume de recursos demandados e da dificuldade em se coordenar as atividades entre os parceiros da coalizão. Cabe salientar dois pontos: 1) a tipologia proposta por Stone fornece quatro tipos puros de regimes urbanos, mas que em muitos casos, poderá se observar que em determinadas cidades, características de mais de um tipo de regime podem se mesclar⁴⁰; 2) para Stone (2008), os regimes urbanos com orientação progressista são aqueles que apresentam maior dificuldade de sustentação em função do montante dos recursos envolvidos e pelo padrão complexo de interação entre os atores.⁴¹

A questão central a ser discutida a seguir é fundamental para a continuidade do desenvolvimento desta pesquisa. Tal constatação passa pela necessidade de a teoria do regime urbano “escapar” da acusação de ser uma teoria meramente “localista”. A análise de regime urbano sustenta que as políticas públicas são formadas pela composição, relacionamento e os recursos das coalizões de governo comunitárias. Com isso, afirma Stoker (1995), os estudos subsequentes precisam mover-se da teoria para aplicação empírica e voltar para a teoria. Por esta razão uma abordagem da teoria do regime não precisa de uma pilha de estudos de caso que descobrem regimes para reforçar sua posição contra pluralista e elitista. Necessitam, ao contrário, de explorar regimes em que a dinâmica política e econômica esteja em mudança, assim como a dinâmica esteja em processo de continuidade, como, por exemplo, faz Richard Deleon (1992) em seu estudo sobre a passagem de um regime pró-crescimento para um regime de crescimento lento na cidade de São Francisco. Como afirma Stoker (1995), portanto, a institucionalização de um novo regime envolve o estabelecimento de um novo conjunto de incentivos materiais e uma nova perspectiva ideológica.⁴²

1.4 A abordagem da teoria dos regimes urbanos em outros contextos federativos

⁴¹ *Ibidem*, p. 96-99

⁴² O planejamento urbano presente na agenda de governo tinha como premissas centrais: reordenar o processo de ocupação do solo, investimento social maciço, desenvolvimento econômico e modernização administrativa. BRAGA, Roberto Saturnino. *Governo comunidade: socialismo no Rio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 28-29.

Um dos principais pontos em debate sobre a teoria dos regimes urbanos reside nas críticas que esta teoria sofre por seu caráter eminentemente “localista” e limitado às características da realidade federativa norte-americana. Embora não se trate de uma abordagem abrangente, a análise do regime urbano não é puramente localista. Ela fornece uma maneira de relacionar forças locais e não locais.⁴³ Assim, como tem enfatizado alguns trabalhos acadêmicos que vem surgindo no Brasil ancorados na teoria dos regimes urbanos, a utilização da teoria em nosso contexto federativo tem suas limitações. Como destacamos na introdução deste capítulo, de maneira alguma essas limitações tornam excludente a possibilidade de se pesquisar sobre estudos de poder local no Brasil, assim como em outros países, balizados na teoria do regime urbano. Alan Harding (1999) em artigo, se propõe exatamente em refletir sobre a teoria do regime e o seu uso em estudos urbanos na Grã-Bretanha, e chega à conclusão de que dez anos de trabalho sobre regimes urbanos e máquinas de crescimento em outro contexto federativo, chegou a um momento adequado de se considerar o valor agregado que essas abordagens trouxeram à maneira como a política urbana é estudada, particularmente na Grã-Bretanha.⁴⁴

Entre vantagens oferecidas pela teoria dos regimes urbanos e pela máquina de crescimento, assinala Harding (1999) que ambas ofereciam marcos conceituais que conectavam muitos aspectos da "nova" governança urbana, e forneciam também uma lista de verificação de questões-chave que os pesquisadores poderiam usar para estruturar suas investigações. As duas abordagens motivaram os pesquisadores, segundo Harding (1999), a procurar evidências intersetoriais e intergovernamentais de construção de coalizões para o desenvolvimento urbano e avaliar sua importância dentro da política mais ampla das localidades. Somado a isso, sugeriu que barganha e redes pessoais entre atores em diferentes níveis de governo podem afetar os resultados de vínculos intergovernamentais tanto quanto os relacionamentos formais baseados em estatutos, regulamentos e transferências de recursos baseados em fórmulas, além de encorajarem a análise de como dificuldades de tomada de decisão são (ou não) superadas institucionalmente em ambientes fragmentados. Ou seja, forneceram uma estrutura ampla para analisar a natureza e os efeitos de tais mudanças, ao mesmo tempo em que deixaram em aberto a investigação empírica.⁴⁵

⁴³ Por exemplo, esta abordagem postula que o impacto da economia global na comunidade local, é mediado por acordos globais. Ver: STONE, 2015, p. 107.

⁴⁴ HARDING, Alan. *North Urban Political Economy, Urban Theory and British Research*. British Journal of Political Science, *op. cit*, p. 676.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 682.

Dito isso, Harding (1999) chama a atenção para uma diferença importante entre as análises das experiências britânicas e aquelas que lidam com os Estados Unidos. Uma segunda diferença é que a pesquisa britânica, quando adota a ênfase americana nas relações entre os setores público e privado, se concentrou mais nas formas institucionalizadas de colaboração intersetorial. Em contraste, na Grã-Bretanha o foco dominante dos pesquisadores que afirmam aplicar ou basear-se nos insights da literatura americana é geralmente sobre parcerias público-privadas, como instituições, e não sobre parceria público-privada não institucionalizadas como processo. Isto é, formalizou-se o mecanismo de parceria público-privada que é exigido pelo governo a nível nacional ou europeu a fim de desencadear o fluxo de várias formas de financiamento discricionário.⁴⁶

Dito isso, ao empreender estudos empíricos à luz dos regimes urbanos em nosso contexto, é necessário também ter o devido cuidado apontado por Harding (1999), que verificou lacunas nas muitas pesquisas por ele analisadas sobre estudos urbanos na Grã-Bretanha. Como o próprio autor afirma, grande parte da pesquisa britânica sobre regimes urbanos e máquinas de crescimento adotou a linguagem associada às duas abordagens, mas falhou em testar muitas de suas proposições de maneira mais consistente. É claro que ambas as abordagens baseiam-se não apenas em um entendimento geral das relações entre política e mercado nas sociedades democráticas liberais, mas nas formas institucionais, econômicas e sociais particulares que tais relações tomam nos Estados Unidos.

Ainda segundo Harding (1999), as dificuldades derivam tanto do etnocentrismo da literatura americana, quanto da ausência de orientações metodológicas claras sobre como conduzir pesquisas que possam identificar a presença ou ausência de máquinas e regimes de crescimento em tempos e lugares específicos. Em primeiro lugar, e não obstante os problemas que essas limitações criam, muitas das tentativas de aplicar os *insights* da teoria do regime urbano e a tese da coalizão de crescimento dentro de um contexto britânico, como analisa o autor, têm sido insuficientemente rigorosas. Em segundo lugar, os poucos estudos que fizeram tentativas mais sérias de aplicar as duas abordagens argumentam que, embora haja evidências crescentes de construção de coalizões para o desenvolvimento urbano na Grã-Bretanha e em outras localidades europeias, as novas formas de rede e governança que eles identificam possuem o peso e robustez de uma máquina de crescimento ou de um regime urbano.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 684.

Como vimos, identificar um regime urbano em contextos que não seja o das cidades norte-americanas tem sido um grande desafio para os pesquisadores de política urbana. Mesmo assim, a possibilidade de utilização da teoria está longe de ser descartada, mesmo que tal empreendimento exija não só pesquisa empírica, mas também exija esforços teóricos vultuosos. Embora deva haver certas restrições quanto a aplicação da teoria, Stone (2015) ressalta que alguns pontos de análise devem ser mantidos, como por exemplo, a multicausalidade. Ou seja, quando se aborda um objeto à luz do regime urbano, exige-se estudar a conjunção de fatores em torno do objeto, ao invés de tentar isolar as explicações apenas em uma variável-chave. Outro ponto ressaltado por Stone (2015) é a ampliação do escopo de análise. A partir da ideia de uma ordem política urbana, esta mesma não deve ser compreendida como um arranjo político estático, mas como um conjunto de relações em evolução ancoradas na cidade, que estendem-se para uma dimensão intergovernamental. Neste sentido, o termo “multicamadas” é útil para pensar como se governa uma cidade, ou seja, este termo nos relega a pensar a cidade como tendo uma variedade de camadas de governabilidade. Essa concepção “multicamadas” de uma cidade, traz, portanto, a lógica de que existe um contínuo de mudanças, que podem enfraquecer ou fortalecer a ordem política urbana na cidade.⁴⁷

Por outro lado, alguns pesquisadores brasileiros já indicam possíveis caminhos, entretanto, a efeito de ilustração, é convidativo pensar a teoria do regime urbano em paralelo com o conceito de governança. Como argumenta Silva (2018):

“(...) essa perspectiva é objeto de crítica de Almeida; Clementino e Silva (2017). E como veremos mais a frente, isso é um dos limites da aplicação do conceito de regime urbano para cidades e países fora deste contexto. Os autores, em sua pesquisa, analisam as possibilidades de aplicação da noção de regimes urbanos à realidade urbana brasileira. Para tanto, a proposta apresentada é a articulação dessa noção à de governança colaborativa, de modo a cunhar uma perspectiva que dê conta de pensar as cidades brasileiras sob a leitura dos regimes urbanos” (SILVA, 2018, p. 31)

O trecho abaixo retirado do artigo de Almeida e Clementino e Silva (2017) nos ajuda em nossa hipótese de que a simples transplantação da teoria levaria consequentemente a erros analíticos centrais:

“Um dos principais problemas da teoria dos regimes urbanos é sua transposição automática para outras realidades fora dos Estados Unidos. Este é um dos temas centrais de discussão de Gerry Stoker e Karen Mossberger (2001) que afirmam que ao modificar as condições do governo – com maior controle sobre o uso da terra urbana e o padrão de investimentos – modificam-se os pressupostos dos regimes, conforme definidos por Clarence Stone. Nos países europeus, a maior participação do Estado nos assuntos urbanos reduz o ímpeto dos regimes pró-crescimento; por outro lado, a reestruturação econômica global, com impacto nas cidades, a partir dos anos de 1980,

⁴⁷ STONE, 2015, p. 109-115.

aproximou os analistas da tarefa de compreender (também na Europa) a maior participação do capital privado nas políticas urbanas. Esse fato não fez desaparecer as diferenças, pelo contrário, mas aproximou os problemas comuns e as soluções tornaram-se mais semelhantes.” (ALMEIDA, CLEMENTINO E SILVA, 2017, p. 09).

Eduardo Marques (2015) destaca a problemática da utilização da teoria em outros países e aponta para outras possibilidades como chave analítica:

“(...) No resto do mundo, as coalizões se mostraram muito fracas ou inexistentes, sendo quase sempre o Estado decisivo nas iniciativas. Na Europa, inclusive no Reino Unido, a coordenação política local para promover projetos urbanos foi produto de ação governamental (central) deliberada, que conduziu à coordenação e à ação coletiva dos atores privados. Assim, o deslocamento analítico para a governança resultou da conclusão de que a produção de ação coletiva nos assuntos públicos em certas condições pode não recorrer à autoridade única do Estado, mas tampouco pode prescindir dele, como nos estudos de coalizões. Resultariam então diferentes formatos de governança, dependendo das condições e decisões locais.” (MARQUES, 2015, p. 27)

Corroborando com o trecho anterior, Marques (2015) afirma que talvez seja necessário compreender que uma parte substancial do Estado em todos os países continua a funcionar com a prestação de diversos serviços diretamente por agências estatais variadas. Entretanto, parece inegável que ocorreram mudanças substanciais na divisão de tarefas entre Estado e mercado em certas políticas importantes, independentemente da posição que tomemos em relação a tais transformações. Segundo Marques (2015), um elemento adicional deve ser elucidado, considerando a produção brasileira, pois parece ser prevalente em vários campos de estudo uma tendência nacional a abraçar teorias, métodos ou autores de forma única, pura, levando a dimensões quase idênticas. Isso tem duas consequências, ambas negativas para a produção do conhecimento. Por um lado, leva a um esforço de aplicar o autor o método ou a teoria de preferência a qualquer objeto, ou então a escolher os objetos de forma a poder aplicar a teoria, e não o inverso. De outro modo, leva a uma recusa ao diálogo com qualquer outra tradição analítica, mesmo que seja mais apropriada aos temas em questão. Pode parecer óbvio, mas é necessário para pensar a realidade urbana no Brasil reafirmar que devemos conhecer o máximo possível dos debates (e métodos) existentes e fazer dialogar tradições ou mobilizar métodos e autores sempre que isso for profícuo.⁴⁸

Ao se desenvolver estudos à luz do regime urbano, é necessário caracterizar algumas importantes dimensões locais que especificam o caso do Brasil. Essas especificidades dizem respeito aos atores presentes no cenário urbano e suas importâncias relativas às instituições da política e da cidade, assim como aos legados de políticas

⁴⁸ MARQUES, Eduardo. *Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil*. CEM: São Paulo, 2015, op. cit, P. 36.

prévias. De um lado, as instituições estatais sempre se fizeram presentes, embora com graves fragilidades em termos tanto de insulamento quanto de capacitação. A presença de atores estatais, adicionalmente, desde cedo incluiu agências e instituições de vários níveis de governo, dada a importância do federalismo, em especial em período recente. Do outro lado, o setor privado associado à produção do urbano sempre teve uma importância muito grande, embora com especificidades com relação aos tipos de atividades em que se envolveu, assim como aos padrões de interpenetração com as instituições responsáveis pelas políticas.⁴⁹Dito isso, os capítulos subsequentes buscam sustentar nossas hipóteses. De acordo com a literatura sobre regimes urbanos, o governo Saturnino Braga pode ser interpretado como uma tentativa de regime urbano progressista. Entretanto, o então prefeito não conseguiu capitalizar os recursos necessários para sustentar uma agenda progressista e, como veremos, a crise do projeto de regime urbano progressista (e entre os outros fatores mencionados na introdução) de Saturnino Braga acabou ocasionando um processo de “falência”, que não se justifica pelo viés contábil.

⁴⁹ *Ibid.*

CAPÍTULO II

O governo de Roberto Saturnino Braga no município do Rio de Janeiro: dilemas e desafios de um regime urbano de orientação progressista (1986-88)

Entre 1986 e 1988 a cidade do Rio de Janeiro vivenciou uma experiência inédita no que se refere ao cenário político local. Após vinte e um anos de ditadura civil-militar (1964-1985) a população carioca obteve pela primeira vez a oportunidade de escolher o chefe do executivo municipal; neste sentido, a eleição municipal de 1985 deve ser compreendida conjuntamente com o contexto histórico do Estado do Rio de Janeiro e do processo de redemocratização que ainda passava o Brasil naquele momento. Na esfera estadual, Leonel Brizola venceu o pleito de 1982 e junto com Darcy Ribeiro implementou uma série de políticas públicas com enfoque na área social. Com a vitória em 1982, iniciou-se um período em que Brizola e o PDT (Partido Democrático Trabalhista) figuraram como protagonistas no cenário político do Estado do Rio de Janeiro, e consequentemente também no município do Rio de Janeiro. Lourenço (2012) destaca que vencer as eleições de 1985 era um teste de força para o PDT e para o Brizolismo, contribuindo para o cenário político nacional no qual Brizola almejava a presidência, antagonizando de forma explícita com o governo federal. Em caminho oposto, no âmbito nacional, José Sarney, a partir de 1985, colocou em prática um série de planos econômicos (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão) com o objetivo de combater a hiperinflação vigente na época, seguindo uma orientação econômica mais ortodoxa que em muitos pontos implicava a opção por políticas econômicas recessivas. Dentro desse contexto divergente, as eleições municipais de 1985 ganhavam notoriedade.

Este capítulo está dividido em quatro seções e tem dois objetivos: o primeiro é fornecer ao leitor uma contextualização do governo de Saturnino Braga a partir da bibliografia existente; o segundo objetivo é a partir da descrição tornar claro os aspectos que caracterizam o governo Saturnino como um tentativa de construção de uma coalizão com orientação e agenda progressistas. Logo, as seções subsequentes contribuem também para evidenciar o caráter progressista do governo. Na seção 2.1 apresentamos os principais aspectos que informaram as eleições municipais de 1985 - enfatizando o histórico político de Saturnino Braga e o histórico de militância de Jó Rezende - desde a escolha de Roberto Saturnino Braga por parte do PDT, passando pelas divergências partidárias internas sobre a escolha do candidato a vice-prefeito, Jó Rezende, e a

aproximação de Saturnino com as associações de bairros e comunidades como sustentáculo da coalizão progressista. Na seção 2.2 expomos os desafios econômicos do município identificados pelo governo, o projeto de desenvolvimento econômico de Saturnino, o qual se faz acompanhar pela discussão das questões sociais da cidade e pela ampliação do papel do Estado como agente de políticas públicas de caráter social, mesmo diante de um cenário de esvaziamento econômico da cidade. A seção 2.3 é dedicada a entendermos a estruturação e os objetivos do “Conselho Governo-Comunidade”, como Saturnino dividiu o município do Rio de Janeiro em 30 Regiões Administrativas (RAs) com objetivo de descentralizar parte da administração municipal, e em nossa perspectiva, como forma de atrair recursos para sua coalizão. Na seção 2.4 apresentamos os principais dilemas envolvendo o governo e as associações em torno do CGC. A população através do CGC passou a demandar cada vez mais tarefas ao governo, que por sua vez justificava a falta de recursos orçamentários e a falta de apoio do governo federal como principais obstáculos para implementação da maioria das demandas.

2.1 As eleições de 1985 e a montagem da coalizão de governo

Entre as principais opções apresentadas ao eleitorado carioca em 1985, Roberto Saturnino Braga⁵⁰ foi o escolhido pelo PDT como candidato para concorrer às eleições municipais. Entretanto, alguns pontos sobre a candidatura de Saturnino Braga merecem destaque, pois nos ajudam a compreender alguns dos problemas enfrentados durante o seu governo. Embora filiado ao PDT, Saturnino Braga apresentava divergências ideológicas com o então governador do Estado do Rio de Janeiro, Leonel Brizola. Como destaca Lourenço (2012), Saturnino Braga apoiava a transformação do PDT num autêntico partido socialista. Saturnino, desde seus tempos como senador, já se posicionava favoravelmente, por exemplo, a experiências de democracia participativa no Brasil. O problema em si seria contrariar o perfil centralizador de Brizola, que além de

⁵⁰ Quando eleito prefeito em 1985, Saturnino Braga possuía larga experiência no campo político e econômico. Formado em engenharia pela Universidade do Brasil (atual UFRJ), era funcionário concursado do BNDE quando decidiu ingressar na vida política em 1962 ao ser eleito para o cargo de deputado federal pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Com a dissolução dos partidos políticos a partir do Ato Institucional nº 2, Saturnino Braga teve sua candidatura impugnada pelo Serviço Nacional de Informações em 1966. Volta ao cenário político apenas em 1974, já como integrante do MDB, de onde foi eleito para o cargo de Senador. Em 1982, devido a divergências com Chagas Freitas, Saturnino Braga migra para o recém fundado PDT de Leonel Brizola – eleito governador do Estado do Rio de Janeiro - e se reelege como senador para mais um mandato de oito anos. E é justamente com a experiência no campo político e econômico acima descrita, e com o apoio do então governador do Rio de Janeiro, que Saturnino Braga inicia o seu governo em 1986.

fundador, era o principal nome do PDT. Além disso, Saturnino deixou explícito que não era sua intenção inicial ser o candidato à prefeitura do Rio de Janeiro, mas que ainda assim havia aceito o convite do partido:

“Foi uma missão que não desejei e não pleiteei. Primeiramente, eu me sentia muito bem no senado, onde era respeitado. Havia sido reeleito para um segundo mandato, até 1990, exercia lá uma atividade mais afinada com a minha personalidade (...) Tive que aceitar a missão como dever partidário, animado apenas pela ideia de vir a ser o primeiro prefeito eleito diretamente pelo povo do Rio” (BRAGA, 2015, p. 13-15)

Lourenço (2012) traz outro depoimento onde novamente Saturnino Braga deixa claro que corrobora com o trecho destacado anteriormente:

“É claro que eu não tinha nem a intenção, nem a vontade, nem o desejo de assumir uma prefeitura. Mas eu me senti, percebi com clareza, de que se eu recusasse poderia (...) entrar em choque com o Brizola. Eu ia entrar em choque com o partido, porque o partido também tinha interesse nessa vitória. (...) Se não fosse eu o candidato, o risco de uma derrota era grande. Se eu recusasse, ia ficar numa posição como se estivesse defendendo um interesse pessoal e não querendo prestar serviço ao partido que era importante. (LOURENÇO, 2012, p. 87)

Mesmo com resistências, Saturnino acabou aceitando o convite para concorrer às eleições de 1985 com a condição de ter a opção de escolher o candidato a vice-prefeito. Foi nesse contexto que o nome do ex-presidente da FAMERJ, Jó Antônio Rezende, surgiu como possibilidade. Essa escolha pessoal de Saturnino Braga era parte fundamental do projeto de governo para a implantação de uma “prefeitura socialista” no Rio de Janeiro, assim como para a afirmação das diretrizes adotadas no sentido de institucionalizar a participação da população por meio dos “conselhos governos-comunidade” e de fato, oficializar a experiência de descentralização administrativa e da democracia participativa. Para este projeto, era fundamental a escolha do vice-prefeito, tendo em vista o prestígio que Jó Rezende detinha por seu histórico como presidente da FAMERJ e por ser na época, um dos mais notáveis líderes comunitários da cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, o próprio Jó Rezende havia cogitado concorrer às eleições como prefeito, chegando mesmo a participar de reuniões da “Frente Rio”, uma frente de esquerda que tinha como objetivo eleger o primeiro prefeito do Rio de Janeiro. Destas reuniões da Frente Rio, além de Jó Rezende, participaram Lysâneas Maciel, José Eudes, Roberto Amaral e o próprio Saturnino Braga, que até então não cogitava ser candidato. Em depoimento Rezende (1999) afirma:

