



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Escola Politécnica

Programa de Engenharia Urbana

Fabricio Henriques Caloiero Vilas

**DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS URBANOS:
Reflexões a partir do caso das subprefeituras do Rio de Janeiro nas olimpíadas 2016**

Rio de Janeiro

2018



UFRJ

Fabricio Henriques Caloiero Vilas

**DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS URBANOS:
Reflexões a partir do caso das subprefeituras do Rio de Janeiro nas olimpíadas 2016**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientador: Prof. Orlando Alves dos Santos Junior. D.Sc.

Rio de Janeiro

2018

VILAS, Fabricio Henriques Caloiero Vilas

Descentralização e Gestão de Conflitos Urbanos: Reflexões a partir do caso das subprefeituras do Rio de Janeiro nas Olimpíadas 2016 / Fabricio Henriques Caloiero Vilas . – 2018.

120 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) –
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica,
Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2018.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Junior .

1.Descentralização Política 2. Subprefeituras 3. Conflitos Urbanos 4. Sociedade
I. Junior, Orlando Alves Santos. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola
Politécnica. III. Título. Descentralização e Gestão de Conflitos Urbanos: Reflexões
a partir do caso das subprefeituras do Rio de Janeiro nas Olimpíadas 2016



UFRJ

**DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS URBANOS:
Reflexões a partir do caso das subprefeituras do Rio de Janeiro nas olimpíadas 2016**

Fabricio Henriques Caloiero Vilas

Orientador: Prof. Orlando Alves dos Santos Junior, D.Sc.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:

Presidente, Prof, Orlando Alves dos Santos Junior D.Sc., Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ e professor colaborador do Programa de Engenharia Urbana/POLI/UFRJ

Prof. Cláudia Ribeiro Pfeiffer, D. Sc., Programa de Engenharia Urbana/POLI/UFRJ

Renata , D.Sc., Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ

Rio de Janeiro
2018

DEDICATÓRIA

A um futuro solidário e cidades mais justas.

As minhas filhas Maria Clara e Catarina.

AGRADECIMENTOS

Os primeiros agradecimentos são também um pedido de desculpas, as minhas filhas Maria Clara e a pequena Catarina e para minha esposa Carla, pois nesse período não conseguir dar a atenção que vocês merecem e por às vezes não ter tido a paciência necessária. Contudo, vocês foram à energia que eu precisava em alguns momentos.

Aos meus pais, Glória e Maurício, com grande carinho.

A meu orientador, professor doutor, Orlando Alves dos Santos Junior, pela sua capacidade intelectual e pelo profissionalismo na sua função de orientador.

Aos entrevistados dessa pesquisa, em especial ao meu amigo Bruno Ferraz que esteve sempre disposto a colaborar e elucidar minhas dúvidas sobre as subprefeituras.

Por fim, agradeço a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da UFRJ, onde fiz grande amigos e comecei a trilhar, na minha vida, um caminho mais progressista.

RESUMO

VILAS, Fabricio Henriques Caloiero. **DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS URBANOS**: Reflexões a partir do caso das subprefeituras do Rio de Janeiro nas olimpíadas 2016. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O presente trabalho pretende avaliar a descentralização política e a gestão de conflitos urbanos, a partir da reflexão do caso das subprefeituras do município do Rio de Janeiro durante os preparativos para os Jogos olímpicos de 2016. A metodologia da pesquisa está calcada em três procedimentos: levantamento de dados secundários, observações empíricas e entrevistas qualitativas. Com base nesta metodologia, o trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo é elaborado o referencial teórico do estudo, a partir da construção de um breve histórico da descentralização política no Brasil, de um debate sobre a diferença entre descentralização e desconcentração na administração pública e por fim, a análise de duas formas de relação entre o poder público e a sociedade, que são o clientelismo e universalismo de procedimentos. No segundo capítulo foi feito um detalhamento do modelo de funcionamento das subprefeituras da cidade do Rio de Janeiro, descrevendo sua estrutura interna, formas de gestão, os mecanismos existentes de democracia direta, o grau de intermediação das subprefeituras com outros órgãos públicos municipais e por fim traçamos um breve comparativo com outras subprefeituras (ou modelos similares). No terceiro capítulo realizamos uma análise, não exaustiva, de alguns conflitos pela apropriação do espaço urbano, que aconteceram durante os preparativos para os jogos olímpicos de 2016 e como foi à atuação das subprefeituras (Zona Oeste, Zona Sul e Centro). Para tanto, além da pesquisa de campo, utilizamos bases de dados secundários.

Palavras chaves: Descentralização, subprefeituras, conflitos urbanos e sociedade.

ABSTRACT

VILAS, F.H.C DECENTRALIZATION AND MANAGEMENT OF URBAN CONFLICTS: Reflections from the case of Rio de Janeiro subprefeituras in the 2016 Olympic Games. Rio de Janeiro, 2017. Master's Thesis – Urban Engineering Program, Polytechnic School, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The present work intends to evaluate the political decentralization and the management of urban conflicts, starting from the reflection of the case of the subprefeituras of the municipality of Rio de Janeiro during the preparations for the Olympic Games of 2016. The methodology of the research is based on three procedures: secondary data, empirical observations and qualitative interviews. Based on this methodology, the work was structured in three chapters. In the first chapter, the theoretical framework of the study is elaborated, based on the construction of a brief history of political decentralization in Brazil, a debate on the difference between decentralization and deconcentration in public administration and, finally, the analysis of two forms of relationship between the public power and society, which are the clientelism and universalism of procedures. In the second chapter, a detailed description of the operating model of the subprefeituras of the city of Rio de Janeiro, describing its internal structure, management forms, the existing mechanisms of direct democracy, the degree of intermediation of subprefeituras with other municipal public agencies and, finally, we draw a brief comparison with other subprefeituras (or similar models). In the third chapter, we conducted a non-exhaustive analysis of some conflicts over the appropriation of urban space, which took place during the preparations for the 2016 Olympic Games and how it was performed by the subprefeituras (West Zone, South Zone and Center). Therefore, in addition to field research, we used secondary databases