“Esse grupamento começou a se articular e me elegeu como ‘vítima’: a ideia era me fazer candidato. A frente era pluripartidária. Só que eu não era filiado a nenhum partido. Diziam: ‘Quando chegar a hora você se filia. Até lá, vamos

trabalhar o programa.' Passamos meses em reuniões diárias, sucessivas, noite adentro. Formou-se um colegiado, e mantínhamos uma discussão constante sobre administração." (REZENDE, 1999, p. 22-23 CPDOC)

No mesmo depoimento, Jó Rezende (1999) discorre sobre como a situação que até então se encaminhava para uma candidatura a prefeito mudou após uma participação de Brizola nas reuniões da Frente Rio:

"Desse grupo de discussão participava também Saturnino Braga, que pensava em se lançar candidato ao governo do estado em 1986, enquanto eu me preparava para ser candidato a prefeito. Antes de uma daquelas reuniões, Brizola disse que queria participar. Seja bem-vindo! Durante a conversa ele não se posicionou definitivamente, mas analisou tudo, refletiu, falou como todo mundo e saiu. Alguns dias depois, chamou o Saturnino e disse: "Você será o nosso candidato a prefeito." Foi um problema! Saturnino, que participava daquele grupo, agora era o candidato a prefeito? O grupo se dividiu. Mas ainda ficamos ali, juntando os caquinhas e mantendo viva aquela discussão, até que, uma semana depois, estando nós em plena reunião, Saturnino ligou e disse: 'Jó, eu disse ao PDT que aceito ser candidato, mas só se puder escolher o vice. Quero saber se você aceita ser o vice, porque quero colocar essa questão no partido.' Voltei para a reunião e coloquei a questão em debate. Caos total. O grupo não era mais uno, era cada um por si: 'Então você vem para o PT e sai candidato pelo PT!' Eu me posicionei: 'Ser candidato pelo PT, eu aceito. Agora, ser candidato pelo PT para lutar contra o Saturnino no PDT, não'." (REZENDE, 1999, p. 23 - CPDOC)

Como demonstra o trecho acima, a principal condição para Saturnino Braga ter mudado de ideia e ter aceitado o convite foi a possibilidade de poder escolher pessoalmente o candidato a vice, no caso, o próprio Jó Rezende. Entretanto, essa opção ocasionou dúvidas e descontentamento dentro da base partidária do PDT. Jó havia se filiado recentemente ao PDT, e isso parecia ser um problema para outros membros do partido, como demonstra o trecho a seguir:

"O candidato à prefeitura do Rio, Senador Saturnino Braga, afirmou que tem como certa a candidatura de Jó Rezende a Vice-Prefeito pelo partido (...) A preferência pessoal do Senador gerou mais uma polêmica, ontem, num encontro com as bases do PDT, em Campo Grande, em que o deputado estadual Carlos Fayal sugeriu que Jó se retire da disputa. Bastante irritado, Jó Resende defendeu seu nome como 'uma candidatura partidária e do povo' (...) Fayal considera indevida a postulação de Jó 'pela falta de vivência no partido' e que essa candidatura 'não acrescenta nada do ponto de vista eleitoral'." (JORNAL DO BRASIL, 29/07/1985, p. 5)

Vale destacar aqui outro ponto importante que envolveu a candidatura de Saturnino: a opção direta de Brizola por Saturnino Braga provocou divisões dentro da Frente Rio e consequentemente no campo progressista. O PT (Partido dos trabalhadores) lançou a candidatura do metalúrgico Wilson Farias e o PS (Partido Socialista) lançou a candidatura de Sebastião Nery, que havia sido eleito deputado pelo PDT e rompeu com Brizola.

No espectro de centro-direita, como mostra Lourenço (2012), as oposições buscaram legitimar suas posições polarizando o ambiente político com o PDT. Dos candidatos ao cargo de prefeito, dois ganharam maior notoriedade na corrida eleitoral como oposição ao PDT: Jorge Leite do PMDB e Rubem Medina do PFL. Estes travaram uma disputa entre si para ver quem seria o principal opositor ao PDT naquele momento. O próprio Sebastião Nery, quando anunciada sua candidatura pelo PS, reconheceu que a corrida eleitoral se encaminhava para uma polarização entre Saturnino e Jorge Leite ou Rubem Medina. Deve-se assinalar ainda que, por mais que as eleições fossem municipais, as disputas políticas e ideológicas de âmbito estadual e federal pautaram fortemente o pleito de 1985. Como indica o trecho abaixo, as eleições municipais com o contexto estavam intimamente relacionadas ao campo político estadual:

“As coisas estão se encaminhando para uma polarização entre Saturnino, Jorge Leite e Rubem Medina. Essas são as candidaturas brizolista, chagista e liberal. Mas o Rio sempre teve uma grande faixa progressista. E como João Saldanha e Arthur da Távola não serão candidatos, eu concorrerei nesta faixa” (JORNAL DO BRASIL, 1985, p. 18)

Em outro trecho, Rubem Medina indica a implicação federal da disputa:

“O candidato Rubem Medina culpou mais uma vez o governador Leonel Brizola pela greve dos rodoviários (...) Medina disse que sua campanha está tendo grande repercussão e pediu aos outros candidatos que se unam a quem tem mais possibilidades ‘de derrotar a incompetência e o sonho megalomaníaco de Brizola ser Presidente da República’.” (JORNAL DO BRASIL, 6/10/1985, p. 17).

Com a oposição dividida, principalmente entre Jorge Leite e Rubem Medina, a vitória de Saturnino Braga tornou-se cada vez mais inevitável. Em outubro de 1985, a posição cômoda de Saturnino justificava-se pela diferença de percentual de intenção de votos em relação a Jorge Leite e Rubem Medina. Entre Saturnino e Medina (PFL), a diferença era de 8,3 pontos percentuais, e entre Saturnino e Jorge Leite (PMDB) essa margem subia ainda mais para 11,7 pontos percentuais.⁵¹ Tamanha diferença entre Saturnino e seus dois principais opositores, se confirmou nas urnas no dia 15 de novembro de 1985, quando o mesmo foi eleito com 42,3% dos votos.⁵² Vale destacar, que após ser eleito, Saturnino Braga encontrou uma bancada de vereadores eleitos três anos antes, em 1982, através do voto vinculado, e que exerceriam mandato até o final de 1988, quando haveria uma nova eleição municipal. Quando Saturnino Braga assumiu seu mandato, a

⁵¹ JORNAL DO BRASIL, 12/10/1985, p. 1. Acesso em: 04 jan. 2020

⁵² JORNAL DO BRASIL, 16/11/1985, p.1. Acesso em: 04 jan. 2020

bancada do legislativo municipal era composta por um total de 33 vereadores, em que quatorze eram do PDT, seis do PMDB, quatro do PFL, três do PTB, um do PL, um do PT, um do PDS, um do PSB, um do PTN e um do PN. Em 1988, ano final do mandato, a composição partidária era a seguintes: quinze vereadores do PDT, cinco do PMDB, quatro do PFL, dois do PTB, dois do PSB, dois do PL, um do PDS, um do PT e um do PDC.⁵³

Saturnino foi o primeiro prefeito eleito da capital fluminense, no contexto de redemocratização, com uma plataforma de governo baseada em quatro pilares prioritários: 1) investimento social maciço, 2) desenvolvimento econômico, 3) planejamento urbano e 4) modernização administrativa. Havia ainda o desafio maior da descentralização e democratização das decisões do governo com a institucionalização da participação da sociedade. Em um contexto de grave crise econômica nacional, a situação fiscal do município do Rio de Janeiro não era diferente. Saturnino optou em utilizar o estado como o pilar organizador do município do Rio de Janeiro. Entretanto, Saturnino Braga utilizou o estado não somente no sentido de manter as operações essenciais da cidade. Este teria papel fundamental na tentativa de organizar e solucionar o imbróglio econômico do município e o de atuar de forma central na expansão de serviços públicos para a população carioca. Ao tempo em que a prefeitura centralizou algumas funções, também tomou medidas no sentido contrário, descentralizando algumas funções importantes, almejando utilizar também a participação cidadã como pilar para sua coalizão informal de governo, indo além das formas representativas da democracia liberal e buscando outras possibilidades de recursos.⁵⁴

2.2 Desenvolvimento econômico, social e políticas redistributivas: desafios e medidas do governo Saturnino Braga

⁵³ BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann. *A “falência” da Prefeitura do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Economia). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992, p.61.

⁵⁴ “Correspondia esse compromisso ao propósito de instalar no Rio de Janeiro – maior polo irradiador do país – uma alavanca de alargamento do caráter pluralista da sociedade brasileira, com a criação exemplar de mais e numerosos corpos intermediários de poder, materializando aqui um conceito mais profundo de democracia, muito ligado a bandeira do socialismo – do socialismo genuíno dos conselhos, não do socialismo de partido único. Incorporando às decisões de governo uma participação permanente da sociedade, estariamos ultrapassando bastante o conceito clássico de democracia liberal.” (BRAGA, R.S. *Governo-Comunidade: socialismo no Rio de Janeiro: Paz e Terra*, 1989, p. 29).

Cabe salientar que, no governo Saturnino, o poder público teve um papel proativo no planejamento e na consecução de políticas redistributivas, na tentativa de desenvolvimento econômico e na opção pela descentralização administrativa, marcas centrais do governo entre 1986 e 1988. Por isso, o planejamento urbano era estratégico e de vital importância para implementação do projeto de governo que almejava Saturnino Braga. Os objetivos e plano de governo de Saturnino Braga exigiriam uma exímia capacidade por parte do prefeito em articular os interesses de diversos atores sociais e de angariar recursos (materiais, técnicos e organizacionais) que pudessem sustentar sua agenda progressista. Assim, como primeira medida pelo decreto nº5649, de 01 de janeiro de 1986, foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com a finalidade de organizar e dirigir o desenvolvimento físico e territorial do município. Além dessa secretaria, ainda foram criadas as secretaria de cultura e de desenvolvimento econômico. Esta última foi também de relevância fundamental para o projeto de governo de Saturnino Braga, tendo em vista o quadro econômico deficitário do município.

O planejamento local, teria portanto, a função de desenvolver políticas municipais de planejamento urbano, desenvolvimento econômico e uso do solo. Ou seja, as demandas locais poderiam, ao menos em tese, ser solucionadas de forma mais eficiente. Pelo menos esse era o discurso utilizado pelo governo.⁵⁵Já em 1987, no Decreto 6435 de 09 de janeiro, de autoria do Prefeito Saturnino Braga, quando da estruturação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, antiga nomenclatura da Secretaria de Urbanismo, diversos temas centrais da vida da cidade eram descritos como sendo de competência desse setor da administração pública municipal: examinar as proposições relativas ao desenvolvimento urbano do Município, às alterações da legislação urbanística e ao aproveitamento de áreas de interesse paisagístico, histórico e turístico, estudar questões atinentes ao Direito Urbano, propor a formulação das políticas de planejamento urbano e de uso do solo para o Município, elaborar e acompanhar a aplicação de planos gerais e locais de uso da terra e zoneamento, propor critérios básicos de estruturação para cada área de planejamento e para cada bairro, manter articulação com os órgãos setoriais pertinentes, analisar desapropriações de áreas e imóveis para a execução de projetos viários ou urbanísticos, aprovar projetos, conceder licenças e fiscalizar a execução de

⁵⁵ FARIA, Rodrigo de. REZENDE, Vera F. (Orgs). *O Rio de Janeiro e o seu desenvolvimento urbano: o papel do setor municipal de urbanismo*. 1^a Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. SANTOS, Lília Varela dos. Gestão da política urbana no Município do Rio de Janeiro – enfoque institucional, 2017, p. 45-46.

edificações construções, realizar vistorias, processar certidões, analisar projetos de loteamento, aplicar penalidades, entre outras prerrogativas relevantes.⁵⁶

Ainda no ano de 1986, Saturnino Braga enviou à Câmara Municipal de Vereadores a mensagem nº 231 de 5 de Maio de 1986, na qual apresentava o plano de governo para a gestão 1986/1989. Neste plano, estavam apresentadas quatro áreas consideradas fundamentais para a gestão de Saturnino: 1) área social; 2) área econômica, 3) questão urbana e 4) questão político-administrativo.⁵⁷ A área econômica abrangia os seguintes setores: indústria, comércio e tecnologia, agricultura e abastecimento, e turismo. Assim como institucionalizar a participação cidadã, a possibilidade de desenvolvimento econômico para a cidade do Rio de Janeiro era de grande importância, devido ao processo de esvaziamento econômico pelo qual passou o município desde a década de 1960. Em sua tese, Ribeiro (2011) analisou o plano de governo de Saturnino enviado à Câmara Municipal do Rio de Janeiro e o trecho destacado a seguir é ilustrativo das pretensões de Saturnino em relação ao desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro, destacando-se a orientação de natureza progressista da gestão econômica, já que enfatiza o valor do planejamento e da indução estatal de um lado, e do desenvolvimento sustentável de outro:

“A relocalização industrial deveria ser estimulada e promovida, uma vez que interferiam na qualidade de vida da população, devido às diversas formas de poluição produzidas, com substâncias nocivas que colocavam em risco a segurança das comunidades. O planejamento adequado visava, ao mesmo tempo compatibilizar o desenvolvimento sustentável com suas vantagens socioeconômicas, evitando os problemas gerados como “efeitos colaterais”. Priorizava as chamadas indústrias não poluentes e de tecnologia de ponta, com alto grau de agregação de valor, compatível com a capacidade instalada na cidade de centros de estudos e pesquisas e universidades, capazes de produzir e disseminar novos produtos e processos. A ideia era estimular a integração da comunidade técnica e científica à esfera produtiva para potenciar a absorção das tecnologias desenvolvidas e em desenvolvimento.” (RIBEIRO, 2011, p. 40)

O plano também previa o fornecimento das ferramentas e insumos necessários para o incentivo a pequenas e médias empresas, buscando simultaneamente reativar setores tradicionais da indústria do município, como os estaleiros navais e a construção civil, e promover o estabelecimento de polos industriais de tecnologia de ponta.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ RIBEIRO, Paulo César Azevedo. *O Conselho Governo-Comunidade: uma experiência de participação popular na cidade do Rio de Janeiro (1986-1988)*. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 25.

Anunciava ainda, segundo Ribeiro (2011) a busca de apoio dos sindicatos dos trabalhadores e das entidades patronais da capital e do estado, ainda que as atribuições normativas e os recursos dependessem do governo federal. Como já salientamos, Saturnino Braga no nível subnacional, optou em ampliar a atuação do estado num cenário de esvaziamento econômico do município e também diante de um cenário economicamente complexo a nível federal. Dois pontos merecem aqui destaque.

Em primeiro lugar, fica evidente em seu plano de governo que a tentativa de recuperação - mesmo que parcialmente - da economia carioca não iria se sobrepor as políticas redistributivas (políticas de transferência de renda/ bens/ serviços para os segmentos mais vulneráveis). Como será exposto no curso do capítulo, houve de fato uma ampliação da oferta de serviços básicos à população e a recuperação econômica, ao menos em discurso, deveria caminhar paralelamente a estas políticas. Emergia daí a necessidade de tornar a cidade mais sustentável economicamente, como forma de ser menos suscetível de fluxos de investimentos externos, em lógica bastante distinta do modelo de empresariamento urbano (Harvey, 1989), onde a cidade busca-se adequar da forma mais conveniente a atrair aqueles fluxos de capital. Em segundo lugar, ainda que a reversão do esvaziamento econômico municipal fosse fulcral para o desenvolvimento local, esta reversão não se operaria a qualquer custo. Saturnino sinalizava com a proposta dos polos e do desenvolvimento sustentável que haveria uma seletividade no que se refere aos fluxos de investimentos adequados a sua proposta de cidade.

Chama a atenção, por parte do governo, a priorização de indústrias não poluentes e de alta tecnologia. Ou seja, a cidade do Rio de Janeiro, ao menos durante a sua gestão, não operaria como uma “Máquina de Crescimento”, conforme Molotch (1976), ou como um Regime de desenvolvimento, conforme proposto por Stone (2008), ou ainda como base de uma política de desenvolvimento aos moldes de Peterson (1981), os quais convergem na ideia de que as cidades deveriam operar no sentido da atração passiva de capital para investimento, por meio de mecanismo regressivo, como incentivos e isenções, que ao fim e ao cabo comprometeriam políticas redistributivas, como saúde, habitação e educação.⁵⁸

A entrada e ampliação da participação do Estado no município do Rio de Janeiro se construiu a partir de algumas diretrizes. No que tange o fornecimento de infraestrutura

⁵⁸ Como abordamos no capítulo I, Regimes de desenvolvimento implicam em mudanças, sobretudo nos padrões de ocupação da terra, havendo nesse caso, parentesco com o modelo das cidades como máquinas de crescimento.

e o fornecimento de serviços para a população dos extratos mais baixos, o governo adotou um papel ativo para tais objetivos. A seguir, trazemos um conjunto de políticas redistributivas implementadas pelo governo, que ao invés de ceder diretamente estes espaços para a atuação da iniciativa privada, optou por fornecer alternativas por meio do setor público.

Como dissemos, ao invés de recorrer à iniciativa privada, Saturnino criou uma empresa pública, a “Rio Urbe”, orientada por diretrizes estabelecidas pela política de desenvolvimento econômico e social do governo municipal, que tinha também como objetivo a promoção do desenvolvimento urbano setorial no âmbito da cidade do Rio de Janeiro. Criada como “Empresa Municipal de Urbanização – Rio - Urbe”, a partir do decreto nº 6018 de 7 de agosto de 1986, fica nítida a intenção e a ampliação do controle estatal no que se refere às questões relacionadas à infraestrutura da cidade. O artigo nº4 é ilustrativo neste sentido, pois demonstra o papel ativo do estado. No seu conjunto, este artigo dispõe de um conjunto de dez diretrizes centrais que seriam de responsabilidade da Rio-Urbe, tais como:

- a) Projetar e executar obras de urbanização, habitação, infraestrutura e outras do interesse da Prefeitura, em articulação com as Secretarias de competência específica sobre cada área;
- b) Prestar serviços a terceiros e efetuar operações comerciais compatíveis com as suas finalidades;
- c) Promover a alienação de áreas remanescentes de projetos de urbanização de que seja titular;
- d) Manter permanente intercâmbio com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras para a obtenção de cooperação técnica e financeira.⁵⁹

A criação da Rio-Urbe foi relevante, pois foi a partir dela que se iniciou a implantação das áreas industriais com o objetivo de instalar os polos industriais. Nessa direção, e com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Saturnino Braga e seu secretariado identificaram duas possíveis “vocações” econômicas da cidade que seriam exploradas através da criação dos “polos industriais”: o turismo e a indústria de conteúdo tecnológico, com a justificativa de que esses polos poderiam gerar em torno de vinte e

⁵⁹ Disponível em: <>. Acesso em: 4 jan. 2020.

cinco mil novos empregos e receitas adicionais em torno de 2,8 milhões em OTNs.⁶⁰ A prefeitura seria responsável por selecionar áreas propícias, desapropriá-las e vendê-las a possíveis empresas interessadas. Assim, segundo Saturnino, a venda dessas áreas a empresas privadas geraria recursos para a prefeitura, que poderia revertê-las em obras de infraestrutura. Conforme as palavras do próprio governo:

“Deixamos inteiramente concluídas as obras de infraestrutura – com as primeiras empresas iniciando suas implantações – dos polos de tecnologia em Jacarepaguá, de alumínio e fundição em Santa Cruz, e Gráfico na Pavuna; deixamos praticamente prontos, com 80 % das obras feitas e custos de conclusão completamente cobertos, os polos de tecnologia II. De ótica e confecções em Jacarepaguá, e o polo central de serviços, na área da Cidade Nova; deixamos em fase mais atrasada de construção mas com esquema financeiro garantido o polo de cine vídeo de Jacarepaguá, e sem o financiamento garantido o polo de biotecnologia na área da UFRJ; deixamos em projeto apenas o polo pesqueiro do Caju e o polo de barcos na área do aterro da Maré. Esses polos, que atraíram várias empresas de fora do Rio e nada custaram aos cofres municipais, já que o valor das obras foi coberto com o produto da venda dos terrenos. (BRAGA, 1990, p. 40)

Apesar de fornecer parte da infraestrutura necessária a implementação dos polos industriais, Saturnino reconhece que faltou apoio do setor empresarial, e por este motivo, muitos polos se extinguiram sem deixar vestígios.⁶¹ Paralelamente à criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Social, sob a chefia de Sérgio Andréa. O investimento social foi dedicado em princípio a três áreas centrais: infraestrutura para as áreas mais carentes, saúde e educação, contabilizando um total de US\$ cinquenta e sete milhões ao longo dos três anos.⁶² Como afirma Saturnino Braga, o campo social no Rio de Janeiro teria uma atenção prioritária em sua administração, com alocação de montantes inéditos do orçamento municipal para essas áreas.⁶³

Nota-se, ainda, maior atenção do governo com a Zona Oeste do Rio de Janeiro, identificada como a área mais carente em recursos e infraestrutura. Tentando amenizar tal fato, durante o governo Saturnino, houve um aumento substantivo em obras de saneamento e urbanização de favelas e loteamentos populares, contabilizando US\$ vinte

⁶⁰ A justificativa era de que o Rio de Janeiro apresentava uma grande concentração de universidades e centros de tecnologia em seu perímetro urbano. BRAGA, 2015, *Democracia Participativa no Rio de Janeiro (1986-1988)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015, p. 20.

⁶¹ Embora Saturnino reconheça o fracasso da implementação dos polos industriais, destaca que dois deste polos obtiveram êxito: o polo de biotecnologia do Fundão, liderado por Paes de Carvalho e o de cinema e vídeo de Jacarepaguá liderado por Cláudio Petraglia. (*Ibidem* p. 22).

⁶² Dólares atualizados para o ano de 2014. (*Ibidem*, p. 58).

⁶³ BRAGA, 1990, p. 36-39.

e três milhões em investimento nesta área.⁶⁴ Segundo dados do próprio governo, mais de duzentos quilômetros de valas negras em cerca de trezentas comunidades foram eliminadas; houve ainda o cadastramento de mais de cento e cinquenta mil pessoas que moravam em áreas de risco e de insalubridade, onde a prefeitura sinalizava para a necessidade de construção de moradias populares:

“Pela primeira vez a Prefeitura cuidou de um dos maiores problemas da cidade, que é o habitacional, criando uma entidade própria, incompreensivelmente inexistente, a Riourbe, que iniciou um programa de construção de casas populares, ao mesmo tempo que elaborava projetos para mais de cinco mil unidades, que tiveram, com excepcionalidade absoluta, a aprovação do Banco Mundial.” (BRAGA,1990,p.39)

Na área da saúde, também foram alocados investimentos na casa dos vinte e três milhões de dólares. A tabela a seguir demonstra como o investimento feito na área da saúde no município do Rio de Janeiro:

QUADRO 1 - Expansão do serviço público de saúde

Modernização e/ou reforma na rede de saúde	<ul style="list-style-type: none">Reforma de 20 dos 22 centros de saúde existentes, adicionando-os novos laboratórios;No Souza Aguiar, foram criados CTIs modernos de adultos e crianças, uma nova unidade coronariana, centro cirúrgico de crianças, o centro de queimados de adultos e crianças, centro de hemorragia digestiva e o centro de imagem, com tomografia computadorizada e entre outros novos aparelhos.No Miguel Couto foi ampliada e reformada a maternidade, a emergência de curta permanência e entre outros setores do hospital; além disso, também houve aquisição de novos aparelhos de ultrassonografia, raio-x e etc.No Salgado Filho, houve reformas no centro cirúrgico, o serviço de medicina interna, as clínicas cirúrgicas, a maternidade e o berçário. Foram construídos o centro cardiológico com unidade coronariana, um novo CTI, serviços de neurocirurgia e de anatomia patológica. Além disso, também houve aquisição de novos aparelhos para exames e diagnósticos.
---------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁶⁴ BRAGA, 2015, p. 58.

	<ul style="list-style-type: none"> Houve ainda, modernizações nos seguintes hospitais: na maternidade Fernando Magalhães, no hospital Nossa Senhora do Loreto (Ilha do Governador), no hospital Carmela Dutra (Rocha Miranda), no hospital Manoel Vilaboim (Paquetá), no hospital Paulino Werneck (Cocotá) e no Barata Ribeiro (Mangueira).
Novas Construções	<ul style="list-style-type: none"> Construção de 27 novos postos de saúde, sendo 24 destes na Zona Oeste; Construção do hospital Rocha Maia em Botafogo com 70 leitos e duas salas de cirurgia, com serviços de traumatologia, pediatria, clínica médica e de cirurgia geral. Foi construído o Centro de Controle Zoonoses em Santa Cruz (o primeiro em todo o Estado)

Fonte: Produção do autor.

Vale lembrar que, no que se refere à ampliação de serviços na área de saúde, os investimentos feitos pela Prefeitura receberam generosas colaborações durante o período em que Raphael Magalhães esteve à frente do Ministério da Previdência e em que Hésio Cordeiro presidia o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS).⁶⁵

Ainda na esfera de políticas redistributivas, vale salientar que o governo Saturnino criou também o Instituto Previdenciário dos Funcionários do Município do Rio de Janeiro, a “Prev-Rio” a partir do decreto nº 8275 de 20 de dezembro de 1988. Em seu artigo terceiro, a Prev-Rio traz como objetivo: “garantir aos assegurados e seus dependentes o amparo da previdência social e, subsidiariamente, assistência e serviços financeiros”. Verifica-se no artigo nº27 um conjunto de benefícios, assistências e serviços que o município passaria a oferecer aos seus funcionários públicos; A título de exemplo, seriam assegurados aos funcionários diretamente a garantia de 1) auxílio natalidade e 2) assistência financeira; Os benefícios ainda se estenderiam aos dependentes, no qual a prefeitura proveria: 1) pensão, 2) auxílio educação, 3) auxílio funeral de pensionistas e 4) auxílio reclusão.⁶⁶

⁶⁵ BRAGA, 1990, p. 38.

⁶⁶ Disponível em:

<<<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/c9e105902575a842032576ac00738883?OpenDocument>>> Acesso em: 7 jan. 2020.

A notável ampliação de serviços públicos nos ajuda a corroborar nossa hipótese de que a promoção de políticas redistributivas foi prioridade do governo Saturnino, com sua atuação como regime urbano de natureza progressista. Os números que seguem também reforçam nossa argumentação. Ao longo do governo de Saturnino Braga o número de creches e núcleos pré-escolares sob a administração da Prefeitura cresceu de 35 para 350, passando a atender, segundo dados do próprio governo, mais de 33 mil crianças. Para atender a essa demanda, a prefeitura precisou contratar mais de 1.200 novos agentes comunitários. A rede escolar, por seu turno, foi ampliada de 860 escolas para 1.060 escolas entre 1986 e 1988. Novamente, para atender à crescente demanda por serviço público, a Prefeitura admitiu através de concurso público mais de oito mil novos funcionários para atuarem diretamente na educação municipal, que agora contava com um sistema previdenciário próprio. Outro bom exemplo de ênfase na dimensão redistributiva do governo foi a remodelação da escola Tia Ciata por meio do decreto nº 7553 de 12 de Abril de 1988: “Transforma a Escola Municipal Tia Ciata em Escola de Educação Juvenil Tia Ciata e dá outras providências.”⁶⁷ A principal mudança de objetivo na escola Tia Ciata foi priorizar o atendimento à população escolar analfabeta, os chamados “meninos de rua” e entre outros que pudessem apresentar características semelhantes que residissem na área central da cidade. A “inovação socialista”, como Saturnino a descreve, tinha como objetivo colocar em prática uma escola “livre, fundada no chamamento das crianças pelo amor, pela atenção dada a elas em clima de liberdade, pelo reconhecimento como pessoas humanas”⁶⁸

Por fim, chamamos atenção para a organização da mobilidade urbana no município do Rio de Janeiro. Até o início da gestão de Saturnino Braga, as atribuições referentes à organização do sistema de trânsito no município estavam sob a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro.⁶⁹ Como afirma o ex-secretário de transporte, Miguel Bahury (2015), a superposição de desempenho de diversos órgãos criou dificuldades para o setor de transporte. E com a fusão, o município do Rio de Janeiro acabou impedido de garantir padrões mínimos de circulação de pessoas e bens no espaço urbano. Diante deste cenário, sob a coordenação de Bahury, foi enviado um projeto de

⁶⁷ Disponível em: <<[>> Acesso em: 7 jan. 2020](https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1988/755/7553/decreto-n-7553-1988-transforma-a-escola-municipal-tia-ciata-em-escola-de-educacao-juvenil-tia-ciata-e-da-outras-providencias?)

⁶⁸ BRAGA, 2015, p. 23.

⁶⁹ Dentre as razões, cabe destacar a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara a partir da Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de Julho de 1974. (BAHURY, 2015, p. 147-148. *Apud:* BRAGA, 2015)

criação de uma Secretaria de Transporte do município em 12 de fevereiro de 1986 com o objetivo de tornar o município do Rio o gestor desse serviço público. Já em 11 de julho de 1986:

“(...) a Câmara Municipal promulgou a Lei nº 881, autorizando a criação da Secretaria Municipal de Transportes e a criação da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-Rio). A lei deu competência ao município para organizar, planejar, administrar, dirigir, regulamentar, implantar, operar, controlar e fiscalizar os serviços públicos de transportes, tráfego e estacionamentos em logradouros municipais.” (BAHURY, 2015, 149. *Apud*: BRAGA, 2015)

A partir da criação da Secretaria de Transportes e da CET-Rio, a gestão de Saturnino Braga incidiu diretamente na organização do sistema de transporte. Algumas medidas, inclusive, elucidam a ampliação das atribuições do governo no sentido de fiscalizar, organizar e prover mudanças na organização infraestrutural da cidade:

- 1) Mais de cinco mil multas foram aplicadas a empresas infratoras após a promulgação do código disciplinar pelo governo;
- 2) Foi implementado o treinamento obrigatório para motoristas de ônibus e taxistas com a finalidade de diminuir o número de acidentes de trânsitos e melhorar o atendimento ao público;
- 3) O Rio de Janeiro foi o primeiro município a instituir o vale-transporte, antes mesmo da lei que instituiu a sua obrigação;
- 4) O chamado “vale-idoso” foi implantado antes da Constituição de 1988;
- 5) Os estudantes das escolas públicas do ensino fundamental poderiam viajar de graça nos ônibus do Rio de Janeiro e tiveram, também, seus direitos regulamentados.⁷⁰

A prefeitura deixava claro que fazia parte dos seus objetivos, assim como em outras áreas, aumentar a participação do governo no planejamento e na estruturação do sistema de mobilidade na cidade do Rio de Janeiro. Além da criação da Secretaria de Transportes e da CET-Rio, da Rio-Urbe e da Prev-Rio, o governo também criou uma Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC) que teria as seguintes atribuições:

- 1) a operação de serviços de transportes coletivos no Rio de Janeiro;
- 2) atuação integrada e complementar com os diferentes tipos de transportes federais, estaduais ou municipais; e
- 3) prestação de consultoria em assuntos técnicos de sua especialidade.

⁷⁰ BAHURY, p. 152. *Apud*: BRAGA, 2015,

A criação de uma Companhia de Transporte Público ganhou espaço na imprensa, e um dos principais jornais da época, o Jornal do Brasil, destacou as pretensões do governo em fornecer uma alternativa estatal, de tentar incrementar e melhorar as condições de mobilidade da população: “O Prefeito Saturnino Braga afirmou que a criação da CMTC (Companhia Municipal de Transportes Coletivos), que considera uma prioridade de seu governo, só depende do repasse de verbas”.⁷¹ Além de criar uma companhia pública, o governo passou a fiscalizar as condições estruturais das empresas privadas de transporte público: a) Através do decreto nº 7.591 de 29 de abril de 1988, a prefeitura determinou que as empresas promovessem adaptações em alguns ônibus para atender portadores de necessidades especiais; b) a partir do decreto nº 7.887 de 26 de julho de 1988, Saturnino Braga, através da Secretaria de Transporte, ordenou a modernização e padronização do ônibus com o objetivo de melhorar as precárias condições estruturais do sistema rodoviário carioca; c) e por fim, o preço das passagens era reajustado no mesmo índice do reajuste do salário mínimo, mantendo o município do Rio de Janeiro como um dos municípios com a menor taxa de transporte.⁷²

Observados conjuntamente, o projeto dos polos industriais que, como destacamos, traduziu-se na tentativa de reorganização econômica do município de forma endógena, a criação da Rio-Urbe como forma de fornecer a infraestrutura inicial dos polos, da CMTC, ou seja, de empresas públicas que atuariam como empresas alternativas à iniciativa privada, a criação de um sistema previdenciário municipal, Prev-Rio, e o aumento de oferta de serviços públicos (saúde, educação e saneamento), principalmente na Zona Oeste, área identificada pelo governo como a que mais necessitava de tais serviços. Pode-se inferir, como mencionado em nossa hipótese, que este conjunto de políticas implementadas já seriam mais do que suficientes para associarmos o governo de Saturnino a um ensaio de regime urbano de natureza progressista, como nos termos de Stone (2008). Entretanto, há outras dimensões que merecem ser exploradas, como a descentralização política-administrativa a partir do Conselho Governo-Comunidade e a tentativa de emancipação da Barra da Tijuca.

2.3 O Conselho Governo-Comunidade: estruturação e objetivos

⁷¹ JORNAL DO BRASIL, 08/01/1986, p. 7. Acesso em: 15 jan. 2020

⁷² BAHURY, p. 155. *Apud:* BRAGA, 2015

Quando criou o CGC, no primeiro ano de seu mandato, Saturnino Braga valeu-se da estrutura administrativa já existente no município do Rio de Janeiro. Conforme observa Costa (1990), as regiões administrativas foram criadas em 1961 quando o município do Rio de Janeiro era ainda Estado da Guanabara, sob a administração do então governador Carlos Lacerda. Na época, as funções das regiões administrativas se limitavam as seguintes atribuições⁷³:

- 1) O levantamento das necessidades administrativas da área e a permanente atenção aos assuntos de interesse das comunidades locais que dependessem de providências da administração;
- 2) Estudos e propostas de um "programa de ação" para a área, levando em conta o já programado ou estudos nas Secretarias Gerais;
- 3) A elaboração da proposta de orçamento da área, na qual se discriminasse os recursos, dispêndios e investimentos que, dentro do programa e orçamento aprovados para o Estado, em cada Secretaria, devolvessem caber à região, assim como a solicitação de créditos específicos.
- 4) A execução dos serviços locais ou distritais;⁷⁴

Se quando criadas ao menos em teoria, as regiões administrativas tinham como objetivo inicial o diálogo com a comunidade, foi durante o governo Negrão de Lima que a breve experiência de descentralização administrativa retrocedeu, com a subordinação dos órgãos locais aos respectivos órgãos centrais. Conforme analisa Costa (1990), o exame e a solução de questões relacionadas a serviços, passou a ser efetivado por empresas estatais e/ou concessionárias, reduzindo-se as atribuições das administrações regionais. Tal quadro se agravou durante o governo de Chagas Freitas.⁷⁵

Mesmo tendo suas atribuições esvaziadas desde a sua criação em 1963, as regiões

⁷³ Segundo Costa (1990), as RAs foram criadas a partir do decreto nº 1656, de 24 de abril de 1963. Sobre a disposição e organização dos serviços locais, se estabeleceu para cada região administrativa os respectivos órgãos locais: 1) divisão de obras públicas; 2) divisão de educação e cultura; 3) divisão de saúde; 4) divisão de fiscalização; 5) divisão de produção e abastecimento e 6) serviço social. COSTA, Maria Lúcia Neves da Silva. *Participação da comunidade na gestão pública (A experiência do Município do Rio de Janeiro)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) EBAP/FGV, Rio de Janeiro, 1990, p. 22.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 17 e 18.

⁷⁵ “Com a missão de promover o levantamento dos problemas e necessidades da região, definindo a ordem de prioridade, e de coordenar a execução dos serviços atribuídos aos órgãos locais, as Administrações Regionais ficaram com uma estrutura reduzida aos seguintes serviços: Administração e Transportes, Estatística e Documentação, Relações Públicas e Manutenção. Foram extintas as Divisões de Obras Públicas, de Educação e Cultura, de Saúde, de Fiscalização e de Produção e Abastecimento, que exerciam funções executivas”. *Ibidem*, p.24

administrativas já estavam estabelecidas no Rio de Janeiro. Quando Saturnino Braga criou o Conselho Governo-Comunidade em 1986, foi necessário, então, reformular e requalificar a estrutura administrativa das RAs para viabilizar de fato a descentralização administrativa e a participação cidadã. Segundo Ribeiro (2011) a descentralização administrativa prevista no Plano de Governo foi executada com a criação de cinco novas Secretarias municipais (Cultura, Esportes e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Transportes e Desenvolvimento Urbano) e com a subdivisão de cinco RAs dando origem a mais seis (Pavuna, Guaratiba, Rocinha, Jacarezinho, Morro do Alemão e Maré, as quatro últimas situadas em áreas de favelas). No final do processo de descentralização, o Rio de Janeiro ficou com um total de 30 Regiões Administrativas. Assim, os CGCs foram criados e implementados a partir de uma estrutura física das regiões administrativas já existentes no Rio de Janeiro, mas que necessitaram passar por requalificações e reestruturações.⁷⁶ A tabela a seguir elenca as regiões administrativas e suas respectivas áreas de abrangência:

QUADRO 2 – Regiões Administrativas (RA'S)

Região Administrativa (RA)	Áreas de abrangência
I RA – Portuária	Saúde, Santo Cristo, Gamboa e Cajú
II RA – Centro	Centro
III RA – Rio Comprido	Catumbi, Rio Comprido, Cidade Nova e Estácio.
IV RA – Botafogo	Flamengo, Glória, Laranjeiras, Catete, Cosme Velho, Botafogo, Urca e Humaitá
V RA – Copacabana	Leme e Copacabana.
VI RA – Lagoa	Ipanema, Leblon, Lagoa, Jardim Botânico, Gávea, Vidigal e São Conrado.
VII – RA São Cristovão	São Cristóvão, Mangueira e Benfica
VIII – RA Tijuca	Pça. da Bandeira, Tijuca e Alto da Boa Vista.
IX RA – Vila Isabel	Maracanã, Vila Isabel, Andaraí e Grajaú.
X RA – Ramos	Manguinhos, Bonsucesso, Ramos e Olaria.
XI RA -Penha	Penha, Penha Circular, Braz de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral e Jardim América.
XII RA – Inhaúma	Higienópolis, Jacaré, Maria da Graça, Del Castilho, Inhaúma, Engenho da Rainha e Tomás Coelho.
XIII RA – Méier	São Francisco Xavier, Rocha, Riachuelo, Sampaio, Engenho Novo, Lins de Vasconcelos, Méier, Todos os Santos,

⁷⁶ “Dois decretos deram vida ao projeto: o decreto nº 5.710 - que realizava uma ampla reestruturação operacional e física das regiões administrativas – e o decreto 5.711, que criava propriamente os conselhos na cidade.” LOURENÇO, Wagner Jorge dos Santos. *Descentralização política e participação comunitária no Rio de Janeiro: a experiência dos Conselho Governo-Comunidade durante o governo Saturnino Braga (1986-1989)*. Dissertação (Mestrado em História). Rio de Janeiro: UERJ, 2012, p. 94-95.

	Cachambi, Engenho de Dentro, Água Santa, Encantado, Piedade, Abolição e Pilares.
XIV RA – Irajá	Vila Kosmos, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vista Alegre, Irajá e Colégio.
XV RA – Madureira	Madureira: Campinho, Quintino Bocaiuva, Cavalcante, Engenheiro Leal, Cascadura, Madureira, Vaz Lobo, Turiaçu, Rocha Miranda, Honório Gurgel, Oswaldo Cruz, Bento Ribeiro e Marechal Hermes.
XVI RA – Jacarepaguá	Jacarepaguá, Anil, Cidade de Deus, Curicica, Tanque, Taquara, Gardênia Azul, Freguesia, Pechincha, Pça. Seca e Vila Valqueire.
XVII RA – Bangu	Deodoro, Vila Militar, Campo dos Afonsos, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Realengo, Padre Miguel, Bangu e Senador Camará.
XVIII RA – Campo Grande	Santíssimo, Campo Grande, Senador Vasconcelos, Inhoalba e Cosmos.
XIX RA - Santa Cruz	Paciência, Santa Cruz e Sepetiba.
XX RA - Ilha do Governador	Ribeira, Zumbi, Cacuia, Pitangueiras, Praia da Bandeira, Cocotá, Bancários, Freguesia, Jardim Guanabara, Jardim Carioca, Tauá, Moneró, Portuguesa, Galeão e Cidade Universitária.
XXI RA - Ilha de paquetá	Paquetá.
XXII RA – Anchieta	Guadalupe, Anchieta, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque.
XXIII RA – Santa Teresa	Santa Teresa
XXIV RA - Barra da Tijuca	Joá, Itanhangá, Barra da Tijuca, Camorim, Vargem Pequena, Vargem Grande, Recreio dos Bandeirantes e Grumari.
XXV RA – Pavuna	Coelho Neto, Acari, Barros Filho, Costa Barros e Pavuna.
XXVI RA – Guaratiba	Guaratiba, Barra de Guaratiba e Pedra de Guaratiba.
XXVII RA - Rocinha	Rocinha
XXVI-II RA – Jacarezinho	Jacarezinho
XXIX RA - Alemão	Alemão
XXX RA – Maré	Maré

Fonte: COSTA, *op. cit*, p. 59-62.