Key words: Decentralization, subprefectures, conflicts and society.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Evolução da população rural – urbana entre 1940 e 2006	15
Figura 2. Áreas de Planejamento do Município do Rio de Janeiro	16
Figura 3. Mapa das Áreas de planejamento (A.P) e suas respectivas Regiões administrativas (R.A)... ..	43
Figura 4. Atividade desenvolvida pela Subprefeitura da Zona Sul em parceria com a Associação de Moradores de Ipanema e com a Secretaria Municipal de Conservação	59
Figura 5. Notícia de atividade desenvolvida pela Subprefeitura da Zona Sul, em parceria com o Hospital Copa Do'r, de reforma da Praça Vereador Rocha Leão, no Bairro Peixoto, em Copacabana	59
Figura 6. Reforma do telhado da cobertura onde ocorre o carteado da Praça Serzedelo Corrêa, em Copacabana, promovido pela Subprefeitura da Zona Sul em parceria com o Hotel Mar Palace	60
Figura 7. Exemplo de parceria entre a Subprefeitura da Zona Sul e a Secretaria de Conservação na construção de três ralos no trecho entre a Rua Leopoldo Miguez e Rua Barata Ribeiro.	60
Figura 8. Terreno destinado à construção do campo olímpico de golfe no Bairro da Barra da Tijuca	65
Figura 9. Foto da lagoa Rodrigo Feitas e no quadrado vermelho, no canto superior direito, a localização do Estádio de Remo da Lagoa	74
Figura 10. Atual fachada do “antigo Estádio de Remo”, podemos ver o letreiro do espaço Lagoon	76
Figura 11. Alguns integrantes da Colônia de pescadores - Z 13	81
Figura 12. Revitalização da colônia de pescadores Z13.....	82
Figura 13. Legenda - Linha Verde: Transoeste, Linha vermelha: Transolímpica, Linha Azul: Transcarioca, Casa Amarela: Comunidades Removidas e Casa Laranja: Empreendimento MCMV	89
Figura 14. Sigla SMH - Secretaria municipal de Habitação, marcada nas casas, indicando a probabilidade de remoção e faz alusão às práticas nazistas da 2ª guerra mundial..	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Os primeiros “Subprefeitos” do Município do Rio de Janeiro (1993)	42
Tabela 2. Distribuição das subprefeituras do Rio de Janeiro entre 2013 e 2017	47
Tabela 3. Publicações feitas pela subprefeitura na sua página do facebook.	53
Tabela 4. Relação de Regiões Administrativas e influencia política.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM- Associação Brasileira de Municípios

AP – Área de Planejamento

APA - Área de Preservação Ambiental

BRT - Bus Rapid Transit

CGRAs- Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas

CNAT - Comissão Nacional de Assistência Técnica

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CREA/RJ - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Rio de Janeiro

DASP - Departamento Administrativo do Setor Público

DEM – Democratas

DHESCA – Plataforma de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública

EBX - holding brasileira do empreendedor Eike Batista

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FIFA - Federação Internacional de Futebol

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MIP – Movimento independente Popular.

MPE - Ministério Público Estadual

MUCA - Movimento Unido dos Camelôs

ONU – Organização das Nações Unidas

OUC - Operação Urbana Consorciada

PMDB - Partido Movimento Democrático Brasileiro

PPP - Parceria Pública Privada

PSOL – Partido Socialismo e liberdade

PT- Partido dos Trabalhadores

PUC - Pontifícia Universidade Católica

RA – Região Administrativa

RIMA – Relatório de Impacto ambiental

SECRA - Secretaria Executiva das Coordenadorias Gerais

SEOP - Secretária de Ordem Pública

SMTE - Secretária Municipal do Trabalho e Emprego

SMH – Secretária Municipal de Habitação

SMU – Secretária Municipal de Urbanismo

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUS - Sistema Único de Saúde

SMAC - Secretária de Municipal de Meio ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	TEMA	14
1.2	OBJETIVOS	17
1.3	JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO.....	17
1.4	METODOLOGIA EMPREGADA.....	19
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	19
2	DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	20
2.1	BREVE RESGATE DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL	21
2.1.1	O municipalismo pós Constituição Federal de 1988	25
2.2	DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E GOVERNANÇA MUNICIPAL	27
2.3	UNIVERSALISMOS DE PROCEDIMENTOS E CLIENTELISMO	33
3	HISTÓRICO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL DAS SUBPREFEITURAS	38
3.1	HISTÓRICO DAS SUBPREFEITURAS NO RIO DE JANEIRO	39
3.2	ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL DAS SUBPREFEITURAS.....	45
3.3	OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS COM A SOCIEDADE CIVIL	53
3.4	RELAÇÕES ENTRE SUBPREFEITURAS, REGIÕES ADMINISTRATIVAS E ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.....	55
4	AS SUBPREFEITURAS DO RIO DE JANEIRO E A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS URBANOS	61
4.1	CAMPO DE GOLFE	62
4.2	MARINA DA GLÓRIA – PARQUE DO FLAMENGO	68

4.3	ESTÁDIO DE REMO DA LAGOA	73
4.4	PESCADORES DA LAGOA RODRIGO DE FREITAS	77
4.5	CAMELÔS.....	82
4.6	VILA UNIÃO DA CURICICA	87
4.7	NOTAS REFLEXIVAS A PARTIR DO DIÁLOGO COM O PODER PÚBLICO.....	94
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107
	ANEXO 1	113
	ANEXO 2	114
	ANEXO 3	115

INTRODUÇÃO

1.1 TEMA

Os espaços urbanos estão cada vez mais presentes no cenário do país. Segundo o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), 86% da população brasileira se encontram vivendo em aglomerados urbanos, sendo 24% da população vivendo nas 27 capitais brasileiras. Estes dados representam um enorme desafio para a gestão pública, ainda mais porque o processo de urbanização brasileira em comparação aos países desenvolvidos é recente e ocorreu de forma acelerada - entre 1940 e 1980 a população urbana dobrou em percentual, passando de 31% para 67%. Uma das consequências diretas deste rápido processo de urbanização foi o incipiente planejamento das cidades brasileiras, gerando graves problemas socioambientais, como por exemplo, poluição dos rios e solos, desemprego, falta de moradia adequada e outros problemas de infraestrutura, que levaram os grandes centros, nas últimas décadas, a sofrerem com o fenômeno conhecido como Macrocefalia Urbana¹. Este acelerado crescimento urbano é consequência do intenso êxodo rural vivido no Brasil, principalmente nas décadas de 50, 60 e 70, do século passado, resultantes de vários fatores, onde podemos destacar o contexto histórico do Brasil colônia (capitanias hereditárias, Sesmarias e leis das terras), quando ocorreu alarmante concentração fundiária brasileira², a nova fronteira agrícola, calcada na modernização (revolução verde), a criação do Estatuto do trabalhador rural³ (muitos proprietários de terra dispensaram trabalhadores, devido ao aumento dos custos com a mão de obra), processos de grilagens e o acelerado processo de industrialização, iniciado no ano de

¹ Segundo a definição de Milton Santos macrocefalia urbana é “a massiva concentração das atividades econômicas em algumas metrópoles que propícia o desencadeamento de processos descompassados: redirecionamento e convergência de fluxos migratórios, déficit no número de empregos, ocupação desordenada de determinadas regiões da cidade e estigmatização de estratos sociais, que comprometem substancialmente a segurança pública urbana.” (2004, p. 306)

² O Brasil é o segundo país do mundo em concentração de propriedade da terra. Grandes propriedades com pelo menos mil hectares são 45,1% do total de 250 milhões de hectares cultiváveis no território nacional.

³ Em 1963 foi criado o Estatuto do Trabalhador rural (Lei 4214/63) que atribuía a estes trabalhadores, praticamente, os mesmo direitos atribuídos aos trabalhadores urbanos, tais como indenização, aviso prévio, salário, férias, repouso remunerado, sistema de compensação de horas, proteção especial à mulher e ao menor.

1930, com governo Vargas e intensificado nas décadas seguintes, com os governos de Juscelino Kubicheck e Militares. Cabe destacar que nestes dois últimos governos a industrialização brasileira esteve majoritariamente vinculada ao capital estrangeiro e nas últimas décadas do século XX, ao modelo político econômico neoliberal, inserido ao fenômeno da globalização, através do processo de fragmentação produtiva das multinacionais que buscam ampliação de seus lucros, através da redução dos custos oferecidos pelas vantagens locacionais dos países latinos americanos e ampliação do mercado consumidor, contribuindo com o alargamento das disparidades sociais e o desemprego no mundo.

Tais processos resultaram no incremento da dinâmica de urbanização, baseada em um modelo de desenvolvimento urbano excludente, onde se amplia a segregação socioespacial, com o crescimento de periferias cada vez mais distantes das áreas centrais das cidades.

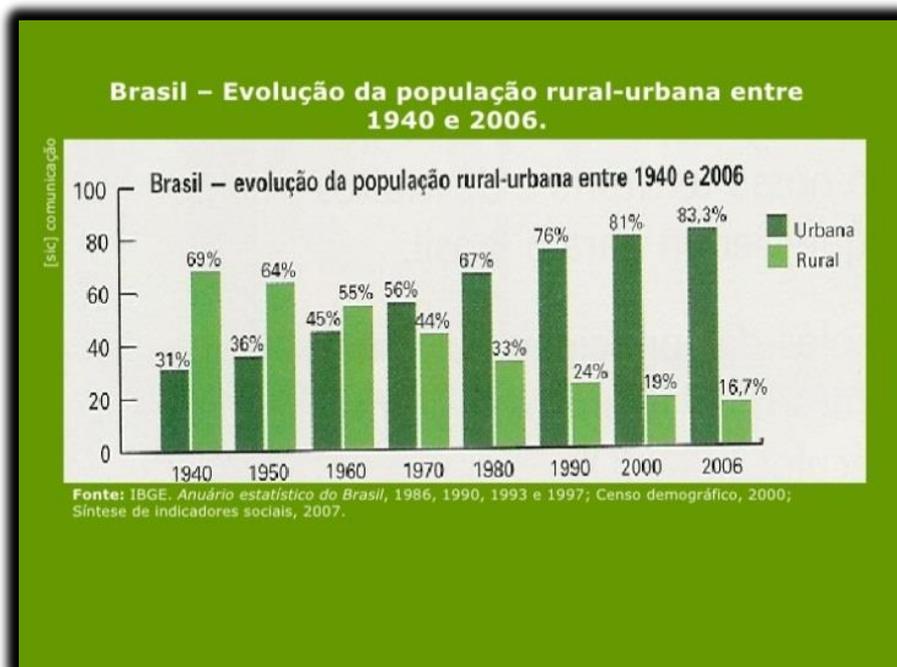


Figura 1: Evolução da população rural – urbana entre 1940 e 2006. Fonte: IBGE (2007)

Esse modelo de crescimento urbano brasileiro formou grandes aglomerados, chamados de metrópoles, que hierarquicamente são capazes de exercer atração (polarizadores) sobre pequenas e médias cidades, através da oferta de empregos, produtos e serviços especializados. As metrópoles brasileiras são espaços de soluções e problemas, que criam um enorme dinamismo social e econômico, tornando sua gestão

complexa. Neste sentido a descentralização administrativa e a compartimentação da cidade, no intuito de tornar mais eficiente a sua gestão é uma alternativa. A cidade do Rio de Janeiro, território de estudo do presente trabalho, no que concerne sua administração é subdividida em 5 áreas de planejamento (figura 02), 9 subprefeituras e 33 regiões administrativas, para atender seus aproximadamente 6,3 milhões de habitantes (IBGE, 2016).

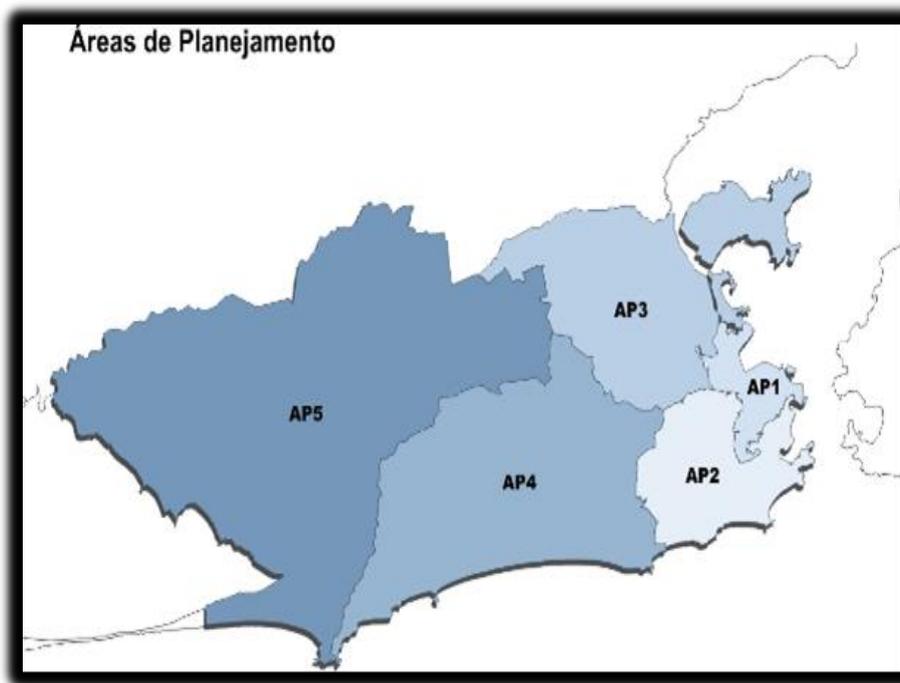


Figura 02: Áreas de Planejamento do Município do Rio de Janeiro. AP-1→Centro; AP-2→Zona Sul; AP-3→Zona Norte; AP-4→Barrada Tijuca; AP-5→Zona Oeste. Fonte: SMU/RJ (2014).