Conforme afirma Ribeiro (2011), os Conselhos foram criados em cada uma das 30 Regiões Administrativas (RAs) da cidade e compostos de representantes de associações de moradores, associações empresariais e clubes de serviços, além de dirigentes dos órgãos municipais de atuação regional com a finalidade de debater os problemas das comunidades locais e estabelecer prioridades para o atendimento dos serviços públicos necessários em cada área. Vale assinalar que a indicação dos administradores regionais se daria também em consulta com dirigentes do partido, buscando-se atender os interesses dos parlamentares e dos diretórios locais de cada região. Com isso, Ribeiro (2011) destaca o esforço de democratização do processo de escolha das lideranças administrativas, mesmo que este processo permanecesse restrito aos quadros filiados ao PDT.

O Prefeito Saturnino Braga e o Vice-prefeito, Jó Rezende, propuseram uma série de reuniões com os diretórios zonais, solicitando listas tríplices, formuladas em votações nas convenções zonais, onde a precondição fundamental era que os indicados residissem na área da Região Administrativa, além de não ter o voto do movimento social.⁷⁷ Ou seja, os administradores regionais seriam eleitos pelos diretórios regionais do PDT localizados nas áreas de abrangência de cada RA. Como observou Lourenço (2012), se para Jó Rezende este método de escolha não era o mais democrático, era entretanto o mais plausível dentro do contexto, evitando rompimentos dentro da base partidária e, por isso, acabou sendo o método adotado.⁷⁸

Além dos impasses partidários era necessário também convencer as lideranças e associações comunitárias de que a ideia de abrir para o debate público questões que até então ficavam no âmbito exclusivo do poder público não era uma mera tentativa de cooptação dessas lideranças por parte do governo. Sendo assim, com o objetivo de esclarecer para as lideranças comunitárias as reais intenções do CGC, Saturnino Braga e Jó Rezende promoveram o I encontro de Associações de Moradores e a Prefeitura do Rio de Janeiro, realizado na UERJ em março de 1986. Neste encontro, como destaca Lourenço (2012), o prefeito e o vice-prefeito apresentaram a proposta de criação do CGC, justamente para mostrar aos representantes das duas federações (FAMERJ e FAFERJ) que o objetivo do conselho era institucionalizar um canal de diálogo entre as localidades e o governo e não cooptar os movimentos.⁷⁹ É importante salientar que as demandas advindas das reuniões do CGC necessitavam de serem combinadas com outras possíveis necessidades identificadas por outras instâncias de governo, como por exemplo, o parcelamento da dívida pública do município e obras de emergência. Neste sentido, seria função do Sistema Municipal de Planejamento a orientação e o equacionamento dos problemas de forma a compatibilizar os recursos existentes e a satisfação das demandas priorizadas pelo planejamento local através das reuniões periódicas dos CGCs⁸⁰

Dentre as funções principais do CGC destacam-se: o estabelecimento das prioridades a serem atendidas pelo poder público; a fiscalização dos órgãos municipais responsáveis pelos serviços públicos; identificar problemas e propor soluções junto aos

⁷⁷ RIBEIRO, *op.cit*, p. 45-46

⁷⁸ LOURENÇO, *op. cit*, p. 98.

⁷⁹ LOURENÇO, *op.cit*, p. 94

⁸⁰ RIBEIRO, *op. cit*, P. 49.

órgão municipais competentes.⁸¹ Além das três atribuições destacadas, Costa (1990) ainda frisa outras duas atribuições: o exame de projetos de leis de interesse da comunidade e o levantamento e priorização das demandas de cada região.⁸² Poderiam participar das reuniões dois representantes das associações de moradores locais indicados pela FAMERJ, dois representantes indicados pela FAFERJ, dois representantes indicados pelas associações de comércio e indústria e dirigentes locais de cada região administrativa.⁸³ Assim, destaca Lourenço (2012):

“Todos os CGC’s organizados em suas respectivas RAs deveriam encaminhar suas resoluções a coordenadoria das regiões administrativas, que era ligada diretamente a Secretaria de Governo, cujo cargo foi entregue ao Vice-Prefeito Jó Rezende. Saturnino queria que Jó acompanhasse de perto a instalação e o funcionamento dos CGC’s. Além disso, o passado político de Jó como ex-presidente da Famerj facilitaria na integração das associações de moradores ao projeto.” (LOURENÇO, 2012, p. 95)

Cabe ressaltar que a participação cidadã não deve ser compreendida simplesmente a partir da indução estatal ocorrida durante a gestão de Saturnino Braga. Como se sabe, os movimentos comunitários entre as décadas de 1970 e 1980 ganharam força no município do Rio de Janeiro, sobretudo a FAFERJ e a FAMERJ, com a ampliação da participação cidadã nas decisões públicas, uma pauta já debatida e reivindicada pelos movimentos comunitários. Utilizamos o trecho da obra de Lourenço (2012) para ilustrar uma dessas reivindicações, anterior à gestão de Saturnino:

“Um bom exemplo desta luta das comunidades pela descentralização do poder municipal foi a tese apresentada por Pedro Porfírio, em 1979, no II Congresso da Associação de Moradores da Rua Lauro Muller e Adjacências (ALMA), em que ressaltava a necessidade da ‘divisão da cidade do Rio de Janeiro, em regiões municipais autônomas, sob a gestão de suas próprias comunidades’, de preferência, ‘a partir de regiões administrativas’, com o objetivo de diminuir ‘as burocracias’ e propiciar o fortalecimento do poder local e a autogestão pelas comunidades.” (LOURENÇO, 2012, p. 95)

Como destaca Ribeiro (2011), os Conselhos Governo-Comunidade foram presididos pelos administradores regionais que promoviam reuniões periódicas com o objetivo de debater os problemas de cada área, encaminhar propostas e principalmente estabelecer prioridades na solução dos problemas – obras ou serviços – que eram imediatamente encaminhados para os órgãos públicos responsáveis. Os Conselhos

⁸¹ LORENÇO, *op. cit.*, p. 95.

⁸² COSTA, *op.cit.*, p. 46.

⁸³ A revisão do papel das RAs e a criação das CGCS trazia em seu bojo a intenção de instalarem níveis de discussão e deliberação capazes de expressar mais fielmente a decisão própria da comunidade, porque dessas instâncias participariam as entidades representativas da própria comunidade. RIBEIRO, *op. cit.*, p. 48.

acompanharam, permanentemente, a realização das obras e a prestação dos serviços na área como ponto de referência para as avaliações das atividades governamentais do município.

Entretanto, a tentativa de aproximação entre governo e a base popular - fundamental para sustentar a coalizão progressista projetada por Saturnino, já que o Prefeito não contava com o apoio explícito do empresariado carioca - não se restringiu apenas à criação do Conselho Governo-Comunidade. Novamente Ribeiro (2011), chama a atenção para o fato de já em 1987, foi implementado o projeto “Prefeitura Itinerante”, conforme anunciado em reunião com os 29 administradores regionais. Este projeto implicava o deslocamento do prefeito, do vice-prefeito e de alguns secretários municipais para uma determinada região da cidade a cada duas semanas, quando a equipe da direção do município ficaria de quarta ou quinta-feira à sábado junto à comunidade, além de supervisionar cada ponto de atuação dos serviços públicos municipais e também, participando das reuniões dos Conselhos⁸⁴:

“Em 31 de janeiro de 1987 um documento da Assessoria de Comunicação da Secretaria Municipal de Governo sobre a Prefeitura Itinerante destacava seu Objetivo, Estruturação e Agenda de Programação. O objetivo da Prefeitura Itinerante era fortalecer a ação local do governo, fiscalizar os serviços públicos municipais, ouvir as reivindicações da comunidade e aproximar a administração dos problemas da cidade. A Prefeitura Itinerante possibilitava ao prefeito e ao vice participar das reuniões do CGC para extrair as prioridades de ação da prefeitura na área, e as diretrizes básicas para a elaboração do orçamento do município, além de audiências públicas onde eram feitos esclarecimentos necessários à tomada de decisões por parte dos conselheiros da sociedade.” (RIBEIRO, 2011, p. 56)

Assim, com tais medidas, Saturnino Braga esperava implementar o que denominou de “socialismo democrático” a nível municipal, contando com a participação ativa da sociedade civil no enfrentamento dos problemas da cidade do Rio de Janeiro. É inegável, segundo a bibliografia consultada, que a descentralização administrativa forneceu uma rica experiência política, entretanto, é inegável também que a mesma experiência apresentou problemas estruturais que em nossa visão, contribuíram para o processo de crise do regime progressista arquitetado por Saturnino.

2.4 Os dilemas enfrentados pelo CGC: um breve balanço bibliográfico

Nesta parte, apresentaremos o balanço bibliográfico sobre o funcionamento dos CGCs. Assim, poderemos melhor dimensionar como o Conselho Governo-Comunidade, elemento fundamental da coalizão progressista, ao mesmo tempo em que buscava angariar

⁸⁴ RIBEIRO, 2011, p. 53.

os benefícios políticos da presença dos setores populares como elementos da coalizão, acabou por importar e produzir custos que o regime progressista estava impossibilitado de processar. Costa (1990) destaca o hiato entre a perspectiva adquirida pelas comunidades e a capacidade do governo em responder as demandas da comunidade, seja por falta de recursos financeiros, seja pela dificuldade de articulação entre os vários órgãos municipais. A comunidade de forma geral, segundo a autora, esperava um atendimento mais rápido aos seus pedidos:

“Independentemente de qualquer ganho obtido através do Conselho Governo-Comunidade, poucos foram os que não o criticaram. E poucos foram os que manifestaram esperança nesse mecanismo (pelo menos na forma como foi operacionalizado) embora aceitassem a ideia de participação (...) Houve dificuldades para aceitação da carência de recursos alegada pelo governo, assim como foi muito criticada a falta de divulgação dos critérios para a seleção de novas obras. Também foi repudiada pela comunidade a interferência de interesses pessoais e político partidários por parte de integrantes do governo” (COSTA, 1990, p. 68-69)

Além dos fatores acima destacados, ainda havia divergências entre as prioridades indicadas pela comunidade e as reconhecidas pela prefeitura e as dificuldades que a burocracia encontrou em definir como pautas prioritárias. A principal justificativa por parte dos membros do governo, como principal justificativa para a não resolução da maioria das demandas era a escassez de recursos financeiros. O governo ainda se defendia afirmando que:

“Entre os conselheiros do governo havia um certo consenso de que a avaliação da prioridade cabia para propostas de obras novas. Por isso muitos lamentaram o uso que as representações comunitárias estavam fazendo dos CGC ao levarem todo tipo de problema, inclusive aqueles que por sua natureza tinham um local próprio para apresentação, qual seja, o balcão de atendimento de cada Administração Regional” (COSTA, 1990, p. 77)

Em nossa perspectiva teórica dos regimes urbanos, observamos a institucionalização da participação popular no governo de Saturnino Braga, como elemento essencial para a montagem da sua coalizão de governo. Por isso, identificamos o governo Saturnino como uma tentativa de montagem de uma coalizão progressista. Tentativa que implicava aporte de recurso mas também a importação de custos, já que a participação da sociedade civil também funcionou no sentido de pressionar o governo por suas demandas, contribuindo no aprofundamento da crise em torno da gestão. Em determinados momentos, como destaca Costa (1990) ambas as partes trocavam acusações

mútuas sobre o funcionamento do CGC: de um lado, os conselheiros do governo lamentavam que as representações comunitárias levavam todos os tipos de problemas para o CGC; do outro lado, alguns conselheiros comunitários reclamavam da falta de critério de definição de prioridades por parte do governo. Em sua análise, Costa (1990) situa dois aspectos problemáticos na relação entre governo e comunidade. No primeiro aspecto a autora demonstra que a comunidade de Santa Tereza rejeitou a proposta da prefeitura para que a mesma fiscalizasse os transportes no bairro; o segundo aspecto residia nas queixas que a comunidade fazia sobre um suposto tratamento burocratizado dos pedidos. Alguns membros comunitários qualificaram o CGC como “mais uma burocracia”, sendo que a intenção do governo, ao menos no discurso, era justamente oposta:

“A implementação da proposta de gestão participativa no Rio de Janeiro provocou, ainda, a reação de certas representações comunitárias, que a viram como uma “válvula de segurança” para o Governo, na medida em que levavam a Comunidade a esperar pela resposta às reivindicações apresentadas nos CGC, retardando dessa forma os movimentos de rua.” (COSTA, 1990, p. 80)

De forma geral, a realidade do CGC forneceu pontos de vistas distintos de acordo com quem participou diretamente das reuniões:

“Em síntese, nos Conselhos Governo-Comunidade houve representações da Comunidade, que, aceitando ou não as dificuldades do Governo, relacionaram-se de forma amistosa com os seus representantes e houve os que os desacataram. Houve os que se desiludiram com os CGC e se afastaram e os que consideraram importante continuar comparecendo. Houve os que viram nos CGC um espaço importante para tentar o atendimento a algumas reivindicações e os que os viram como sem força nesse sentido. Houve os que valorizaram o conhecimento e um relacionamento mais estreito com os dirigentes de unidades regionais e com os demais representantes de associações de moradores, e, houve os que não destacaram qualquer benefício dessa ordem. Houve os que lançaram suspeitas quanto a honestidade de propósitos do Prefeito ao propor uma gestão Governo-Comunidade, e, houve os que não perceberam ou não acataram a chamada para essa experiência de administração participativa. (COSTA, 1990, p. 83)

A segunda dificuldade encontrada pelo governo foi a articulação entre os órgãos do executivo municipal. Costa (1990) salienta que a dificuldade de articulação dos órgãos municipais não foi, segundo o próprio Governo, a responsável pela falta de atendimento do Governo às reivindicações da Comunidade. O governo concluiu que a insuficiência dos recursos frente às demandas como o principal fator que impediu a Prefeitura de oferecer um atendimento mais amplo aos pedidos dos CGC. Entretanto, também chama a atenção para o fato de que a assimilação das propostas enviadas pelo Conselho Governo-Comunidade, pelas secretárias de governo, foi prejudicada não só pela falta de divulgação

mais ampla, como também, pelas dificuldades de circulação das informações dentro da máquina administrativa.

Paulo Ribeiro (2011) mostra que a criação do CGC aumentou a demanda por serviços básicos e por novas obras. Com poucos recursos os programas como Mobilização nos Bairros e Operação Bairro ficaram cada vez mais deficitários, com sobrecarga dos equipamentos, incapacidade de atendimento com o quadro de pessoal existente. Para o autor, o aumento das tarefas não realizadas acumuladas, somaram-se a outras demandas, o que acabou por desgastar o governo. A visão de Ribeiro (2011) vai em grande medida na mesma direção da contribuição de Costa (1990). O trecho abaixo é elucidativo neste sentido, em demonstrar não só a dificuldade em se definir as pautas prioritárias, mas também, na transmissão de informações entre os órgãos do governo, assim como na experiência implementada em si:

“Nos relatos dos participantes pode-se perceber que as relações burocráticas e a circulação muito controlada e lenta das informações eram dificuldades que poderiam ser superadas com os poucos recursos disponíveis, pesando mais a falta de vivência, de experiência concreta e a não adoção de meios informais de comunicação. Faltou entrosamento entre as secretarias e as administrações regionais e mesmo entre as associações e federações e os órgãos da prefeitura para que realmente se democratizasse o poder político municipal e incorporasse a participação das comunidades na administração, com maior divulgação pública.” (RIBEIRO, 2011, p. 84)

Ainda segundo Ribeiro (2011):

“Pode-se imaginar que os CGCs funcionaram ao mesmo tempo como geradores de pressões e aliviadores de pressões. Ao reunir mensalmente dezenas de representantes comunitários, técnicos e dirigentes de órgãos municipais, representantes dos empresários locais em cada Região Administrativa, para discussão e busca de soluções –preferencialmente buscando-se consenso para se estabelecer prioridades – os Conselhos estimularam demandas das comunidades locais e seus aspectos positivos foram ressaltados, mas quando os recursos não eram suficientes para atender às demandas por obras novas e a prestação dos serviços públicos não atingiu todas as comunidades – com a mesma intensidade e qualidade – os descontentamentos passaram a predominar sobre a esperança de melhorias.” (RIBEIRO, 2011, p. 136)

Já Lourenço (2012) destaca o relacionamento turbulento entre administradores regionais e vereadores do Rio de Janeiro. A frágil relação entre Saturnino Braga e a bancada do PDT vinha desde a escolha do secretariado por parte do Prefeito no início do mandato, quando Saturnino optou por montar um quadro de secretários com perfil mais técnico, em detrimento de atender os membros do PDT (como veremos, a relação erosiva com o PDT foi um indicador para a falência da prefeitura). O relacionamento entre Saturnino Braga e o PDT se esfacelou ao longo do mandato, e um dos motivadores para tal esfacelamento era o relacionamento entre os vereadores do PDT e os administradores

regionais. Neste sentido, os dois casos a seguir nos ajudam a entender parte desta relação conflituosa.⁸⁵

Vera Chevalier era a administradora regional da 24^a RA (Barra da Tijuca) e José Carlos Moutinho da 16^a RA (Jacarepaguá). Em março de 1987, famílias desabrigadas se alojaram ao redor do autódromo de Jacarepaguá e os respectivos administradores regionais atuaram diretamente na negociação com os sem-teto. A proposta era de transferir as famílias para outro terreno, localizado no bairro de Curicica, em Jacarepaguá. O problema em si se deu porque Maurício Azedo (Secretário de Desenvolvimento Social) e alguns Vereadores foram hostilizados, enquanto Chevalier e Moutinho obtiveram êxito e mérito nas negociações, o que, para tais Vereadores que contavam com os votos das respectivas localidades, foi um absurdo. O trecho abaixo é parte de um discurso proferido por Sidnei Domingues no plenário da Câmara Municipal, após a questão das famílias sem-teto, e foi retirado diretamente da obra de Lourenço (2012). Este trecho nos dá uma dimensão substantiva do frágil relacionamento entre alguns vereadores e os administradores regionais:

“É uma situação muito difícil e eu acredito que o Sr Saturnino Braga, que é o Prefeito desta cidade tem que determinar aos senhores administradores regionais que não entrem em conflito com os vereadores e apenas obedeçam às suas competências (...) Parece-me que ambos [Vera Chevalier e José Moutinho] são candidatos a vereador em 88 e já estão achando uma forma de atacar os representantes da comunidade, que vieram para esta Casa através do voto”. (LOURENÇO, 2012, p. 118)

O trecho acima, como dissemos, é ilustrativo no sentido de corroborar com as afirmações de que alguns vereadores não estavam satisfeitos com a atuação mais próxima entre os administradores regionais e a população. E é também digno de nota no sentido de pensarmos a situação tênue do governo que desagradava a bancada do PDT e ao mesmo tempo não conseguia atender às demandas canalizadas nas reuniões do CGC. Porém, mesmo com as dificuldades encontradas pelo governo, mencionadas ao longo desta seção, um exemplo específico merece destaque. A atuação conjunta entre associação de moradores da Barra da Tijuca, a administradora da 24^a RA (Barra da Tijuca), Vera Chevalier e o governo municipal contra a emancipação da Barra da Tijuca. A seção a seguir, vai expor tal fato partindo do pressuposto de que a coalizão progressista, obteve êxito contra os interesses empresariais que estavam por trás da emancipação da Barra, mas que, por outro lado, não foi suficiente para gerar uma maior capilaridade social para a coalizão de Saturnino Braga.

⁸⁵ LOURENÇO, *op. cit*, p. 118

Por fim, alguns pontos merecem destaque à guisa de conclusão. Buscamos neste capítulo apresentar evidências que nos dão lastro a identificar o governo de Saturnino Braga como uma tentativa de montagem regime urbano de orientação progressista. Entendemos o governo municipal de Saturnino Braga, como um híbrido entre os “tipos ideais” de regimes urbanos fornecidos por Clarence Stone (2008): um híbrido entre “regime progressistas de classe média” e “regime devotados a expansão de oportunidades as classes baixas”. Uma tentativa, pois, o governo de Saturnino não apresentou longevidade, característica que é para Stone (2008), uma condição fundamental para a configuração de um regime urbano. Por outro lado, Saturnino Braga tentou atrair para sua coalizão, novos atores que não dispunham de recursos materiais imediatos. Tentou ainda atrair atores econômicos com os polos industriais, de forma a combinar os interesses dentro de sua coalizão, o que também, não ocorreu. Por mais que reconheça que os interesses econômicos estão em posição privilegiada na barganha política, segundo Stone, ainda assim, é possível que sujam movimentos contrários.

Neste capítulo buscamos elencar as evidências empíricas que nos autorizam a identificar o governo Saturnino como um experimento de regime urbano de orientação progressista: além da descentralização política e da participação popular, houve durante sua gestão uma expressiva ampliação da participação estatal no município e expansão de serviço público, com foco em fomentar políticas de natureza redistributiva, como as políticas locais de previdência, saúde, educação e mobilidade urbana. Mesmo diante de um cenário de deterioração econômica, que se agravou ao longo de seu mandato, Saturnino Braga manteve a orientação inicial de seu governo, o que o colocou no epicentro de inúmeros conflitos com diversos setores, como será apresentado no capítulo subsequente.

CAPÍTULO III

A trajetória da crise: o viés político da falência administrativa da Prefeitura do Rio de Janeiro

A trágica situação econômica da Prefeitura do Rio de Janeiro se agrava desde o fim do Estado da Guanabara e não era surpresa para ninguém. Saturnino Braga, já durante as eleições municipais de 1985, demonstrava estar suficientemente a par da moribunda saúde financeira do município. Com dissemos no início desta dissertação, por mais que as finanças municipais não estivessem saudáveis, as razões para a falência administrativa decretada por Saturnino Braga não se fundamentam apenas em fatores contábeis. Os aspectos políticos da falência são bem evidentes, como demonstram alguns autores que estudaram o governo de Saturnino Braga. Estes autores, inclusive utilizados como referências para este trabalho, direcionaram o foco de suas análises para o viés político da falência, para o péssimo relacionamento entre o executivo municipal e a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, o que de modo algum parece estar equivocado. Entretanto, nossa hipótese inicial levantou uma outra possibilidade para a dimensão política do processo de bancarrota: para nós, a indução política teria um outro fator fulcral, a saber, a atuação e ou/ a influência de parte dos agentes econômicos: agentes econômicos que atuavam no setor do mercado imobiliário demonstraram mais explicitamente essa insatisfação com a prefeitura do Rio de Janeiro e atuaram em oposição ao governo local.

Dito isso, na seção 3.1 mostramos como se constituiu uma articulação do setor empresarial em oposição a prefeitura e favorável a municipalização da Barra da Tijuca. Um conjunto de grandes empresários, dentre eles Rubem Medina e Roberto Medina, com a justificativa de um lado, de uma suposta autossuficiência econômica da Barra da Tijuca, e do outro, de que a prefeitura não revertia em serviços de qualidade os impostos arrecadados na região encabeçaram um campanha iniciada em 1987 e que perdurou até a data do plebiscito em 1988. A tentativa de separação da Barra da Tijuca para nós, é um indicador da insatisfação de parte do setor empresarial com o projeto de governo de Saturnino Braga. Cabe salientar que mesmo que o resultado final da gestão tenha sido a falência, o governo municipal se saiu vitorioso no que se refere ao fato de que conseguiu sustar a materialização de um projeto de cidade com contornos essencialmente empresariais: a Barra da Tijuca emancipada. Mesmo diante de um cenário político e econômico calamitoso, o executivo municipal, o PDT e as associações de moradores da Barra da Tijuca, nos forneceram um bom exemplo sobre como se articular contra

interesses exclusivamente empresariais. Na seção 3.2 mostramos justamente a relação político partidária erosiva entre o executivo municipal e o legislativo, tendo como atores principais, logicamente, o prefeito e a bancada do PDT na Câmara de Vereadores do município do Rio de Janeiro; essa “relação assimétrica” ganhava fôlego a cada nova crise, consubstanciando-se no rompimento de Saturnino Braga e Jó Rezende com o PDT ainda durante a vigência do mandato. Já na seção 3.3 indicamos o peso que a ausência de apoio do governo federal teve no processo de desmantelamento do governo Saturnino Braga.

3.1: Mobilização local e política contra a emancipação da Barra da Tijuca: uma abordagem comparada

Como dissemos no primeiro capítulo, a literatura internacional sobre Teoria dos Regimes Urbanos (TRU) tem mobilizado esforços de pesquisadores de diversos países, sobretudo pelas diferentes características federativas dos países que sediam os objetos de estudo. Nos Estados Unidos, país originário desta teoria e com um rico debate sobre política urbana desde a década de 1950, as características federativas concedem ampla autonomia para Estados e municípios.⁸⁶ Dissemos também que mesmo com realidades federativas distintas, ainda assim seria possível mobilizar esta literatura norte-americana como recurso para os estudos de política urbana no Brasil e em outros países. Esforços neste sentido foram empreendidos por diversos autores em países como Inglaterra e França, por exemplo, onde há uma tradição federativa com características mais centralizadora do que a dos Estados Unidos.

O caso da realidade federativa brasileira, a exceção do período da Primeira República (1889-1930), também sempre mostrou tendências mais centralizadora, assim como alguns países da Europa, mas ainda sim novas obras balizadas pela teoria dos regimes urbanos vêm sendo produzidas. As quatro seções anteriores mostraram as evidências que caracterizam a gestão de Saturnino Braga como um regime urbano progressista. É neste sentido, com o objetivo de adensar ainda mais com a hipótese sobre a possibilidade de “importar” a teoria, adaptando-a e guardando as especificidades nacionais, e de evidenciar ainda mais o caráter progressista do governo, que dedicamos a esta seção uma abordagem comparada entre a atuação do décimo terceiro distrito

⁸⁶ Nos Estados Unidos, os poderes do Estado Nacional foram limitados desde a sua formação, enquanto a descentralização e formas de participação organizada da sociedade civil foram legitimadas e encorajadas. (Grass-Roots Mobilization in the Thirteenth Arrondissement of Paris: a Cross National View. BODY-GENDROT, Sophie N, 1987, p. 127)

administrativo de Paris e a atuação da vigésima quarta região administrativa do município do Rio de Janeiro. Para tal propósito, mobilizamos o estudo empírico de Sophie Body-Gendrot (1987). A autora em questão identificou a atuação e mobilização local do 13º distrito parisiense contra um plano de reestruturação urbana. Aqui destacamos uma primeira convergência entre os casos em questão: o plano de reestruturação urbana do 13º distrito e os grupos de interesse que cercavam a emancipação da Barra da Tijuca estavam ligados diretamente a grandes corporações e empresários locais.

Conforme Body-Gendrot (1987) traz em sua obra esforços para formar regimes urbanos não são restritos somente aos atores políticos e as elites corporativas. Vimos no capítulo que embora atores econômicos, por deterem mais recursos materiais, consigam na maioria parte das vezes fazer sobrepor seus interesses, movimentos no sentido de limitar o escopo de atuação de grandes corporações também podem emergir. E é neste sentido, de se posicionar e interferir sob o escopo dos interesses exclusivamente econômicos do empresariado, que a autora constatou a eficácia do movimento local do 13º distrito parisiense. Por sua vez, desde finais do século XIX, este distrito era caracterizado com um dos bairros de classe trabalhadora mais antigos de Paris.

A partir de 1970, uma região do 13º distrito, denominada “*Maison Blanche*”, foi completamente modernizada. Porém, tal modernização implicou uma piora substantiva na posição dos residentes de baixa renda local. A empresa responsável pela reestruturação urbana, SOFIREX⁸⁷, não tinha como objetivo a construção de moradia popular para as classes baixas, mas sim, a construção de prédios corporativos. Para termos uma melhor dimensão dos interesses em jogo, no novo projeto apresentado pela SOFIREX, grandes espaços verdes que ocupavam 30% do solo nos bairros do 13º distrito desapareceriam. Assim, em 1974, a SOFIREX recebeu a permissão do Estado para prosseguir com o seu novo projeto de remodelamento urbano. A oposição que emergiu, então, consistia de dois grupos: 1) antigos residentes, que imaginavam que novas e melhores moradias seriam construídas em seus locais de residência e 2) jovens famílias de classe média, com um perfil, segundo a autora, mais politizada.⁸⁸ Segundo Body-Gendrot (1987), o sucesso da mobilização em si, demonstrou capacidade de efetivação, pois, estes grupos de classe média desempenharam papel fundamental na coalizão junto a classe trabalhadora, pressionando membros do governo.

⁸⁷ A “Sofirex” era uma organização fictícia composta por bancos e companhias de seguros. (BODY-GENDROT, *op.cit*, p. 130)

⁸⁸ BODY-GENDROT, *op. cit*, p. 131.

O início da mobilização local começou com ações individuais que questionavam o plano de desenvolvimento inicial da SOFIREX, questionando se a empresa tinha tido a autorização para construir prédios corporativos ao invés de moradias. Entretanto, esta iniciativa não surtiu efeito. A empresa e os administradores regionais aliados alegaram que o plano original foi incendiado e que a permissão para mudanças no plano foram autorizadas. Foi assim que em janeiro de 1976, alguns poucos moradores decidiram concorrer às eleições locais e criaram então uma “associação de defesa” formada por inquilinos e proprietários. Esta organização criada pelos moradores iniciou uma intensa campanha de mobilização e informação: promoveram reuniões e iam de porta em porta informando sobre o objetivo da associação, que pediu em carta enviada ao prefeito, a revisão da permissão da construção.⁸⁹

“A regra da organização era que cada membro deveria entrar em contato com os vizinhos para obter seu apoio e sua participação na organização. A liderança construiu um senso de confiança entre os membros mais velhos e mais jovens, e todos reconheceram que estavam em jogo importantes riscos. Por causa de sua dedicação e sofisticação, os líderes da organização foram respeitados pelos administradores.” (BODY-GENDROT, 1987, p. 133)

Verificou-se então uma série de medidas cada vez mais incisivas por parte da mobilização local. Entre janeiro e junho de 1976 houve um aumento significativo de reuniões no 13º distrito dos moradores que vinham sendo deslocados de moradia contra as operações de reestruturação urbana. Destas reuniões, onde se discutiam abertamente os problemas dos residentes, surgiu uma forte aliança entre os residentes locais que intensificaram as ações. Em junho de 1976, na B-10, principal área afetada, residentes interromperam as ações de guindastes e escavadeiras na frente de todos os membros oficiais do conselho administrativo do 13º distrito. Na contramão dos processos administrativos hierárquicos, a organização local tomou a iniciativa de promover uma consulta popular democrática sobre o assunto. Houve inúmeras reuniões, e militantes panfletaram durante três meses explanando os objetivos da organização local. Esta atitude não era comum nos bairros franceses, como aponta Body-Gendrot (1987), mas ainda assim, obteve sucesso pois a mobilização local fez emergir um enorme consenso entre a população sobre a atuação da SOFIREX. Com os moradores cada vez mais engajados, foram enviadas mais de cento e quinze cartas de petição a prefeitura de Paris, com o apoio de partidos políticos. A autora ainda chama a atenção, para o fato de que após essa intensificação da mobilização local, outras organizações surgiram na região.⁹⁰

⁸⁹ GENDROT, 1987, p. 132

⁹⁰ Gendrot, 1987, P. 134.

Em janeiro de 1977, um ano após a mobilização local, veio a primeira vitória: membros do conselho administrativo, acatando as demandas dos residentes, suspenderam as atividades da SOFIREX. A segunda vitória se deu no fim de 1977, quando a suprema corte da França suspendeu definitivamente as obras, mas ainda assim os residentes se mantiveram engajados, mobilizando 1.620 pessoas que assinaram uma petição favorável as intenções da associação local. Por dois anos, destaca Body-Gendrot (1987), pressões continuaram sendo exercidas sobre o prefeito, pela câmara de vereadores de Paris (*city council*), representantes dos Estado, a imprensa e a Suprema Corte Francesa. Somente em maio de 1981, o plano de desenvolvimento e reestruturação urbana da SOFIREX foi definitivamente cancelado.⁹¹ Por fim, os residentes locais mantiveram as pressões, agora no sentido de obter a construção das moradias populares. Incumbida desta tarefa, uma agência do setor público tornou-se responsável pela construção de moradias subsidiadas. A vitória definitiva viria apenas em 1985, justamente quando as reivindicações foram atendidas, e as construções de habitações populares de fato se iniciaram na região B-10.⁹²

O caso da Barra da Tijuca, como mencionamos, tem como similaridade com o caso de Paris, o antagonismo entre os interesses de grandes empresários e os interesses dos extratos populares da região. Entretanto, no caso brasileiro o setor empresarial buscou a separação territorial da Barra da Tijuca como forma de viabilização de seus projetos. Na época, a Barra da Tijuca fazia parte da 24^a Região Administrativa, junto a outras regiões da Zona Oeste como o Joá, Itanhangá, Camorim, Vargem Pequena, Vargem Grande, Recreio dos Bandeirantes e Grumari. Historicamente, a formação e ocupação daquela região tem peculiaridades que merecem aqui atenção antes de adentramos na discussão sobre a tentativa de emancipação. Conforme destaca Guimarães (2015), a Barra da Tijuca foi na contramão da desaceleração por qual passava o mercado imobiliário na década de 1970 e se tornou a principal frente de expansão deste mercado no Rio de Janeiro.⁹³ Um dos vetores de valorização das terras da Barra estava no seguinte dinâmica:

“A região é palco também de uma nova estratégia de mercado, a construção de condomínios fechados, em que se vende um modo de vida entre iguais e protegido das mazelas da sociedade. Essa diferenciação socioespacial permite

⁹¹ Segundo Body-Gendrot (1987), os defensores do plano de desenvolvimento estavam enfraquecidos. Além disso, novas perspectivas e um novo clima político pairavam no início da década de 1980. (BODY-GENDROT, *op.cit*, p. 136)

⁹² *Idem.*

⁹³ Desaceleração essa propiciada pela limitação de financiamento público e pelo encarecimento de terrenos e imóveis na Zona Sul. (GUIMARÃES, Renato Vianna Cosentino. *Barra da Tijuca e o projeto olímpico: a cidade do capital*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015, p. 43)

alcançar sobrelocros de localização, possibilitados também pela produção em escala em grandes áreas contínuas dada a concentração fundiária da região. Isso facilitou o acesso pelo mercado a grandes extensões de solo, refletindo a lógica patrimonialista das cidades brasileiras em interação com a urbanização capitalista de ponta. Esse quadro fez com que a oferta fosse dominada por empresas de grande porte, estimulando uma ocupação pela população de maior poder aquisitivo da cidade. Em 1980, cerca de 40 % dos moradores da Barra da Tijuca possuíam renda familiar acima de 20 salários mínimos, enquanto esse segmento representava apenas 9% na Zona Sul.” (GUIMARÃES, 2015, p. 43)

Como demonstra o trecho anterior, a ocupação territorial e o perfil social dos moradores que iniciaram a ocupação da Barra da Tijuca difere historicamente de outras regiões do município. Se entre 1976 e 1980 os primeiros grandes condomínios foram ali construídos⁹⁴, a partir da segunda metade da década de 1980 o mercado imobiliário mudou de estratégia e passou a construir e vender um número menor de imóveis, entretanto, com um alto valor e destinados ao segmento de alta renda. Como destaca Guimarães (2015):

“A confluência entre características naturais, intervenção do Estado, estrutura fundiária e traços presentes no plano urbanístico promoveu o desenvolvimento daquela região numa inovação da incorporação imobiliária. *O boom* de 86/87 é o momento de consolidação da Barra da Tijuca como frente da expansão do grande capital de incorporação.” (GUIMARÃES, 2015, p. 44)

E é justamente neste momento de valorização do mercado na região que a elite empresarial da Barra da Tijuca busca a sua emancipação em relação ao município do Rio de Janeiro. Assim, em 1987, o projeto de emancipação da Barra da Tijuca ganhou corpo e forma ao se reunirem com o Presidente da ALERJ, o Deputado Estadual Gilberto Rodrigues (PMDB) grupo composto por Ney Suassuna, Presidente da Acibarra (Associação Comercial e Industrial da Barra da Tijuca) e dono da rede de escolas Anglo-American; Roberto Medina, empresário e publicitário, além de irmão de Rubem Medina (PFL), que perdeu a corrida eleitoral para Saturnino Braga em 1985; a esses, juntavam-se grandes empresários da indústria imobiliária como Carlos Carvalho⁹⁵, Pasquale Mauro⁹⁶, Tjong Hiong Oei⁹⁷ e o dono do Barra shopping, José Peres. Suassuna, ficou responsável pelo recolhimento das assinaturas necessárias para encaminhar o projeto de municipalização da Barra da Tijuca na ALERJ. Medina foi o responsável pela articulação da chamada campanha do “sim”. Os outros membros, ficaram responsáveis pela

⁹⁴ Os condomínios são: Nova Ipanema, Novo Leblon, Barramares, Atlântico Sul e Riviera Dei Fiori. (*Ibidem*, p. 44)

⁹⁵ Dono da “Carvalho Hosken” que detinha 52% dos dezoito mil quilômetros quadrados reservados a futuras construções. (JORNAL DO BRASIL, 20/11/1987) Acesso em: 15 de abril de 2020

⁹⁶ Dono da fazenda “Nova Calábria”, no Recreio dos Bandeirantes. (*Idem*)

⁹⁷ Diretor da empresa Saneadora e Territorial Agrícola e segundo maior proprietário de terras da região. (*Idem*)

arrecadação de fundos para a campanha.⁹⁸ A oposição em relação a emancipação tinha a seguinte composição: Associação de Moradores e Amigos da Barra da Tijuca (Amabarra), a administração regional da 24^a RA, sob a liderança de Vera Chevalier e a prefeitura do Rio de Janeiro.⁹⁹

Estavam em jogo interesses e narrativas distintos entre o grupo “pró-emancipação” e o grupo contrário a emancipação da Barra da Tijuca. Tal disputa foi objeto de ampla discussão no cenário político local da época e ocupou boa parte dos noticiários na imprensa. No lado pró-emancipação podemos elencar como um dos principais eixos argumentativos a arrecadação de impostos. Segundo Roberto Medina, “A Barra é o lugar que paga os impostos mais altos e o que menos recebe em forma de serviços públicos. O que a Barra recebe são migalhas do que é arrecadado aqui. Se aplicassem apenas a metade, não se veria essa completa carência de serviços públicos e infraestrutura”. Mais do que isso, a Barra da Tijuca, segundo os artífices da emancipação, arrecadaria anualmente cerca de CZ\$ dois bilhões em impostos.¹⁰⁰ Medina complementa em entrevista afirmando que:

“Quanto a prefeitura da Barra da Tijuca arrecadaria em Imposto Predial e Território Urbano. IPTU? De acordo com projeções colhidas por Medina para o ano de 1987, esse número chega a CZ\$ 232 milhões, que, somados com CZ\$ 89 milhões de Impostos de Circulação de Mercadorias, ICM, e os recursos do Imposto sobre Serviço ISS, e do Imposto de Transmissão de Bens Intervivos, ITBI, fariam com que a Barra se tornasse o segundo município do estado em matéria de arrecadação, superando até Niterói (...)” (JORNAL DO BRASIL, 07/08/1987, p. 12. Acesso em: 15 de abril de 2020)

Como o trecho destaca, a justificativa principal passava pela relação entre impostos arrecadas e a devolução do mesmo em serviços. O grupo contrário tinha como principal eixo argumentativo acusar os interesses econômicos por trás do projeto. Nas palavras de Prefeito Saturnino Braga, “essa ideia tão absurda, tem origens em interesses econômicos”, voltados para modificar as leis de ocupação do solo na Barra da Tijuca e para acabar com o plano Lúcio costa. Nas palavras do Prefeito: “Confesso que não esperava essa decisão dos deputados. A opinião pública é contrária ao projeto. Não quero nem imaginar o que levou os deputados a cederem diante desses interesses imobiliários.”¹⁰¹ A associação de Moradores da Barra desempenhou a partir de então - conjuntamente com membros do governo municipal e de membros do PDT - uma postura

⁹⁸ GUIMARÃES, *op. cit*, p. 46.