A partir da década de 1990 com a crescente adoção de um modelo neoliberal de gestão no Brasil e a inserção das cidades no processo de globalização, a gestão pública das mesmas foram seriamente comprometidas devido à influência do poder econômico privado e conseqüentemente o enfraquecimento do poder dos estados. Contudo, neste mesmo momento histórico, os municípios notoriamente se fortalecem e ganham poder, através da sua promulgação como entes federados pela Constituição Federal de 1988, e posterior elaboração das suas leis orgânicas e dos seus Planos diretores. A descentralização política promoveu a criação de arranjos institucionais que buscam redefinir as atribuições e competências das políticas sociais, contudo o aumento de autonomia municipal vislumbrada nas últimas décadas, não vem garantindo necessariamente uma gestão voltada para a implementação de políticas sociais que reduzam a crescente pobreza nas cidades. Pelo contrário, observa-se que frequentemente

tal descentralização tem sido propícia a subordinação do poder público ao poder econômico do setor privado, enfraquecendo a capacidade de intervenção do poder público e impedindo um desenvolvimento econômico e social mais equitativo e justo.

1.2 OBJETIVO

Nesse sentido, o presente estudo pretende pesquisar o modelo de governança de gestão municipal, baseado na descentralização do poder público da cidade do Rio de Janeiro, com foco nas subprefeituras (que a partir de 2017, na gestão do prefeito Crivella, passaram a ser chamadas de superintendências), dando ênfase na análise de seus métodos institucionais, ferramentas de gestão, legislação e na sua atuação nos conflitos urbanos, tomando como período de análise o processo de preparação da cidade para receber os megaeventos - Copa do Mundo e Jogos Olímpicos de 2016. Estes preparativos começam com intensidade e volume, no ano 2012.

Além deste objetivo geral, têm-se como objetivos específicos:

- (i) Elaborar um breve resgate histórico e conceitual do processo de descentralização municipal e fortalecimento do município como ente federado;
- (ii) Analisar sua estrutura e as formas de interação das Subprefeituras com o aparato administrativo da prefeitura do Rio de Janeiro, para processar as demandas da população;
- (iii) Identificar como os atores envolvidos nos conflitos pré-jogos olímpicos de 2016 reconhecem o papel e a atuação das subprefeituras nestes conflitos e na gestão do território.

1.3 JUSTIFICATIVA

Neste contexto, é necessário que haja ampliação e aprofundamento dos estudos sobre descentralização política e governos locais. A literatura indica que governos locais ao longo dos anos veem conquistando mais autonomia, tendo como “divisor de águas”, a constituição de 1988 (Guimarães, 1997 e Santos 2015). Na teoria, os governos locais teriam maior capacidade de reconhecer e expressar as diversidades existentes nos territórios, levando em conta as características socioespaciais presentes, como tamanho, densidade da população, o sítio urbano, economia e cultura. Não recorrer a essas peculiaridades de cada região no processo de gestão, e em contraponto adotar um

sistema político baseando em uma gestão centralizadora e tecnocrática, implica em cometer os velhos erros administrativos, como a criação de políticas públicas que não dialogam com a população e se mostram pouco eficiente na gestão de certos territórios. Segundo Becker e Egler (1993), a partir da década de 1970, com o chamado “Milagre Econômico”, o Brasil institucionalizou uma concepção de gestão e planejamento do território com um enfoque tecnoburocrático na formulação das políticas públicas sociais e territoriais e ainda muito pouco atento às diversidades regionais do país. Mas esta análise pode ser estendida ao plano local, principalmente para as grandes cidades, que são caracterizadas pelo grande tamanho populacional, alta densidade e diversidade. Tendo em vista o risco do distanciamento entre as prioridades, desenhos e objetivos das políticas públicas e os problemas e as demandas da população, devido principalmente à dimensão territorial/demográfica e a complexidade social, diversas prefeituras de grandes cidades brasileiras, como por exemplo, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte⁴ têm criado estruturas institucionais (subprefeituras, regionais administrativas ou regiões administrativas) com objetivos de descentralizar a gestão pública. No caso do Rio de Janeiro, foram criadas as subprefeituras⁵ - nosso objeto de estudo neste trabalho. É importante ressaltar que as subprefeituras (que no atual governo municipal do Rio de Janeiro são denominadas superintendência. Contudo com objetivos similares) são modelos de descentralização política adotada por outras cidades brasileiras e estrangeiras, como por exemplo: São Paulo, Londres, Paris e Buenos Aires.

Como destaca Azevedo (2003), a gestão de políticas públicas tem, entre outras, duas características fundamentais: a busca de consenso e o processamento de conflitos. Desta forma, parece interessante refletir até que ponto estas formas institucionais descentralizadas tem efetivamente capacidade de processar e mediar conflitos no território.

A presente pesquisa encontra forte relevância dentro do programa de Engenharia Urbana (Mestrado profissional), pois converge em direção há alguns objetivos do programa, como a produção técnica e científica de pesquisas que visam à investigação de modelos de administração e processos participativos na gestão das cidades, podendo

⁴ A cidade de São Paulo possui trinta e uma subprefeituras e Belo Horizonte nove administrações regionais, que são uma espécie de subprefeitura.

⁵ Criadas em 1993, pelo então prefeito da cidade do Rio de Janeiro - César Maia. Eram formalmente denominadas de Áreas de Planejamento (APs).

contribuir com planos diretores, políticas de sustentabilidade e ações inovadoras. Para além do programa de engenharia, essa dissertação entende que pelos desafios e o aumento das disputas pelos espaços das cidades é fundamental que se renove a maneira de administração das cidades, incrementando uma maior presença da sociedade como protagonistas nos processos decisórios criando políticas que intervenham de forma justa e solidária no espaço urbano.

1.4 METODOLOGIA

Para tanto, serão utilizados como referência, como dados secundários, os dossiês produzidos pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, os documentos da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA – Brasil) e o Relatório do Direito da Cidade. E na obtenção de dados primários, tendo em vista que a presente pesquisa investiga o papel das subprefeituras do Rio de Janeiro e os conflitos urbanos que envolveram a sociedade civil, poder público e poder privado, imergimos, por um período, no dia a dia do funcionamento em duas subprefeituras, acompanhando suas ações e realizando algumas entrevistas com seus funcionários. Completamos a metodologia deste estudo, com algumas entrevistas, com os atores diretamente envolvidos nos conflitos descritos nesta dissertação e os atores secundários, como gestores públicos, vereadores de oposição e militantes de movimentos sociais.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para alcançar os objetivos propostos, a dissertação está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo será composto por uma abordagem teórica da presente temática, onde serão priorizados os trabalhos que abordam temas que versem sobre o processo histórico de empoderamento municipal no Brasil (surgimento do movimento municipalista até constituição de 1988), descentralização administrativa, municipalização de políticas, análise conceitual de democracia e governo local e por fim um debate sobre a relação entre clientelismo e universalismo de procedimentos, avaliando os canais de participação popular.