⁹⁹ GUIMARÃES, *op. cit*, p. 47

¹⁰⁰ JORNAL DO BRASIL, 7/08/1987, p. 12 Acesso em: 15 de abril de 2020

¹⁰¹ Idem

fundamental de oposição à proposta de emancipação. Cláudio Becker, presidente da associação, também se posicionou após a aprovação em entrevista ao Jornal do Brasil:

“Os 36 deputados que aprovaram anteontem, o plebiscito para consultar a população da Barra sobre a transformação do bairro em município estão ligados aos interesses dos maiores proprietários de terra da região, que vem financiando a campanha e querem eleger o deputado Rubem Medina (...) Segundo Becker, o presidente da Assembleia Legislativa, Gilberto Rodrigues (PMDB), que coordenou a votação, frequenta as reuniões da Acibarra [Associação comercial e Industrial da Barra da Tijuca], onde o principal assunto é a municipalização do bairro e do Recreio dos Bandeirantes.” (JORNAL DO BRASIL, 20/11/1987. Acesso em: 16 de abril de 2020)

Dito isso, o grupo emancipacionista conseguiu que a proposta de separação fosse discutida e votada na ALERJ:

“O Presidente da Assembleia, Gilberto Rodrigues, colocou em votação sem prévio aviso a redação final do projeto que convoca plebiscito na Barra e qualquer dia receberá o título de sócio honorário da falange dourada pelos serviços prestados em favor da divisão do Rio e seus consequentes benefícios para a especulação imobiliária – disse o Deputado Luís Henrique Lima. Para ele, ‘a mesa ignorou uma votação cujo resultado ela mesma proclama’ e que ‘não havia quórum na sessão extraordinária para aprovar o projeto’.” (JORNAL DO BRASIL, 21/11/1987, p. 8. Acesso em: 16 de abril de 2020)

Mais do que isso, a proposta de emancipação ganhou episódios envolvendo políticos que estavam em Brasília. Exemplo disso foi o embate envolvendo o PMDB e o PDT sobre a aprovação do plebiscito. Em novembro de 1987 foram distribuídos na ALERJ cópias de textos com uma suposta mensagem do senador Afonso Arinos, onde o mesmo desautorizava o uso do seu nome para impedir a votação sobre o projeto de desmembramento da Barra da Tijuca. Segundo Gilberto Rodrigues, Presidente da ALERJ, foi o então Deputado Federal Rubem Medina do PFL (candidato nas eleições municipais do Rio de Janeiro em 1985 e irmão de Roberto Medina), que descobriu que a ideia de falsificar uma mensagem havia nascido de uma reunião de deputados do PDT, no gabinete do líder do partido na Assembleia Nacional, Brandão Monteiro, passando assim a acusar o PDT de “estelionato”. O PDT por sua vez, através do na época Deputado Federal, César Maia, declarou que Arinos tinha o direito de mudar de opinião. César Maia foi além, e garantiu ter visto Arinos assinando o telex escrito por Francisco Dornelles. Estava claro o posicionamento de ambos os partidos: na ALERJ, enquanto os deputados do PMDB discutiam sobre as estratégias de votação do projeto, os deputados estaduais do PDT – com o auxílio de César Maia – tentavam obstruir a votação.¹⁰²

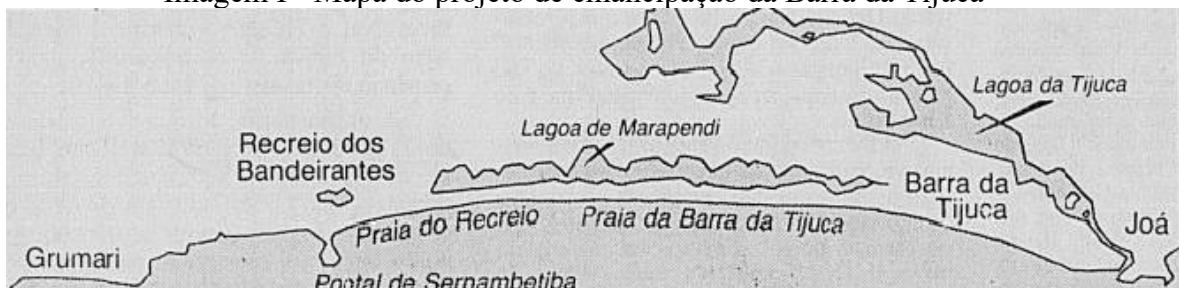
Nos chamou atenção o fato de que havia outro projeto de municipalização que nunca havia sido votado.¹⁰³ Neste projeto, a municipalização criaria um município mais

¹⁰² JORNAL DO BRASIL, 19/11/1987, p. 8. Acesso em: 16 de abril de 2020

¹⁰³ “Outro argumento utilizado pelos parlamentares contrários ao projeto refere-se à existência de outro projeto de emancipação, reunindo Barra e Jacarepaguá, e que ainda não foi votado (...) (*Idem*)

abrangente, englobando uma parte de Jacarepaguá, cuja sede seria na Taquara. Entretanto, os artífices do projeto de municipalização da Barra da Tijuca, excluíram de seu projeto Jacarepaguá (que contabiliza cerca de trinta favelas) e a Cidade de Deus, outra região próxima à Barra da Tijuca e habitada majoritariamente por moradores de extratos mais baixos, ignorando assim o projeto anterior.¹⁰⁴ Acreditamos, baseados nas evidências que dispomos e que aqui apresentamos, balizados pelo marco teórico do regime urbano, que a articulação entre os atores políticos (PMDB e PFL) e os atores econômicos, constituíam o exemplo de uma clara coordenação entre as elites, que colocaria em prática, caso vitorioso o plebiscito, uma modalidade de empresariamento urbano e de regime urbano de desenvolvimento ou máquina de crescimento voltados a incrementar o valor de troca da terra na área emancipada. Em regimes desta orientação, cabe relembrar, o ativismo e coordenação das elites buscam o incremento do valor de troca da terra, como descrito por Molotch (1979) na sua concepção sobre as máquinas de crescimento. O projeto de emancipação da Barra da Tijuca, neste sentido, excluiu regiões onde residem populações dos extratos mais baixos; em contraposição, fariam parte da futuro município da Barra da Tijuca, as regiões onde o valor de troca da terra tinha maior possibilidade de incremento, e tinham como proprietários os empresários interessados diretamente na emancipação. A imagem abaixo, ilustra a localização geográfica e limítrofe do que seria o município da Barra da Tijuca:

Imagen I - Mapa do projeto de emancipação da Barra da Tijuca



Fonte: Jornal do Brasil, 20/11/1987

Mesmo com as tentativas do PDT o projeto foi aprovado e o plebiscito estava autorizado. Assim declarou Gilberto Rodrigues: “Não há mais o que se discutir. A decisão é soberana na Assembleia. O assunto está encerrado.”¹⁰⁵ Assim argumentou Gilberto Rodrigues, o principal articulador político do projeto em depoimento ao Jornal do Brasil:

“Os que são contra a proposta de emancipação da Barra da Tijuca, sabidamente por questões políticas, logo vieram a público para condenar a decisão (...) Não tenho a menor dúvida de que os ‘inimigos’ da emancipação da Barra da Tijuca

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ JORNAL DO BRASIL, 20/11/1987, p.4. Acesso em: 20 de abril de 2020

tem consciência de que o projeto é de maior seriedade, que não existe objetivos escusos e que a proposta não partiu de uma simples ideias de um aventureiro qualquer. Pelo contrário, surgiu de estudos profundos sobre as condições da região (...)." (JORNAL DO BRASIL, 2/2/1988, p. 9. Acesso em: 20 de abril de 2020)

Entretanto, mesmo com a declaração de Rodrigues, a oposição não deixou de se opor ao plebiscito. Como dissemos, a oposição ao projeto tinha três esteios: o governo Saturnino Braga (e a 24ª RA), já filiado ao PSB, o PDT e as Associações de Moradores.¹⁰⁶ A oposição contatava ainda com o apoio de importantes lideranças da sociedade civil, como presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). Carlos Nelson Ferreira achava ser inviável, em todos os aspectos, a emancipação da Barra da Tijuca. Para ele, seria uma tarefa extremamente árdua conciliar os interesses econômicos empresariais com os da população dos extratos mais baixos. Na Barra, segundo Ferreira, "ainda existem pessoas que vivem da agricultura e da pesca".

A partir da autorização do plebiscito, estes três setores atuaram de diversas maneiras para acentuar a campanha do "não". Dito isso, a Acibarra, presidida por Ney Suassuna, por sua vez, iniciou uma intensa campanha de distribuição de panfletos e adesivos pela campanha do "sim", sobretudo nos condomínios onde residiam os emancipacionistas, como o Nova Leblon, Nova Ipanema e Atlântico Sul. Já Amabarra lançou o slogan "Independência é Morte" e contou com o apoio de aproximadamente quarenta outras associações de moradores. A prefeitura em dezembro de 1987, através de Saturnino Braga e Jó Rezende, lançou uma campanha nos diversos meios de comunicação, contra a emancipação e acusando os supostos interesses da especulação imobiliária liderados pela família Medina e outros proprietários de terra. Mais do que isso, o governo municipal tentou impedir a realização do plebiscito através do Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

A disputa em questão foi ganhando capítulos novos: em março de 1988 a Frente de integração das Comunidades (FICO) – que defendia emancipação - empreendeu por conta própria uma pesquisa com moradores do Recreio dos Bandeirantes com objetivo de identificar onde haveria mais eleitores indecisos, para que então, pudesse atuar de forma a convencer os indecisos. Por sua vez, a prefeitura do Rio de Janeiro também fez sua pesquisa através do IBOPE e constatou que 55% dos entrevistados se mostravam contrário a emancipação.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Não colocamos o governo Saturnino Braga e o PDT como um único esteio, pois àquela altura, as divergências entre o prefeito e o PDT já estavam explícitas, tanto que o Prefeito se desliga do PDT e se filia ao PSB durante a vigência do seu mandato.

¹⁰⁷ JORNAL DO BRASIL, 12/03/88, p. 12. Acesso: 20 abril de 2020.

Entretanto, como destaca Guimarães (2015), o TRE no dia 13 de Abril de 1988 autorizou a eleição para o dia 12 de junho de 1988. Saturnino Braga então, recorreu a instância superior, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pedindo novamente a anulação do pleito. Entretanto, o TSE não acatou o pedido e garantiu a realização do pleito para o dia 3 de julho de 1988. Ainda assim, as tentativas de proibir o pleito não se esgotaram. Em maio de 1988, Roberto Melo Alves, procurador geral do município, viajou a Brasília para entrar com um procedimento legal para suspender o plebiscito enquanto o TRE do Rio de Janeiro não julgasse os mandados de segurança impetrados pelo ex-prefeito Marcelo Alencar. Entretanto, essa nova investida pelo campo institucional não surtiu efeito. Com a garantia da realização do pleito cada vez mais consolidada, restou a oposição tentar intensificar a campanha pelo “não”, tentando catalisar cada vez mais apoio contra a municipalização.

Em maio de 1988 foi realizado no “Othon Palace” um debate entre partidários da municipalização e a oposição. Neste debate ficou evidente por parte do “sim” a persistência no eixo argumentativo de que os impostos arrecadados não eram revertidos em serviços para a Barra da Tijuca. Já os partidários do “não” mantinham também seu eixo argumentativo de que haveriam interesses econômicos escusos por trás da campanha. Em dado momento, debateram Válter Silvestre, partidário do “sim” e presidente da Unibarra (União de Condomínios e Associações de Moradores da Barra) e a administradora regional Vera Chevalier. Silvestre persistia na defesa dos benefícios da autossuficiência da Barra da Tijuca: “Para ele, a Barra teria 1.200 funcionários e seriam eleitos vereadores não corruptos para defender com probidade os interesses dos moradores”.¹⁰⁸ Vera Chevalier, por sua vez, argumentou sobre quais as garantias que Silvestre daria sobre a correta aplicação de recursos públicos na região depois de eleitos, e o que a prefeitura faria com os cerca de mil funcionários que trabalhavam em vinte e quatro escolas na Barra da Tijuca e adjacências.¹⁰⁹ Como dissemos, a mobilização contrária à emancipação ia além do governo e dos políticos. Exemplo disso foi a passeata organizada pela “Ama-canal” de Sermambetiba, na qual moradores percorreram aproximadamente dez quilômetros, indo do Largo da Vargem Grande até a Avenida das Américas. A presidente da associação, Erotildes Pascoal afirmou que: “Não temos carrões como esses dos empresários que estão querendo a emancipação da Barra. O nosso povo é esse, constituído de muitos trabalhadores rurais e pessoas que amam a natureza e querem

¹⁰⁸ JORNAL DO BRASIL, 23/04/1988, p. 14. Acesso em: 20 de abril de 2020

¹⁰⁹ *Idem.*

preservá-la.” Pascoal acrescentou que uma possível emancipação poderia levar os moradores da região a pagar IPTU semelhante aos moradores de grandes condomínios. Isso, segundo a presidente da Ama-canal, faria com que os moradores inevitavelmente tivessem que ceder aos interesses da especulação imobiliária.¹¹⁰

Se por um lado os emancipacionistas investiam vultuosas cifras em propagandas nos meio de comunicação apresentando as vantagens fiscais e financeiras de uma possível separação da Barra da Tijuca, a prefeitura através da RioTur e de Vera Chevalier também se mobilizou na campanha. O show realizado na Praça do Ó, na Barra da Tijuca, tinha como objetivo mobilizar a população contra o projeto de separação. Neste evento, foram distribuídos cartazes e folhetos da campanha do “não”, além de discursarem diversos políticos como citado Milton Temer (PDT), Alfredo Sirkis (PV), Vera Chevalier e o vice-prefeito, Jó Rezende. Além de críticas ao interesses da especulação imobiliária, foi acrescentado nesta mobilização o fato que a separação da Barra da Tijuca também traria prejuízos ambientais. O evento, por sinal, foi realizado no dia mundial do meio ambiente.¹¹¹

Vera Chevalier, inclusive, organizou outras manifestações contrárias a separação. Em junho de 1988, foi realizada uma carreata liderada pela a administradora regional da 24^a RA, e reuniu cerca de cem veículos. Saíram da Praça do Ó, e percorreram o litoral da região com carro de som e entrando em condomínios.¹¹² Enquanto manifestações contrárias a emancipação floresciam entre algumas associações locais, e pareciam ganhar adesão dos extratos mais baixos, a prefeitura intensificava a propaganda televisiva contrária à separação. Tal propaganda custou aos cofres da prefeitura cerca de CZ\$ 4 milhões, e contou com o engajamento de artistas contrários a separação. Por outro lado, Guimarães (2015) aponta para o fato de que no dia 30 de junho de 1988, a oposição por parte do governo anunciou uma nova estratégia: boicotar as urnas. Tal boicote foi idealizado pelo então Deputado Estadual Milton Temer, e partia de três premissas: o resultados das pesquisas de intenção de votos que eram mais favoráveis ao “não”; especulava-se fraude no plebiscito; e a conclusão de que se ausentar da votação também seria uma forma de deslegitimar o plebiscito.¹¹³

¹¹⁰ JORNAL DO BRASIL, 02/05/1988, p.10. Acesso em: 20 de abril de 2020

¹¹¹ JORNAL DO BRASIL, 6/6/88, p. 10. Acesso em: 20 de abril de 2020

¹¹² JORNAL DO BRASIL, 20/06/88 p. 12. Acesso em: 20 de abril de 2020

¹¹³ GUIMARÃES, *op. cit*, p. 48.

No dia da votação havia 47.995 moradores habilitados a votar. Entretanto, comparecerem às urnas apenas 6.217 eleitores (12%), dos quais 5.785 votaram a favor do “sim” e 354 votaram “não”, com 69 votos nulos e 9 brancos. Mesmo tendo uma maioria expressiva de votos, os defensores da municipalização não conseguiram a adesão expressiva da população ao projeto. De fato, a Barra da Tijuca apresentava enormes problemas estruturais, porém, os partidários do “sim”, por mais que negassem repetidamente ao longo da campanha, que a emancipação não tinha relação com especulação, o que transparecia para a oposição e em parte para a população, era exatamente o oposto, visto a argumentação de membros de associações locais.

Como demonstra o Jornal do Brasil, os piores resultados para os partidários da emancipação vieram dos subúrbios. Em Vargem Grande e em Vargem Pequena, por exemplo, houve urnas que contabilizaram apenas dez votos. Nas duas regiões, o quórum chegou apenas a 5%. Nem mesmo no condomínio Nova Ipanema, onde residia Roberto Medina, os números foram expressivos. Dos 500 inscritos, apenas 113 votaram: 105 votaram pelo “sim”, e 8 pelo “não”¹¹⁴. Para ser validado, o plebiscito precisava ter mais de 17.761 votos. Mesmo com um número inferior de votos pelo “não”, a oposição a municipalização da Barra da Tijuca sentiu-se vitoriosa. Entendemos o resultado, a partir de duas óticas que convergem: por uma lado, a campanha pró-emancipação, mesmo alocando dinheiro em propaganda, não conseguiu a adesão necessária e nem convenceu os moradores dos extratos mais baixos dos benefícios de uma suposta municipalização; por outro lado, a oposição, sobretudo através das associações de moradores, com apoio do prefeito e do PDT, demonstraram um posicionamento contundente contra os supostos interesses empresariais que estariam por trás da campanha de separação da Barra da Tijuca. Embora com essa vitória significativa, o ano de 1988 seria um ano marcadamente negativo para a prefeitura do Rio de Janeiro.

3.2 A relação assimétrica entre Saturnino Braga e o PDT.

Mencionamos no segundo capítulo, que o governo municipal de Saturnino Braga enfrentou problemas com a própria bancada do PDT durante a sua gestão. Somado a isso, Saturnino Braga também demonstrava inúmeras discordâncias com Leonel Brizola – Governador do Rio de Janeiro entre 1982 e 1986 e fundador do PDT -, sobretudo, pelo seu perfil mais centralizador. Em relação ao PDT, as primeiras discordâncias surgiram

¹¹⁴ JORNAL DO BRASIL, 4/07/88, p. 10. Acesso em: 21 de abril de 2020.

logo após a posse do Prefeito em 1986 e a composição do seu secretariado. Como mostra Lourenço (2012), Saturnino justificou suas escolhas baseadas no critério técnico; já a bancada do PDT, acusava o prefeito de estar “nomeando amigos, que sequer tinham vínculo partidário com o PDT”.¹¹⁵ Ainda segundo o autor, Brizola teria dito ao prefeito: “Você deveria dar ao seu secretariado o endereço da sede do PDT, pois a metade dele não sabe nem onde fica”; Rivadávia Maia, que a época era 1º secretário do PDT na Câmara Municipal disse também se pronunciou: “Excluindo José Saad, da saúde, e Maurício Azedo, de Desenvolvimento Social, o resto não serve nem para contínuo do meu gabinete”.¹¹⁶

Outros dois exemplos nos ajudam a ilustrar ainda mais a natureza conflituosa entre Executivo e Legislativo. Em março de 1986 o Presidente da República José Sarney, diante de um quadro grave de inflação crescente, lançou o “Plano Cruzado” com o objetivo de tentar a estabilização monetária; dentre muitas diretrizes, o dito plano estabelecia o congelamento dos preços. No mesmo mês, Saturnino Braga, enviou uma mensagem para a Câmara Municipal, a qual continha uma proposta para o aumento do IPTU. O Prefeito tinha como objetivo reajustar a Unif do IPTU, para recuperar assim a perda do seu valor devido à inflação dos meses de janeiro e fevereiro, que chegava a 32%. O projeto foi alvo de fortes críticas por parte da bancada do PDT. Mais uma vez utilizamos Lourenço (2012):

“Sr. Presidente, Srs Vereadores, pediria, desta tribuna o impeachment do Sr. Prefeito Saturnino Braga, porque não se admite que numa hora em que todo o Brasil caminha fortemente armado contra a inflação (...) vem o governante deste Município, o Sr. Saturnino Braga, através de um decreto, cobrar 20% de aumento do IPTU (...) o povo carioca (...) confiava na mensagem de campanha. Agora, para a surpresa geral, este mesmo povo se defronta com um índice de 20% de aumento no IPTU, quando já existe a lei maior, do governo Federal, congelando todo e qualquer tipo de aumento.” (LOURENÇO, 2012, p. 114)¹¹⁷

As críticas a proposta de aumento do IPTU também vieram de outras direções:

“Os debates acerca sobre o aumento do IPTU não se limitaram apenas aos ataques dos vereadores. A FAMERJ (Federação das Associações de Moradores) também se posicionou contra o aumento da Unif e o consequente aumento do IPTU. Na imprensa, não se pouparon críticas à proposta do prefeito (...) Diante destas pressões, os vereadores se articularam para não aprovar as mensagens do Prefeito sobre o aumento do imposto e impediram seu reajuste.” (LOURENÇO, 2012, p. 114).

Por parte da imprensa, um editorial do Jornal do Brasil do dia 6 de março de 1986, também teceu severas críticas à proposta do prefeito:

¹¹⁵ LOURENÇO, *op.cit*, p. 113.

¹¹⁶ *Idem*

¹¹⁷ SILVA, Ivo. Plenário da Câmara. DCM. Rio de Janeiro, 5 mar. 1986, p. 4

“O Prefeito Saturnino Braga pensa com atraso histórico, como pensava qualquer autoridade abastecida de autoritarismo. Considera exclusivamente os interesses unilaterais da administração, sem levar em conta as possibilidades da população. O aumento do Imposto Territorial Urbano (IPTU) foi muito mais longe do que qualquer prognóstico relativo a inflação. O aumento antecipado da Unif reforça o sentido punitivo do imposto (...) Insatisfeito com o reajuste do IPTU acima da inflação, quer ainda aumentar no segundo semestre o pagamento parcelado deste imposto. Trata-se de uma superdose administrada por uma tecnocracia viciada. Em suma, por uma visão socialista de quem se tornou dependente da inflação.” (JORNAL DO BRASIL, 06/03/1986. Acesso em: 15 de abril de 2020)

Além do exemplo mencionado, outro embate entre Saturnino Braga e a Câmara dos Vereadores se construiu a partir de outra mensagem enviada pelo Prefeito ao legislativo. Desta vez a mensagem enviada tinha como objetivo substituir o “gatilho salarial” dos funcionalismo público municipal pela Lei nº 1.016. Assim, estava previsto já no art.1º desta lei:

“O reajuste dos vencimentos, salários, proventos, gratificações, remunerações em geral e pensões pagos pelo Município do Rio de Janeiro e suas autarquias far-se-á em 1º de março e 1º de setembro de cada ano, em percentual incidente sobre os valores então vigentes, igual ao da variação do IPC - Índice de Preços ao Consumidor, nos 6 (seis) meses imediatamente anteriores”¹¹⁸

A partir dessa Lei Saturnino Braga propôs a revogação do gatilho salarial com base no alto índice inflacionário dos meses anteriores a março de 1986. Lourenço (2012) mostra o argumento utilizado por Jó Rezende era de que a arrecadação da Prefeitura apenas com IPTU, ISS e ICM, além de não evitar o rombo de Cz\$ 4 bilhões nos cofres municipais, seria insuficiente também para pagar o funcionalismo municipal. Naquela conjuntura, cerca de 85% do orçamento, segundo o vice-prefeito, era destinado ao pagamento de aproximadamente cem mil servidores. Entretanto, a mobilização dos vereadores foi contundente. Somado a isso, a arrecadação de impostos pelos municípios, de forma geral, era objeto de críticas por Jó Rezende:

“O vice-prefeito afirmava que por mais que se modernizasse o sistema de arrecadação em processo de informatização – não seria possível ao município sobreviver sem alteração na distribuição dos impostos. O governo federal ficava então com 78% dos impostos, 16% iam para o governo estadual e ao governo municipal restava apenas 6%. A bancada do PDT havia recentemente rejeitado uma mensagem do prefeito Saturnino Braga instituindo a semestralidade no reajuste dos valores do IPTU, principal renda do município, embora o vice-prefeito não visse no ato uma crise entre o executivo e o legislativo.” (RIBEIRO, 2011. p. 61)

Conjuntamente ao trecho destacado, cabe salientar a que em abril de 1987, prefeitos de capitais do país participaram de um ato público no Centro do Rio de Janeiro, justamente com o objetivo de debater a situação falimentar de muitos municípios,

¹¹⁸Disponível em: <<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/281852/lei-1016-87>>>. Acesso em: 18 de abril de 2020.

inclusive capitais, do Brasil. Mário Kértz, que era Presidente da Associação de Prefeitos das Capitais e prefeito de Salvador, capital do Estado da Bahia, reforçou a necessidade de uma reforma tributária emergencial e de renegociação da dívida municipal. A cidade do Rio de Janeiro, como diz Ribeiro (2011), aproximava-se de uma situação falimentar que atingira algumas capitais como Fortaleza, Aracajú e Salvador. Então, se outros municípios estavam em situação pior que a do Rio de Janeiro, porque a capital do Estado do Rio de Janeiro foi a única decretar, literalmente, falência administrativa? Certamente, como estamos tentando elucidar, a relação conflituosa entre Saturnino Braga e PDT é um dos fatores fundamentais da crise, mas está longe ser o único.¹¹⁹

Lourenço (2012) chama a atenção, mais uma vez, para o fato da abancada do PDT se posicionar contra a proposta do prefeito. Os vereadores não aceitaram a proposta, alegando que a prefeitura devia um aumento de 40% aos servidores referentes ao gatilho salarial. Sendo assim, a mensagem enviada à Câmara Municipal não recebeu o apoio da ampla maioria dos vereadores e a revogação do gatilho foi rejeitada. Ou seja, novamente, o governo Saturnino Braga entrava em colisão com membros do seu partido, desgastando ainda mais a sua gestão. Inclusive, Saturnino Braga respondeu a negativa dos vereadores, acusando-os de “levianos e irresponsáveis”.¹²⁰

As acusações de “levianos e irresponsáveis” feitas por Saturnino Braga se referindo aos vereadores acabaram por ocasionar uma crise ainda maior e que poderia ter tido um desfecho final para o Prefeito à frente do executivo. As palavras proferidas pelo prefeito, segundo os vereadores, teriam quebrado o decoro ao ofender publicamente a Câmara e seus parlamentares. Os vereadores, por sua vez, exigiram retratação por parte de Saturnino, pois as declarações feriam as instituições, cabendo assim, ao legislativo municipal, tomar as medidas necessárias contra o Prefeito. De um conjunto de treze membros da bancada do PDT na Câmara Legislativa, segundo o próprio líder da bancada, Emir Amed, doze membros eram favoráveis ao pedido de impedimento do Prefeito. Tal descontentamento, não teve contornos mais dramáticos, graças a articulação entre outros membros do PDT, como ex-prefeito Marcelo Alencar, o Deputado Estadual Eduardo Chuay, o presidente da Câmara Legislativa, Roberto Ribeiro e o próprio Emir Amed que, conseguiram negociar e convencer os vereadores a não levarem a ideia de impeachment adiante.¹²¹

¹¹⁹ RIBEIRO, *op. cit.*, p. 61.