Em seguida, no segundo capítulo será realizada uma aproximação com o contexto da cidade do Rio de Janeiro, identificando como este processo de descentralização efetivamente ocorreu por meio das subprefeituras, descrevendo sua estrutura, analisando

o objetivo de sua criação, especificando suas funções (e como são executadas) e formas (a interferência direta ou indireta de algum ator público) de gestão. Neste mesmo capítulo também faremos a identificação e análise dos mecanismos existentes de democracia direta, que permitem a participação popular nas tomadas de decisões e controle de assuntos públicos e por fim, pesquisaremos o grau de intermediação da subprefeitura com as secretárias executivas e regiões administrativas, no que concernem as resoluções e prioridades das demandas sociais e gestão do território.

No terceiro capítulo analisaremos como as subprefeituras atuaram em alguns conflitos urbanos que ocorreram na Cidade do Rio de Janeiro, durante aos preparativos para os jogos olímpicos de 2016. Os conflitos escolhidos tiveram grande repercussão na mídia e na sociedade e ocorreram em diversas áreas da cidade, como por exemplo: Na Zona Sul - Iate Marina da Glória, Estádio de Remo da lagoa e Colônia de Pescadores da Lagoa Rodrigo de Freitas, na região Central – o caso dos Camelôs e na Zona Oeste – a remoção de parte da comunidade Vila União de Curicica e Campo de Golfe. O principal objetivo desse capítulo é identificar, através de entrevistas, como os autores envolvidos reconhecem a importância das subprefeituras nestes conflitos e na gestão do território.

2. DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O presente capítulo tem com o objetivo debater a relação entre descentralização política e democratização da gestão local, buscando construir um quadro de referência conceitual para análise da governança municipal da cidade do Rio de Janeiro. Este capítulo está estruturado em três tópicos, iniciando com um breve resgate do processo de descentralização municipal no Brasil, dando ênfase ao período que compreende o movimento municipalista a constituição de 1988, que institui o município como ente federado. Em seguida são abordadas questões sobre descentralização administrativa, democratização na gestão local (debatendo a participação popular no planejamento e na gestão das cidades, no que concernem os limites do arcabouço institucional). Busca-se refletir sobre conceito de governança municipal, analisando a autonomia administrativa e política do poder local e sua relação institucional com outros entes da gestão Estadual e Federal, no que tange sua capacidade de planejar, formular, criar políticas públicas e cumprir suas funções, neste contexto de descentralização administrativa. Por fim,

debateremos o modelo universalista de procedimentos e as práticas clientelistas na gestão de governos locais.

2.1. BREVE RESGATE DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Ao debater o processo de descentralização política no Brasil é importante recuperar o papel do movimento municipalista, criado oficialmente em 1983, pois foi uma importante força política a favor da descentralização administrativa. Segundo Pires, (2016) é importante ressaltar que o movimento municipalista no Brasil - no que concerne o discurso, as reivindicações, a articulação e a ações políticas de cunho local, com vistas ao empoderamento dos governos municipais e à destinação de recursos a eles é antigo e permeia a política, as finanças e a gestão públicas ao longo de todo o período republicano. Conforme esclarece Melo (1993, p. 1), “A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira”, não obstante a ambiguidade do conceito. Conforme relata este autor, a ação dos municipalistas tem forte relação com a modernização do Estado, entre 1920 e 1960, ao se colocar contra a “ideologia antiurbana⁶”, prevalecente na República Velha (1889 a 1930).

A partir da era Vargas, com o surgimento de efetiva e nacional industrialização que teve como alicerce a criação das indústrias de base, o Brasil começa a consolidar nas cidades uma burguesia urbano-industrial e conseqüentemente acelerara o processo de crescimento e ampliação de poder nas cidades (neste momento, concentrado na região sudeste), em detrimento de certa perda de poder do setor agrário. Neste contexto, o movimento municipalista vive uma esperança de fortalecimento, tanto em função das mudanças dos centros de poder (o poder diminui um pouco das “mãos” das antigas e conservadoras elites agrárias e se pulveriza entre profissionais liberais, operários, militares, funcionários públicos, atores presentes no cotidiano urbano), quanto em

⁶ Posição ideológica em pauta na época (da república velha ao Estado novo) de caráter nacional brasileiro, em que predominariam elementos tradicionais e rurais. Correntes de pensamento com fortes elementos ruralistas e agraristas que viam com maus olhos os grandes centros urbanos.

função das novas constituições de 1934 e 1937 que, na teoria, amplia o poder ⁷dos municípios.

Contudo, esse crescimento do movimento municipalista no Brasil não atendeu as expectativas, devido à contradição que existia entre o discurso dos seus defensores e as práticas governamentais, como resume Melo (1993, p. 4): “A adoção da ideologia municipalista no Estado Novo representaria um paradoxo. Por um lado, a Constituição de 1937 e a legislação específica sobre municípios é profundamente centralizadora. A autonomia do município em matéria financeira, por exemplo, foi restringida, como também foi proibido o endividamento externo municipal. Por outro lado, a Constituição elege o município “como órgão constituinte dos poderes”

Como mencionado anteriormente, o movimento municipalista, no que concerne suas reivindicações e organização existe desde o início da república velha, contudo a decolagem do municipalismo como movimento, propriamente dito, se dá na redemocratização do segundo pós-guerra, quando o tema aparece com força nas propostas da campanha presidencial, tendo como consequência a criação, em 15 de março de 1946, da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e o consenso entre os constituintes de 1946, independentemente de suas filiações partidárias. Contudo, segundo Pires (2016), o movimento municipalista ainda trazia consigo uma forte influência agrária, (Pires, 2016, p.128): “a ideia de município como espaço de exercício do poder não coincidia com a ideia de cidade, de mundo urbano”. Esse sentido agrário se deve principalmente ao poder econômico deste setor, que acumulara muito capital do virtuoso ciclo da cafeicultura brasileira e também pelo fato, de neste período (anos de 1940), a população rural ser majoritária em relação à população urbana. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população rural, nesta década,

⁷ Aumentou o poder político, econômico e administrativo. Vide artigos da Constituição Federal de 1937 de números 26, 28 e 29:

Art. 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art. 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios I - o imposto de licença; II - o imposto predial e o territorial urbano; III - os impostos sobre diversões públicas; IV - as taxas sobre serviços municipais.

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

correspondia a 69% da população brasileira. Entretanto o processo de urbanização brasileira foi extremamente acelerado, segundo a mesma instituição, em menos de trinta anos a população urbana ultrapassou a população rural e atualmente registramos uma taxa de urbanização de aproximadamente 85%. Tal crescimento urbano, de certa forma foi intensificando ao longo do tempo a incorporação do municipalismo à gestão do espaço das cidades e a criação de outras importantes instituições que ajudaram a fortalecer a autonomia dos municípios, tais como: Departamento Administrativo do Setor Público-DASP, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT, Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP (esta pertencente à Fundação Getúlio Vargas – FGV) e Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

Dentre estas instituições, não reduzindo a importância das outras citadas acima, podemos destacar o papel do IBAM, no movimento municipalista brasileiro. O IBAM foi criado em 1952, como uma associação sem fins lucrativos, no período corresponde à ao período nacional-popular de Vargas até Juscelino Kubitschek (1945-1956), na qual a Assembleia Constituinte elaborou a quinta constituição brasileira.

Apesar de seu nascimento datar das primeiras décadas do século XX, o movimento municipalista foi formalmente criado em 1983 e estruturado de forma federativa, tendo como objetivo lutar para ter municípios mais fortes e autônomos nas áreas financeiras e administrativas, de modo que os mesmos fossem mais eficazes na elaboração de políticas públicas, tendo em vista sua maior proximidade com a população. Neste sentido, o movimento municipalista pretendia fortalecer no Brasil, o processo de descentralização política, administrativa e financeira, injetando nos municípios os poderes e autonomias necessárias para tornar a máquina pública mais eficaz em relação aos serviços prestados, através da criação de políticas públicas voltadas as verdadeiras necessidades da população. O fortalecimento da autonomia municipal está diretamente ligado ao processo de descentralização que se fortaleceu a partir do enfraquecimento⁸ do regime militar. E, é neste contexto de declínio do governo militar que crescem os movimentos políticos pela redemocratização, que são

⁸ A principal causa deste enfraquecimento está ligada a fracasso da economia, que instaurou no Brasil um crise financeira, associada há uma exorbitante dívida externa e inflação (nesta época, a população brincava que era mais barato almoçar do que jantar. Fato que era pura verdade) e alto índice de desemprego. Tal conjunto de características negativas vez com que esse período fosse chamado de década perdida.

beneficiados pelas majoritárias vitórias dos governadores de oposição nas eleições estaduais de 1982. Haja vista a paulatina migração do controle político nacional para a esfera de poder estadual, pode se observar conseqüentemente a ampliação da pressão dos municipalistas a favor da descentralização pró-municípios. A reação do Congresso Nacional foi positiva, aprovando a Emenda Constitucional nº. 23, de 1983, denominada de Emenda Passos Porto. Essa mudança no texto constitucional tornou-se uma “minireforma” tributária, criando reais possibilidades de aumento da participação dos municípios nas receitas⁹ da União e dessa forma abrindo caminho para o processo de descentralização fiscal no Brasil.

O reconhecimento dos municípios como entes federativos e o conseqüente fortalecimento de poder, a descentralização administrativa e a maior participação no montante tributário, tanto da União, como do Estado, começam a se delinear em maio de 1985, a partir da emenda constitucional nº 25/1985, pois, entre outras medidas (liberdade de organização partidária, voto do analfabeto...) restabelece as eleições diretas para as prefeituras dos Municípios:

Art. 2º Os Municípios com autonomia restabelecida por esta Emenda e os que tenham sido descaracterizados como de interesse da Segurança Nacional a partir de 1º de dezembro de 1984 realizarão eleições para Prefeito e Vice-Prefeito no dia 15 de novembro de 1985, tomando posse, os eleitos, em 1º de janeiro de 1986, para mandato coincidente com os dos demais Municípios, vedada a sublegenda e permitida a coligação partidária.

§ 1º Os novos Municípios, criados pelos Estados até 15 de maio de 1985, terão, nas datas previstas artigo e nas condições neles estabelecidas, eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

É importante também salientar, neste momento, a participação popular e um conjunto de entidades de assessoria aos movimentos populares, que retomam a defesa de uma Assembleia Nacional Constituinte Livre e soberana em 1984, após a derrota da Emenda Dante de Oliveira que estabelecia eleições diretas e frustrou o movimento pelas *Diretas Já*. Estes autores lançaram na Cidade do Rio de Janeiro, o Movimento Nacional pela Constituinte, que passou a articular Plenárias Pró – Participação Popular na Constituinte nos vários municípios do país. Estas entidades fortaleceram o movimento municipalista, na medida em que, articularam um conjunto de ações que serviram como

⁹Art. 25 - Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá trinta e dois por cento na forma seguinte: II - dezesseis por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

pressão para a convocação da constituinte e principalmente, pelo acompanhamento ativo e permanente durante todo o processo de desdobramento que se seguiu, como por exemplo, a elaboração de emendas populares e a coleta de assinaturas.

Ainda no ano de 1985, alguns meses após a posse do novo governo eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral foram lidas no Congresso Nacional as propostas de Emenda Constitucional nº 43, através da qual o presidente José Sarney encaminhava a sugestão do governo para a convocação da Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana. Após intenso debate e longa tramitação, com algumas modificações na emenda do governo, em novembro de 1985, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 26, convocando finalmente, a Assembleia Nacional Constituinte. Instalada em fevereiro de 1987, foi promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal Brasileira.

Este processo de redemocratização com evidente mobilização popular foi fundamental para o fortalecimento do Movimento Municipalista, tendo em vista que o novo campo jurídico-institucional dos movimentos sociais passa a ser o ente município, o que favoreceu o processo de fortalecimento dos municípios, tendo em vista que a União e Estados identificam a figura do município, como ente ideal para lidar com a participação popular na gestão municipal, na medida em que os representantes dessa esfera estão mais atrelados às demandas e necessidade da população local. Contudo, conforme argumenta Guimarães (1997), a incidência de diversos setores da sociedade civil organizada ao longo do período que marcou o processo de redemocratização evidencia os diversos e antagônicos interesses econômicos e políticos que estavam em disputa, o que, de certa forma, contribuiu para desmobilizar o movimento municipalista e o deslegitimar como movimento aglutinador do conjunto das forças sociais.