¹²⁰ LOURENÇO, *op. cit.*, p.115-116.

¹²¹ *Ibidem*, p. 116-117

Outro ponto de intenso embate residia sobre a figura de Jó Rezende. Após o incidente que quase levou o pedido de impeachment do prefeito, a bancada do PTD intensificou suas críticas ao vice-prefeito. Afirmavam que Rezende repassava informações internas do partido para a imprensa, acusando a mesa de “bancada de fisiológica”. Mesmo após os episódios relativos a extinção do gatilho salarial, a bancada continuou a fazer exigências ao prefeito: exigiam a demissão, como vimos no segundo capítulo, dos administradores regionais, Vera Chevalier (Barra da Tijuca) e José Carlos Moutinho (Jacarepaguá), do diretor do Departamento de Parques e Jardins, Sérgio Tabet, do chefe da Divisão de Fiscalização de Saúde (Heráclito Schiavo) e de dois chefes do DEC (Distrito de Educação), além de outros três chefes de postos de saúde. Para Amed, eram pedidos essenciais para fortalecer a bancada do PDT em ano pré-eleitoral.¹²²

Se a relação com a bancada do PDT foi, por diversas vezes, conflituosa, a relação entre Saturnino Braga e Leonel Brizola também teve seus momentos de deterioração, culminando na saída de Saturnino Braga e Jó Rezende do PDT. Com a recusa do vereadores em extinguir o gatilho salarial, a prefeitura respondeu enxugando a máquina municipal: demitiu mais de três mil servidores da Columrb e da Riotur, fechou a fábrica de escolas que se localizava no Centro da Cidade e ainda demitiu todos os seus funcionários. Novamente, Saturnino Braga foi alvo de duras críticas por parte dos vereadores do PDT, que desta vez, foram na direção de Brizola, para que o mesmo se posicionasse. Conforme destaca Lourenço (2012), talvez esteja nesse caso um dos principais motivos que ocasionou confrontamentos entre Brizola e Saturnino Braga.¹²³ A esta altura já haviam, como pode-se notar, inúmeras rachaduras nos sustentáculos do governo Saturnino Braga e o rompimento com o PDT era cada vez mais inevitável.

Após outra reunião na sede do PDT, desta vez, Saturnino e Rezende foram sabatinados por cerca de cinco horas pela bancada do partido. Ao final da reunião, e após os ânimos se exaltarem, Saturnino Braga ameaçou abandonar a prefeitura, alegando não ter mais o apoio do partido. Entretanto, um dia depois, voltou atrás em sua decisão e afirmou ter proferido tal frase devido a um momento de “extrema exaustão”. Saturnino foi além e, segundo Lourenço (2012), reconheceu por sua parte, uma falta de diálogo com a bancada do partido. Porém, como dissemos, àquela altura, as fraturas já estavam por

¹²² *Idem*

¹²³ Dentro de um contexto mais amplo, Darcy Ribeiro perdeu as eleições estaduais para Moreira Franco em 1986. Assim, destaca o autor, o PDT passou a ter apenas o município do Rio de Janeiro como principal porto político. (*Ibidem*, p. 123).

demais evidentes, e Brizola não poupou críticas à postura do prefeito em ameaçar renunciar: “Eu prefiro não acreditar que o Saturnino tenha cogitado ou falado em renúncia à investidura que recebeu do povo do Rio de Janeiro. Mas se realmente pensou nisso, fez muito mal voltando atrás (...)"¹²⁴

De acordo com Lourenço (2012), durante os meses seguintes, a relação entre Saturnino Braga e Brizola tornou-se cada vez mais tensa. Assim disse o autor:

“A situação se tornou insustentável quando Brizola anunciou sua candidatura à presidência da República. Questionado se apoiaria Brizola nesta empreitada política, Saturnino, que não corroborava com o modo com que o ex-governador dirigia o PDT e muito menos sobre o caminho ideológico (populismo/trabalhismo) com que a legenda se encaminhara, decidiu que assumiria um apoio crítico a sua candidatura. Brizola, então, resolveu questionar este posicionamento ‘crítico’ de Saturnino afirmando que o prefeito deveria decidir se apoia ou não sua candidatura. Mas o advertiu dizendo que, se por um acaso, o prefeito fosse procurá-lo em sua residência, Saturnino teria uma conversa aberta com seus móveis. Sobre suas críticas acerca do posicionamento ideológico do PDT, Brizola foi enfático: ‘Saturnino é socialista? Então minha avó é uma bicicleta?’.” (LOURENÇO, 2012, p. 124-125)

A partir desta declaração de Brizola, a coluna de sustentação entre Saturnino Braga e Brizola quebrou-se de forma irreparável. O prefeito então, convocou uma reunião com o seu secretariado no dia de julho de 1987 onde comunicou seu rompimento com Brizola e o PDT. Mesmo sendo advertido por alguns de seus secretários, como James Lewis, de que o movimento de romper com PDT naquele momento, aumentaria ainda mais o isolamento político da prefeitura. Ainda assim, as advertências de alguns secretários não foram suficientes, e no mesmo dia Saturnino deixou oficialmente o PDT:

“Em 2 de julho de 1987 Saturnino Braga deixou oficialmente o PDT, declarando que o partido estava unicamente comprometido com a candidatura de Brizola à presidência da República. Ele propôs à Câmara Municipal aumento do IPTU e sua semestralidade, assim como a extinção do gatilho salarial do funcionalismo. A reação adversa da bancada de vereadores do PDT – sua base de apoio – inviabilizou qualquer possibilidade de acordo para aprovar a proposta que poderia reequilibrar as contas da prefeitura sobrecarregada, entre outros motivos, pela incorporação de 55 CIEPs estaduais e de um grande número de quadros do partido à máquina administrativa do município, após a derrota de Darcy Ribeiro para Moreira Franco nas eleições de 1986” (RIBEIRO, 2011, p. 81)

Após o anúncio do desligamento, Maurício Azedo se pronunciou sobre a decisão do prefeito em romper com o partido. O secretário de Desenvolvimento Social afirmou que a iniciativa de romper com o partido havia sido planejada por Jó Rezende com o apoio de Pedro Celso Uchoa. Isto porque, dentro do PDT, Jó Rezende não era sequer cotado (a exceção de Saturnino Braga, que o apoiava) para concorrer nas próximas eleições municipais pelo PDT:

¹²⁴ *Ibidem*, p. 125.

“Com a sua eleição para vice-prefeito, o Jó Rezende adquiriu grande peso político e passou a acalentar desde logo a ideia de que o prefeito era o Saturnino e que o próximo seria ele. Então começou a articular uma série de políticas visando cimentar a futura candidatura dele para prefeito da cidade do Rio de Janeiro do Rio de Janeiro. Com esse fim, ele montou um esquema político (...) no palácio do qual faziam parte a mulher dele Cristina, o filho do Saturnino – Bruno Saturnino Braga – e um político e sociólogo chamado Pedro Celso Uchoa Cavalcanti, que se tornou uma espécie de mentor político e intelectual do Jó Rezende (...)" (LOURENÇO, 2012, p. 125)

Se a ruptura foi premeditada ou não por Jó Rezende, o mesmo poderia a partir de então lançar a sua candidatura à prefeitura nas próximas eleições, como não ocorrera em 1985. Rezende, por sua vez, em entrevista concedida no dia três de julho de 1987, falou sobre as perspectivas que ele, Saturnino e a equipe de governo, tinham para a posteridade.

De acordo com Ribeiro (2011):

“Afirmou que a decisão de sair do PDT foi pensada, amadurecida, refletida e sólida. A escolha do partido em que ingressariam também seria pensada, discutida e amadurecida, podendo levar até quinze dias antes de ser tomada qualquer decisão. Uma alternativa provável era o PSB, mas examinavam também a ida para o PT. Fundamental para os dois era conseguir uma frente ampla que reunisse numa mesma direção PSB, PT, parte do PMDB e até mesmo alguns companheiros do PDT, para uma ampliação de forças. Citou nominalmente Luís Inácio Lula da Silva, Mário Covas, Jamil Haddad e Saturnino Braga como líderes fundamentais da frente política desejada.” (RIBEIRO, 2011, p. 81)

Conforme demonstra Ribeiro (2011), Jó Rezende não poupou críticas ao PDT:

“Sobre a opinião do ex-governador Brizola e do ex-prefeito Marcelo Alencar de que o prefeito e o vice-prefeito deveriam renunciar aos mandatos, Jó Rezende afirmou que ambos foram eleitos pela população do Rio, pela legenda do PDT, mas também com alianças políticas. No secretariado estavam Sérgio Cabral, eleito vereador pelo PMDB, e quadros políticos e técnicos do PMDB. Na avaliação do vice-prefeito havia grande estima pelas bases do PDT, mas sua cúpula estaria envelhecida e esclerosada, não mais se identificando com suas bases, devido a sua visão vertical e autoritária da política.” (RIBEIRO, 2011, p. 82)

Uma ida para o PMDB fora descarta de imediato pelo prefeito. Saturnino Braga decide, então, voltar para o Partido Socialista Brasileiro (PSB) do qual o mesmo já havia sido membro entre as décadas de 1960 e 1970, só saindo pelo ato institucional que instituiu o sistema bipartidário durante a ditadura civil-militar. Da segunda metade do ano de 1987 em diante, a prefeitura avolumou cada vez mais crises, tanto no âmbito fiscal e financeiro, quanto no âmbito político. Críticas emergiram em praticamente todos os setores da sociedade, seja via imprensa, seja via Conselho Governo-Comunidade, que recebia um contingente crescente de demandas por serviços desde os mais básicos até outros de maior complexidade. Esta falta de prestação de serviço serviu como pretexto para a mobilização de alguns setores da cidade em prol da municipalização da Barra da Tijuca.

3.3 “A desmoralização da honradez”: os indícios da falência.¹²⁵

O processo de falência administrativa da prefeitura do Rio de Janeiro em 1988 não se sustenta se olharmos apenas para as questões fiscais. Dificuldades financeiras, as quais, aliás, não eram exclusividade do Rio de Janeiro, e nem o Rio de Janeiro era o município com a pior situação financeira dentre as capitais dos Estados brasileiros. Sendo assim, sustentamos a hipótese segundo a qual as dimensões políticas da falência incidiram de forma mais decisiva para a falência administrativa do governo e para o fim do ensaio de regime urbano progressista proposto por Saturnino. O governo de Saturnino Braga entrou em rota de colisão, em variados graus, com quatro frentes: a primeira, com parte da população, que a partir do Conselho Governo-Comunidade, passava a demandar serviços que muitas vezes não podiam ser atendidos devido a situação financeira de escassez; a segunda, com PDT, que poderia ter sido uma importante coluna de sustentação ao governo tendo em vista sua expressividade na câmara de vereadores; a terceira, era o não estabelecimento de um canal de diálogo com o governo estadual após a vitória de Moreira Franco (PMDB) em 1986; e por fim, também não houve uma relação sólida do município com o governo federal que, ao contrário, colocou entraves à prefeitura.

Alguns imbróglios envolvendo administradores regionais do CGC com vereadores do PDT, conjuntamente com a tentativa de aumento do IPTU e a tentativa de extinguir o gatilho salarial, corroeram os frágeis elos entre Saturnino Braga e o PDT e consequentemente, com Leonel Brizola. A ida de Saturnino Braga para o PSB – reconhecido pelo próprio Saturnino posteriormente –, partido com baixíssima representação na câmara dos vereadores, sepultou qualquer alternativa substantiva de coalizão partidária a nível municipal e estadual, que pudesse sustentar o governo de Saturnino Braga. Dito isso, a obra de Marcelo Burgos (1992) nos ajudou a refletir sobre outra ótica da dimensão política da falência. A falência da prefeitura do Rio de Janeiro foi decretada oficialmente no dia 15 de setembro de 1988, pouco mais de dois meses após a saída de Saturnino Braga do PDT. A versão oficial da falência, destaca Burgos (1992), teve como justificativa a impossibilidade da prefeitura de pagar na data determinada, os salários de seus servidores, assim como honrar as dívidas com empreiteiros e

¹²⁵ “Homem digno, de vida pública sem máculas, Saturnino foi, no entanto, decepcionante como prefeito – a ponto de, em 1988, ter decretado a falência do município do Rio de Janeiro. O seu péssimo desempenho administrativo, a despeito da sua indiscutível honestidade, levou o escritor e humorista Millôr Fernandes a gerar uma das suas pérolas: uma espécie de brasão, com retrato oval do então prefeito, e abaixo a frase magistral: ‘Saturnino Braga, o homem que desmoralizou a honradez.’” Ver: <<https://feijoadapolitica.wordpress.com/2012/03/28/para-nao-desmoralizar-a-honradez/>> _ Acesso em: 20 de Junho de 2020.

fornecedores.¹²⁶ Destacaremos abaixo alguns episódios que nos ajudam a sustentar nossa argumentação sobre a indução política da falência travestida de justificativa econômica.

O frágil elo entre a prefeitura e o governo federal pode ser mensurado no seguinte trecho:

“Paralelamente aos primeiros entraves sentidos na relação com o seu partido, e de um modo geral, com boa parte da Câmara dos Vereadores, Saturnino Braga, antes ainda de tomar posse, já convivia com outra frente de conflito: o governo federal, que segundo o prefeito eleito ‘tomara uma atitude desigual e de fundo político’ aos bloquear as cotas do FPM. Tal atitude, de acordo como governo federal, visava forçar uma solução para o problema da dívida de US\$ 150 milhões contraída pelo município junto ao Banco Montreal, em 1979 na gestão de Israel Kablin” (BURGOS, 1992, p. 64)

O bloqueio por parte do governo federal, na visão de Saturnino Braga, tinha uma conotação explicitamente política pois, citando Salvador como exemplo, este último município também pretendia a rolagem de suas dívidas e não tiveram suas cotas de participação do FPM (Fundo de Participação Municipal) bloqueadas. Diante de um cenário de escassez financeira, mesmo optando pela descentralização administrativa a partir do CGC, no que tange a questão financeira, Saturnino Braga optou, ao contrário, pela centralização através do sistema de caixa único:

“(...) a necessidade de adequar a apertada situação financeira do município a sua vontade política de realizar um governo ativo, capaz de investir pesadamente nos problemas sociais da cidade, levaria Saturnino Braga a optar pelo sistema e caixa único como forma de centralizar e racionalizar a administração das finanças. Esta medida evidencia que apesar de apostar na descentralização como prática de governo, Saturnino Braga tinha plena consciência de que a difícil situação financeira do município constrangia seu raio de ação e de que a consecução de seu projeto político dependeria dramaticamente de seu poder de controle sobre os gastos de sua administração (...)” (BURGOS, 1992, p. 64)

Com o objetivo de melhorar a arrecadação fiscal do município para que pudesse de fato implementar suas políticas redistributivas, Saturnino Braga, tentou aumentar a arrecadação municipal através do aumento da Unif do IPTU. Entretanto, tal tentativa ocasionou uma situação de profundo desgaste em diversos níveis, incluindo com o próprio PDT. O aumento de arrecadação era fundamental para que o prefeito a partir do seu plano de governo, da secretaria de Desenvolvimento Econômico e da secretaria de Desenvolvimento social, começassem a reorganizar a finanças municipais, e a colocar em prática projetos que demandariam verbas públicas, como por exemplo, os polos industriais. Por isso, o governo afirmava sua necessidade de controlar diretamente as finanças e aumentar a arrecadação. O desgaste em relação a proposta de aumento do IPTU, como dissemos, chegou a outras esferas de poder. O Ministro da Justiça Paulo

¹²⁶ BURGOS, *op.cit*, p.61

Brossard, em resposta, sugeriu uma intervenção no município para que o decreto fosse anulado, o que não seria necessário, pois o mesmo acabou sendo barrado pelo legislativo. Brossard destinou novamente duras críticas a Saturnino, em resposta à convocação por parte do prefeito de 2.723 novos professores concursados e 102 merendeiras mediante concurso público. O ministro da justiça afirmou que o prefeito estaria desrespeitando a lei que proibia nomeação para serviço público em ano eleitoral. Conforme Burgos (1992) demonstra, o modelo tributário vigente a época, dava um poder discricionário maior a união, no que tange o problema do financiamento das dívidas internas e externas dos municípios, o que para o Rio de Janeiro, pareceu ser mais prejudicial, principalmente quando comparado a outras capitais. Jânio Quadros era o prefeito de São Paulo e conseguiu junto ao governo federal a autorização para adquirir um empréstimo externo de US\$ 350 milhões. A mesma concessão feita a prefeitura de São Paulo foi negada à prefeitura do Rio de Janeiro. O secretário de planejamento, Tito Ryff, afirmou:

“Estamos percebendo que o limite de endividamento para os municípios vale apenas para algumas cidades. No nosso caso não estamos conseguindo nada. Por exemplo, o crescimento da arrecadação do município este ano permite uma emissão de títulos da nossa dívida no valor total de Cz\$ 500 milhões (...), mas o nosso pedido está na gaveta do Ministro Sayad, inexplicavelmente.”

(BURGOS, 1992, p. 66)

O governo federal tentava impor uma nova postura com relação à questão do endividamento municipal e estadual, obrigando estados e municípios a pagar pelo menos 25% da dívida externa - ficando o restante passível de ser rolado, caso tivesse o aval do Tesouro Nacional - ou procurando exercer maior controle sobre os tetos de endividamentos. E, como observado em outras partes do texto, uma das prioridades centrais do plano de governo era a expansão de políticas públicas, ocasionando assim divergências entre o que o governo federal esperava por parte dos municípios e o que Saturnino Braga entendia como modelo de cidade a ser implementado. O problema era a existência de discricionariedade no modelo tributário vigente, que, como destaca Burgos (1992), abria margem para canais “extraoficiais”, de repasse de verbas de acordo com os interesses políticos em jogo. Fica claro, com base nos exemplos expostos, que os interesses políticos entre governo federal e municipal estavam em descompasso, e receber verbas extraoficiais parecia uma possibilidade remota.¹²⁷ Saturnino Braga também teceu suas críticas ao governo federal:

“(...) mais do que acintosa discriminação, trata-se de afronta ao povo do Rio de Janeiro. Quem a comanda? O governo federal, com os mesmos métodos usados contra o governo do Estado. Que ‘Nova República é esta, que penaliza

¹²⁷ BURGOS, *op. cit*, p. 66.

o povo que vota no partido da oposição democrática” (JORNAL DO BRASIL, 6/11/86. Apud: BURGOS, 1992, P.68)

Ainda assim, Saturnino Braga insistia em abrir canais com o governo federal. Em outra reunião com o Ministério da Fazenda – comandada naquele momento por Bresser Pereira –, o prefeito solicitou a renegociação da dívida interna e externa do município, a abertura de uma nova linha de crédito (no valor de Cz\$ 1,5 bilhão) e a autorização para a liberação de 5 milhões de OTMs. Das três solicitações, Bresser Pereira sinalizou que apenas a primeira poderia ser posta possivelmente em prática no curto prazo. As outras duas, prometeu o ministro, seriam estudadas, desde que o prefeito adotasse medidas para cortar gastos públicos.