2.1.2 O municipalismo pós Constituição Federal de 1988

A atual Carta Magna brasileira foi diretamente influenciada pelo movimento municipalista. Segundo Pires (2016), os mais ativos constituintes vinham de experiências em governos locais e lideranças na oposição à ditadura. A constituição 1988 recebe inúmeras diretrizes pautadas por posturas democratizantes, calcadas na ideia da descentralização e do fortalecimento dos governos locais, inclusive com redistribuição dos recursos arrecadados com os tributos estaduais e federais.

O momento constituinte dos anos de 1980 relatado neste capítulo foi de extrema importância para a constituição de 1988 e elevou o município a ente da federação brasileira, alcançando seu momento, até então, de maior expressão, no que concerne autonomia, poder e recursos financeiros.

De acordo com Krell (2003, p.42)

Ao lado da União e dos Estados, os municípios brasileiros, dentro de seu território, são detentores de legítimo poder estatal. Sua autonomia é tanto de natureza administrativa como política. Seu peculiar interesse local e a eletividade da administração local são os dois princípios que formam a base sobre a qual se ergue a estrutura municipal brasileira.

Neste momento os municípios passam a serem detentores de poderes intrínsecos a um ente da federação (como os Estados e a União) e aumentaram substancialmente sua participação, neste primeiro momento, na transferência de recursos. “Nos primeiros anos da década de 90 os municípios chegaram a concentrar 18,5% do volume de recursos financeiros arrecadados pelo Poder Público” (BREMAEKER, 2003, p. 5).

A constituição de 1988, no seu artigo nº 18, consolida a autonomia municipal e outros dispositivos constitucionais dando poderes aos municípios para constituírem governos próprios, organizarem seus serviços, elaborarem suas próprias leis e se auto administrarem. Os municípios por meio da constituinte de 1988 passaram por outras mudanças, como:

- Não se subordinam a qualquer autoridade estadual ou federal;
- Podem fazer suas próprias leis, seguindo o ordenamento jurídico do País;
- São competentes para instituir e cobrar determinados tributos

Apesar disso, ou seja, de terem conquistado a condição de ente federativo, ainda não recuperaram a competência judicante de que dispunham nos tempos do Império. Também, de regra geral, não dispuseram do poder de polícia. De qualquer forma, ganharam o direito a receberem parte das mais importantes receitas federais e estaduais. A autonomia livra o ente municipal da subordinação das esferas de poder federal ou estadual, mas não significa que tal liberdade possa ser gozada irresponsavelmente de forma predatória ou isolada. A Federação, segundo Ferreira (1999) pressupõe uma “união política entre estados ou províncias que gozam de relativa autonomia e que se associam sob um governo central”. Todavia, essa nova organização federativa do Brasil

vivida por essa nova fase política - a redemocratização, que trouxe consigo ideais municipalistas de descentralização e que ao mesmo tempo representava um “ganho” de democracia, pelo fato de aumentar a participação popular e fortalecer os governos regionais e locais - enfraquecera financeiramente os Estados e o Governo Federal, não demorando muito para estes entes transferirem algumas de suas responsabilidades para âmbito municipal.

Segundo Bremaeker(2003, p.5)

O ganho financeiro em favor dos Municípios fez com que tanto a União quanto os Estados fossem transferindo gradualmente parte de suas responsabilidades para os Governos municipais, sem a correspondente transferência de recursos, levando-os a amargar sérios prejuízos, não apenas financeiros, mas também, muitas vezes, na sua imagem como prestadores de serviços à população.

Está transferência de responsabilidades pode ser percebida no âmbito da Saúde, via o sistema único de saúde (SUS) e na educação, via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação básica (FUNDEB). Tal fato é agravado, segundo Pires (2016), por serem políticas públicas definidas de “cima para baixo”, que gera vultosos gastos municipais para uma política direcionada pelo governo federal, gerando, segundo Vasquez, *in* Pires (2016, pag. 132) certo constrangimento à autonomia decisória dos governos municipais, tanto por esse direcionamento dos recursos disponíveis, quanto pela imposição governo federal aos limites gastos.

Tendo em vista os fatos mencionados acima, fica evidente que os municípios conquistaram “certa” autonomia política e financeira. Contudo a influência dos Estados e do Governo Federal permite pensar em uma autonomia tutelada e coloca em questão os limites dos municípios pós-constituição de 88 como esferas de poder, com relativa autonomia sobre o seu território de jurisdição, tonarndo-os extremamente vulneráveis das máquinas clientelistas partidárias que controlam os governos estaduais e o governo federal

2.2. DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E GOVERNANÇA MUNICIPAL

No âmbito desta pesquisa que tem como foco a administração pública em escala local é importante diferenciarmos os termos: descentralização e desconcentração. Segundo Mello (1990), descentralização é um conceito eminente político, pois significa

autonomia, ou seja, governo próprio, contudo não podemos confundir com soberania, que é atributo dos Estados Nacionais. Já desconcentração é um conceito meramente administrativo, onde esferas superiores desconcentram suas atividades administrativas, no intuito de ampliar o alcance espacial ou para facilitar a gestão das entidades.

Os modelos de subprefeituras, objeto de estudo dessa pesquisa, implementadas nos anos de 1990, na Cidade do Rio de Janeiro são exemplos de um processo de desconcentração administrativa e não de descentralização (nos próximos capítulos dessa dissertação traremos evidências dessa afirmação). As subprefeituras do Rio de Janeiro são objetos eminentemente administrativos, pelo qual o governo municipal desconcentra suas atividades, no intuito de aumentar sua rapidez e ter maior visibilidade no seu território de atuação. Um ponto importante que define as subprefeituras do Rio de Janeiro, como um processo de desconcentração administrativa é o fato da mesma não possuir orçamento e legislação própria e ser regida pela entidade pública a qual pertence, ou seja, possui “autonomia controlada” na melhor das hipóteses. Por fim, segundo Mello (1990), a descentralização administrativa é regida pelas leis adotadas por cima, seja ente federado, governo regional ou local, lógico que dentro dos princípios estabelecidos pela constituição, enquanto a desconcentração é regida pela legislação da entidade a qual pertence. Não havendo governo próprio, não há descentralização, logo não existe autonomia política.