Como mencionado em outra parte deste capítulo, a gestão de Saturnino Braga perdeu seus suportes de sustentação a nível estadual (vitória de Moreira Franco) e a nível municipal (rompimento com o PDT). A nível federal, tal vértice aparentemente não existiu. Em dezembro agosto de 1987 o secretário do ministério da fazenda, alertou que se o governo federal não autorizasse a emissão de novas OTMs ou não liberasse empréstimo, a prefeitura “pode fechar as portas”. A ida de Saturnino Braga para o PSB (o PSB não tinha representação estadual e nem federal no executivo) acentuou a impossibilidade de amenizar a situação financeira da prefeitura, que embora se tratasse de uma questão econômico-financeira, poderia ter sido encaminhada por meio de possíveis soluções políticas, caso Saturnino ao menos mantivesse canais de diálogos com o legislativo municipal.¹²⁸

O ano de 1988 foi decisivo para os rumos da prefeitura. O prefeito, na proposta orçamentaria de 1988 solicitou a aprovação do reajuste mensal da UNIF de impostos e taxas. Entretanto, a proposta foi amplamente rejeitada pela câmara, que manteve a semestralidade do IPTU e a trimestralidade do ISS. Mais uma vez, o descompasso entre executivo e legislativo tornava-se explícito. Além dos habituais entraves econômicos por qual passava a prefeitura, o ano de 1988 ainda reservou ao prefeito e a cidade do Rio de Janeiro fortes chuvas no mês de fevereiro e que provocaram enchentes e destruições em várias partes do município. Tal fato obrigou Saturnino Braga a decretar “Estado de calamidade pública” e fez com que a prefeitura realizasse gastos emergenciais para sanear

¹²⁸ Saturnino Braga justificou a sua escolha afirmando que sua opção por um partido desalinhado do governo estadual e federal tinha sido amplamente discutido com sua equipe. E que qualquer escolha com fins exclusivamente políticos, isto é, orientada apenas para dar maior respaldo político para terminar sua administração, significaria, segundo o prefeito, uma “perda de nossa consciência política. (BURGOS, *op. cit*, p. 76)

os problemas decorridos das enchentes. Foi necessário desviar recursos de outros setores para custear os prejuízos causados pela chuva. Como destaca Lourenço (2012), Saturnino Braga mesmo diante do cenário anterior as chuvas de 1988, acreditava ser possível terminar a gestão honrando parcialmente os compromissos financeiros do municípios. Entretanto, após esse incidente, o processo de insolvência financeira do município ganhava cada vez mais robustez, e a prefeitura por si só, já não teria mais condições de se manter.

Mesmo diante de uma cenário de asfixia financeira, aprofundado diante dos prejuízos causados pelas chuvas de fevereiro de 1988, Saturnino manteve sua política de ampliação de políticas redistributivas. Entretanto, Saturnino Braga sabia que o cenário pós fevereiro de 1988 poderia ganhar contornos trágicos caso a prefeitura não obtivesse ajuda. O prefeito, então, recorreu insistenteamente ajuda ao governo federal. Viajou a Brasília inúmeras vezes em busca de apoio, mas também não funcionou. Com opções cada vez mais reduzidas, destaca Burgos (1992), Saturnino Braga passou a recorrer a empréstimos de curto prazo junto a bancos privados, o que ocasionou um cenário de crescimento exponencial dos encargos relativos as dívidas de curto prazo, contribuindo de forma concreta para sufocar ainda mais as contas do município. O montante desses empréstimos, junto aos altos índices inflacionários do ano de 1988, levaram a uma aumento exponencial das dívidas da prefeitura. Saturnino Braga, tentando manter fluxo de caixa, recorre novamente a câmara de vereadores solicitando mais dois empréstimos, e mais uma vez não é atendido.¹²⁹

Setembro de 1988 reservou a Saturnino Braga o que o mesmo chamou de “cerco financeiro”. Naquela altura a prefeitura além de não pagar o funcionalismo e os seus fornecedores no mês de setembro, ainda devia Cz\$ 8 bilhões em serviço da dívida (juros mais amortizações), Cz\$ 5 bilhões ao BANERJ - que deixou em suspenso o pagamento do funcionalismo no mês de setembro, não realizando assim, adiantamento de caixa ao município e precipitando a decisão do prefeito – e cerca de Cz\$ 2 bilhões para empreiteiras. Saturnino a essa altura, tentou sensibilizar a opinião pública e o governo federal por meio de uma carta publicada no Jornal do Brasil no dia 15 de setembro de 1988. Posteriormente, formou um “Conselho emergencial”, na tentativa de conseguir qualquer apoio do Presidente José Sarney, o que não foi obtido. Maílson da Nóbrega

¹²⁹ BURGOS, *op. cit.*, p. 80.

mostrava-se impermeável diante das argumentações de Saturnino, alegando que a união passava por problemas financeiros mais graves que a prefeitura. Segundo Burgos (1992) a “Carta aberta” de Saturnino Braga em nada sensibilizou quem quer que seja, e ainda contribuiu de forma significativa para deteriorar o que já estava calamitoso. Por fim, o BANERJ não antecipou o repasse à prefeitura no valor de Cz\$ 5 bilhões da arrecadação do ICM, que seriam destinados ao pagamento do funcionalismo. E o Banco central, jogando a “pá de cal” na prefeitura, quando bloqueia as contas da prefeitura até o valor de Cz\$ 7 bilhões. Como destaca o trecho abaixo:

“No final do mês de agosto de 1988, ocorreu ao Rio de Janeiro o que Saturnino chamou de cerco financeiro a cidade: o Banco Central enviou um telex bloqueando todas as contas da prefeitura do Rio. O motivo para tal seria a inadimplência do município no pagamento de uma parcela vencida da sua dívida externa. A manobra tinha dois efeitos: fazer com que a arrecadação de ICM fosse arrestada pelo BANERJ para o resgate forçado da dívida e que, além de cobrar as dívidas anteriores, os bancos não concedessem novos empréstimos a prefeitura. Com os salários do funcionalismo municipal atrasados, somada a cobrança das dívidas pelos credores e sem condições de pagar os fornecedores, com dívida de mais de Cz\$ 60 bilhões, o prefeito Saturnino Braga tomou uma decisão drástica: anunciou a falência da prefeitura.” (LOURENÇO, 2012, p. 135)

Os meses subsequentes foram de intenso desgaste para a figura de Saturnino Braga e de seu vice, Jó Rezende, que dada as circunstâncias, desistiu de se candidatar como sucessor de Saturnino Braga. O rápido “saneamento” financeiro da prefeitura é mais um indicador da falta de sustentação do argumento contábil. O prefeito eleito em 1988, Marcelo Alencar, antes mesmo de tomar posse e aproveitando a influência de seu partido, o PDT, intercedeu para que a Câmara de Vereadores aprovassem leis que reestruturavam a arrecadação municipal. Segundo Burgos (1992), antes mesmo de tomar posse, Marcelo Alencar já contava com uma nova estrutura de arrecadação adaptada as mudanças advindas na Constituição de 1988.

Buscamos mostrar, portanto, que a dimensão da crise e do processo de falência tem um viés de orientação política e por isso argumentos contábeis por si só não dimensionam o período estudado. Saturnino Braga projetou um regime urbano de orientação progressista como quatro diretrizes fundamentais: participação popular, desenvolvimento econômico, expansão de serviços públicos e reorganização do uso do solo. Entretanto, a projeção e a montagem de uma coalizão que desse sustentabilidade para a agenda progressista de Saturnino Braga, não foram suficientes. A literatura utilizada por nós neste trabalho, já indicava que regimes urbanos de orientação progressista demandam maiores esforços na aquisição de recursos. Recursos estes, cabe

lembra, não se limitam apenas aos recursos materiais, embora sejam os que forneçam respostas mais imediatas. Ou seja, Saturnino Braga propõe uma agenda progressista de cidade, mas não compatibiliza recursos suficientes para sustentar seu projeto de cidade onde o poder público atuou de forma proativa no projeto de cidade.

Um regime urbano de orientação progressista, como discutido no capítulo I, apresenta maiores dificuldades de sustentação da sua coalizão pela complexidade entre os atores envolvidos e pela exigência significativa de recursos. E o governo Saturnino Braga ilustra justamente essa complexidade. Assim, apontamos neste capítulo os três elementos que indicam a escassez de recursos por parte do governo, e como essa escassez inferiu no resultado final, a falência: 1) a tentativa de emancipação da Barra da Tijuca como um indicador de insatisfação de parte do setor empresarial. Se não houve, no nosso caso, provas concretas da participação direta destes atores na indução política da falência, o caso da Barra da Tijuca nos deixa claro que o projeto de cidade de Saturnino Braga não tinha como opção prioritária viabilizar infraestrutura para a Barra da Tijuca.

Em contraponto, outras regiões da zona oeste da cidade, como Santa Cruz, ganharam mais notabilidade com o governo. Logo, em nosso ótica, o processo de emancipação era uma rejeição explícita dos atores econômicos ao projeto de cidade de Saturnino Braga; 2) a erosão política partidária com o PDT no diversos níveis. Mesmo diante da negativa de parte do setor empresarial e do governo federal, o PDT, partido majoritário na Câmara de Vereadores, era, em nossa leitura, a principal sustentação política do governo, tendo em vista que os CGC's, como vimos, se tornaram mais um “balcão de reivindicações e reclamações” do que algo que pudesse dar alguma sustentação popular ao governo. Perder essa base de apoio, deixou o governo municipal refém do governo estadual e federal; e 3) a inexistência de qualquer tipo de suporte advindo do governo federal. Portanto, analisados conjuntamente, estes três fatores justificam não só a falência contábil do município, mas também a falência do projeto de regime urbano progressista de Saturnino Braga em função da escassez de recursos de sua coalizão.

CONCLUSÃO

No decurso dos três capítulos construídos nesta dissertação, buscamos comprovar nossas hipóteses apresentadas na parte inicial deste trabalho. Pode-se caracterizar o governo Saturnino Braga como uma tentativa de montagem de um regime urbano de orientação progressista pelos seguintes motivos, expostos nos capítulos acima: 1) Saturnino Braga ampliou a participação do poder público no fomento a políticas públicas redistributivas, priorizando as áreas da cidade compostas majoritariamente pelos extratos mais baixos da sociedade. Dentre estas políticas redistributivas, destacam-se obras de infraestrutura e ampliação/reforma da rede escolar e hospitalar em diversas regiões. Essa orientação redistributiva e progressista do governo produziu insatisfação entre parte da classe empresarial que demandava suporte de investimentos públicos a área prioritária de investimentos das empresas imobiliárias: a Barra da Tijuca. Vale lembrar que, se o governo socialista de Saturnino não priorizou essa região com área prioritária de investimentos, a região da Barra da Tijuca passa a receber boa parte dos investimentos públicos e privados nos anos subsequentes à prefeitura Saturnino; 2) Saturnino Braga buscou descentralizar parte da administração pública e atrair a participação da sociedade civil com o Conselho Governo-Comunidade.

Na denominação de “regime urbano de orientação progressista” utilizada para interpretar o período, consideramos que o governo Saturnino constitui um híbrido entre dois tipos ideais de regime fornecidos pela tipologia de Clarence Stone (2008) (um híbrido entre o regime urbano progressista de classe média e o regime urbano devotado à expansão de oportunidade as classes baixas). É necessário frisar que o próprio autor, ao elaborar a tipologia de regimes urbanos, indicou a possibilidade de coexistência entre mais de um tipo, como se verificou no Rio de Janeiro entre 1986 e 1988: o *regime progressista de classe média*, pautado por exemplo, em questões pós-materialistas, como preocupação com temas relativos ao meio ambiente. Neste ponto, é importante relembrar o capítulo II quando apresentamos a proposta de implementação dos polos industriais. Quando projetado os polos industriais, o prefeito deixou claro sua intenção em atrair indústria não poluentes; e os *regime devotado à expansão das oportunidades as classes mais baixas* em essência, pretendem um desenvolvimento mais amplo de programas como ampliação ao acesso à educação, acesso facilitado ao transporte e à moradia. Neste ponto, destacam-se no governo de Saturnino Braga, as obras de infraestrutura

(saneamento básico, por exemplo), a ampliação do número de escolas e contratação de professor para a rede municipal, a gratuidade no transporte público para estudantes da rede municipal, e a criação de uma companhia municipal de transporte como alternativa a iniciativa privada. O Rio de Janeiro, como mostramos no capítulo II, chegou a ter um dos preços mais baixos no transporte público quando comparado com outros municípios do Estado e com outras capitais.

Além dos fatores mencionados, o governo também buscou ampliar a esfera de atuação do poder público. Dentre as criações de Saturnino Braga, duas secretarias merecem destaque pelo seu amplo escopo de atuação durante a gestão: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, responsável por ordenar organizar a estrutura física e territorial do município e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, responsável por tentar conciliar a recuperação financeira do município sem sobrepor as políticas redistributivas que como vimos, eram centrais para o plano de governo. Foram criados também, a Prev-Rio, Rio-Urbe, CET-Rio e a Companhia Municipal de Transporte Coletivo.

Retomaremos alguns pontos já discutidos em outros capítulos para ficar mais evidente nossas colocações. Elucidamos os motivos que podem caracterizar a natureza progressista do governo. Entretanto, mesmo diante de tais características “progressistas”, o governo Saturnino Braga não passou de uma “tentativa” de regime urbano pois:

- Segundo Stone (1989) se uma coalizão tem como objetivo central ser mais eficiente na implementação de sua agenda de governo, deve portanto, mesclar sua capacidade de barganha e captação de recursos entre atores governamentais e atores não governamentais. Essa capacidade de barganha, como vimos, ocorreu de forma esporádica no governo.
- Partindo da lógica de cooperação, segundo Stone (1989) os atores buscariam estruturar a coalizão para que a mesma pudesse ter longa duração, ao invés de garantirem a si mesmos o acesso a despojos imediatos. O plano de governo de Saturnino Braga não se perpetuou entre seus sucessores (Marcelo Alencar, do PDT e prefeito eleito em 1988, encerrou com o Conselho Governo-Comunidade, por exemplo), ou seja, não obteve uma longa duração. Entretanto, mesmo diante do Conselho Governo Comunidade (que buscou atrair representações de diversos setores da sociedade), o que se verificou foi justamente a busca por acesso a despojos imediatos.

- Por fim, não houve uma convergência (e não foi por falta de tentativa) entre os três elementos fundamentais para a consolidação de um regime: a) a composição de uma coalizão de governo da comunidade local pautada na cooperação entre os atores; b) a natureza do relacionamento entre os membros da coalizão de governo (CGC, PDT e o setor empresarial); c) os recursos que esses membros trazem para a coalizão.

Além de não construir uma coalizão suficientemente sólida para a construção do seu projeto de governo, e que pudesse caracterizar de fato o período como um “regime urbano”, esta “insuficiência” de coalizão ainda pode ser interpretada também como um dos três indicadores da bancarrota administrativa por qual passou a prefeitura em 1988, assim como a relação política partidária e a ausência de suporte do governo federal. Analisados conjuntamente, esses três fatores nos mostram a insuficiência da justificativa meramente contábil da falência da prefeitura. Sobretudo, como mostra Burgos (1992), quando se tem em vista a rápida “reorganização” financeira da prefeitura após a renúncia de Saturnino Braga. Por outro lado, a relação política partidária sozinha também não é suficiente para explicar o insucesso do governo Saturnino. Em nossa interpretação, adicionamos um novo elemento tão importante quantos os outros e que exerceu grande influência para o desfecho do governo: a falência administrativa da prefeitura também foi a falência da coalizão progressista montada durante e após as eleições municipais de 1985 que inauguraram a experiência efêmera do governo socialista no Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L.S.B; CLEMENTINO, M. L. M; SILVA, Alexsandro Ferreira C. *Regimes Urbanos e governança democrática: abordagens sobre o Poder na Cidade.* IN: Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional ?. XVII ENANPUR. São Paulo, 2017.
- BRAGA, R.S. Discurso aos democratas. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1977.
- _____. *Discurso aos socialistas.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985
- _____. *Governo-Comunidade: socialismo no Rio de Janeiro.* Paz e Terra, 1990.
- _____. *Democracia Participativa no Rio de Janeiro (1986-1988).* Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann. *A “falência” da Prefeitura do Rio de Janeiro.* Dissertação (Mestrado em Economia). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.
- CLAVEL, Pierre. *The progressive city: planning and participation (1969-1984).* New Jersey: Rutgers University Press, 1986.
- COSTA, Maria Lúcia Neves da Silva. *Participação da comunidade na gestão pública (A experiência do Município do Rio de Janeiro).* Dissertação (Mestrado em Administração Pública) EBAP/FGV, Rio de Janeiro, 1990.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição.* 1. Ed. 3. Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.
- _____. *Who governs? Democracy and power in an american city.* New Haven: Yale University Press, 1974.
- FARIA, Rodrigo de. REZENDE, Vera F. (Orgs). *O Rio de Janeiro e o seu desenvolvimento urbano: o papel do setor municipal de urbanismo.* 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
- GUIMARÃES, Renato Vianna Cosentino. *Barra da Tijuca e o projeto olímpico: a cidade do capital.* Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

HARDING, Alan. *The History of community power*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995.

_____. *Elite Theory and growth Machine*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995.

_____. *North Urban Political Economy, Urban Theory and British Research*. British Journal of Political Science, 1999.

JUDGE, D. *Understanding Urban Power: pluralism*. In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics*. Nova Iorque, 1995.

LOURENÇO, Wagner Jorge dos Santos. *Descentralização política e participação comunitária no Rio de Janeiro: a experiência dos Conselho Governo-Comunidade durante o governo Saturnino Braga (1986-1989)*. Dissertação (Mestrado em História). Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

MARQUES, Eduardo. *Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil*. CEM: São Paulo, 2015.

MOLOTOCH, Harvey. *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*. The American Journal of Sociology, v.82, n.2, p.309-332, 1976.

PETERSON, Paul. *City Limits*. Chicago: The University Of Chicago Press, 1981.

REZENDE, Jó Antônio. *Jó Rezende (depoimento 1999)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001.

RIBEIRO, Paulo César Azevedo. *O Conselho Governo-Comunidade: uma experiência de participação popular na cidade do Rio de Janeiro (1986-1988)*. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, E.P.G. *Análise da Gestão Urbana no Rio de Janeiro na era César Maia e Eduardo Paes à luz do conceito de regime urbano*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

STONE, C; SANDERS, Heywood (ORGs). *The Politics of Urban Development*. Kansas: University Press of Kansas, 1987.

STONE, C. *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*. Kansas, 1989.

_____. *Looking back to look forward: reflections on Urban Regime analysis*. Urban Affairs Review, 2005

_____. *Urban Regimes and the capacity to govern: A Political Economy approach.* Kansas: University Press of Kansas, 2008.

_____. *Reflections on regime politics: from governing coalition to urban political order.* Urban Affairs Review, 2015

SWANSTROM, Todd. *The crisis of growth politics: Cleveland, Kucinich and the challenge of Urban Populism.* Philadelphia: Temple University Press, 1985.

STOKER, Gerry. *Regime theory and urban politics.* In: Judge, D.; Stoker, G. e Wolman, H. (org.) *Theories of urban politics.* Nova Iorque, 1995.

FONTES DOCUMENTAIS – POR ORDEM CRONOLÓGICA

JORNAL DO BRASIL, 28/07/1985, Edição 00111.

JORNAL DO BRASIL, 29/07/1985, Edição 00112.

JORNAL DO BRASIL, 6/10/1985. Edição 00181.

JORNAL DO BRASIL, 12/10/1985. Edição 00187.

JORNAL DO BRASIL, 16/11/1985. Edição 00222.

JORNAL DO BRASIL, 08/01/1986. Edição 00273.

JORNAL DO BRASIL, 7/08/1987. Edição 00121.

JORNAL DO BRASIL, 19/11/1987. Edição 00225.

JORNAL DO BRASIL, 20/11/1987. Edição 00226.

JORNAL DO BRASIL, 21/11/1987. Edição 00227.

JORNAL DO BRASIL, 2/2/1988. Edição 00298.

JORNAL DO BRASIL, 12/03/1988. Ed 00335.

JORNAL DO BRASIL, 23/04/1988; Edição 00015.

JORNAL DO BRASIL, 02/05/1988. Edição 00024.

JORNAL DO BRASIL, 6/6/1988. Edição 00059.

JORNAL DO BRASIL, 20/06/1988. Edição 00073.

JORNAL DO BRASIL, 4/07/88. Edição 00087.

OUTRAS FONTES

SILVA, Ivo. Plenário da Câmara. DCM. Rio de Janeiro, 5 mar. 1986, p. 4.

<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/281852/lei-1016-87>.

<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1986/601/6018/decreto-n-6018-1986-este-ato-ainda-nao-esta-disponivel-no-sistema>.

<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/c9e105902575a842032576ac00738883?OpenDocument>.

<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1988/755/7553/decreto-n-7553-1988-transforma-a-escola-municipal-tia-ciata-em-escola-de-educacao-juvenil-tia-ciata-e-da-outras-providencias?r=p>.