Podemos dizer, pelo menos na teoria, que o processo de descentralização implica certas vantagens no que concerne o contexto de democratização dos governos locais. Tomando como referência a publicação *Decentralization and development*, publicado em 1983, organizado por Cheema e Rondinel (1983), encontramos no capítulo inicial, de autoria de Cheema e Rondinelli, as principais razões para descentralização, são elas:

- 1- Diminuir as severas limitações do controle do planejamento nacional centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que atuam fora da sede do Governo;
- 2- Reduzir os efeitos negativos da burocracia;
- 3- Ampliar o conhecimento e a sensibilidade em relação aos problemas e necessidades locais;

- 4- Facilitar uma melhor penetração das políticas públicas em áreas distantes da capital;
- 5- Permitir maior representatividade de grupos de interesses locais, democratizando a alocação de recursos e investimentos;
- 6- Melhorar a capacidade técnica e administrativa dos governos locais, permitindo a criação de novas funções que dialoguem com o contexto local;
- 7- Aumentar a eficiência do Governo central, liberando-se de tarefas de rotina que poderiam ser desempenhadas por funcionários locais;
- 8- Fortalecer lideranças locais e Organizações não governamentais que podem melhorar a coordenação de projetos de alcance nacional;
- 9- Criar espaços de participação popular, as chamadas esferas públicas institucionalizadas, pode diminuir a influência ou o controle das atividades de desenvolvimento das elites locais, às vezes antagônicas às políticas nacionais de desenvolvimento e às necessidades dos grupos mais pobres de áreas urbanas e rurais;
- 10- Flexibilizar a administração, através de inovação e criatividade, fazendo uso de experiências locais bem sucedidas;
- 11- Integrar áreas isoladas da economia regional, dando protagonismo a essas regiões no processo de implementação e monitoramento de projetos;
- 12- Dar estabilidade política e unificação nacional, a partir da democratização na elaboração de políticas públicas e os grupos de interesses;
- 13- Aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação, a custos mais reduzidos.

Como pudemos ver acima, Cheema e Rondinelli exprimem as principais razões para a descentralização, que são claras e evidentes e em geral não encontram ecos que se oponham a essa descentralização. Segundo Santos Junior (2015) o argumento central legitimador da descentralização municipal e da autonomia local seria a proximidade entre o governo e os cidadãos, que torna possível estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa com o território e a população. Outros autores como Tocqueville e Stuart Mill, (apud OLIVEIRA, 2007) também argumentam que a descentralização é uma forma de aproximar as políticas públicas dos cidadãos.

Contudo, cabe ressaltar que há uma distância grande entre essa abordagem teórica e a prática no processo de descentralização administrativa. Mello (1984) aponta duas dificuldades neste processo, que são a falta de definição das funções que os governos devem descentralizar e a capacidade dos governos e órgãos locais de assumir um papel mais relevante no processo de planejamento e administração das políticas e programas descentralizados. O mesmo autor relata - a partir de um trabalho feito para a Divisão de Administração para o Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1984, abrangendo 16 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela) - que as experiências no que concernem os processos de descentralização administrativos, que ocorreram entre os anos 1960 e 1980 em países da América latina, tiveram muitos êxitos e fracassos, sendo que os melhores resultados foram obtidos pelo Brasil, Chile, Cuba, Guatemala e Paraguai. Segundo Mello(1984) existiram várias estratégias para o êxito da descentralização nestes países, mas dois pontos foram fundamentais, pois são os que mais falham nos esforços de descentralização nos países em desenvolvimento: a atribuição de recursos adequados para seu desempenho e como dito anteriormente, a definição das funções.

A descentralização não é sinônimo de democratização, apesar de que em geral, no Brasil, a transferência de poder administrativo, político e econômico do governo federal e dos estados federativos para os municípios, ampliou a participação popular na gestão pública, principalmente através da criação de esfera públicas institucionalizadas, como os conselhos gestores, orçamentos participativos, entre outros, democratizando o acesso da população aos debates sobre gestão territorial.

A esfera pública institucionalizada funciona como um espaço político, de surgimento e visibilidade dos cidadãos organizados, aonde ocorre à interação com representantes dos poderes constituídos, de forma que todos possam ouvir e ser ouvidos (Gohn; 2004; p.23).

De certa forma a descentralização ampliou a democracia, como podemos observar no funcionamento dos conselhos gestores, criados na Constituição Federal de 88, com vistas ao processo de descentralização política. Segundo, GOHN (2001), podemos definir os conselhos gestores ou outras esferas institucionalizadas, como canais de participação, onde a sociedade civil organizada e o poder público praticam ações a respeito da gestão pública. Ainda segundo esta autora,

A interlocução que se estabelece na esfera pública não é apenas discursiva argumentativa, mas ela é também ação e deliberação sobre questões que dizem respeito ao conjunto da sociedade (Gohn; 2004; p.15).

Contudo, devido a ineficiente estratégia dentro do processo de descentralização, a democratização na gestão pública, no que concerne a participação popular esbarra em inúmeros problemas. É factível dizer que em grandes partes essas esferas têm as seguintes características: espaço para trampolim eleitoral, conselheiros despreparados para atuarem na gestão pública, aparelhamento por forças políticas (fenômeno mais verificado é a cooptação), imposição dos representantes do poder público nas votações e escolhas das prioridades, baixa publicidade dos dias e horários das reuniões e pautas, falsa paridade, excesso de reuniões extraordinárias, tentativa de aprovações de itens sem a participação total dos membros, não observância das regras (regimento interno não é respeitado), falta critérios na escolha dos representantes e falta de comprometimentos nas decisões. A ciência política aponta que o comportamento de gestores públicos (governantes), encontra reflexo no próprio comportamento, muitas vezes politicamente apático, da sociedade. Neste sentido, o termo apatia é definido como: “um estado de indiferença, estranhamento, passividade e falta de interesse pelos fenômenos políticos. É um comportamento ditado muitas vezes pelo sentimento de alienação” (BOBBIO, 2000). Mesmo concordando com essa ineficiência das esferas institucionalizadas no processo de democratização, Borja e Castells (1996), amenizam essa situação, relatando que, ainda sim, algumas demandas sociais encontram eco em espaços institucionalizados e que de certa forma, apesar do clientelismo, partidarismo, consegue-se atender algumas demandas de interesses sociais.

Sem avaliar a qualidade de participação da sociedade civil brasileira na esfera pública municipalizada, devemos concordar que após a constituinte de 1988, a população ampliou seus canais efetivos de participação, através dos conselhos municipais, associações, fóruns, planos diretores participativos e que isso fortaleceu o processo democrático em muitos governos locais. Contudo, surge um contraponto, pois apesar destes governos estarem em contato direto com os cidadãos e conseqüentemente existir mais controle direto da sociedade na gestão pública, a proximidade pode levar ao estreitamento das relações pessoais (muitas vezes promiscuas), favorecendo ações clientelistas e de cooptação. É possível perceber empiricamente que a proximidade entre poder público e sociedade civil, pode facilitar a contratação de pessoas ineficientes e

ligadas a partidos políticos para ocuparem cargos públicos, no intuito de ampliar e fortalecer as bases eleitorais.

Outro ponto relevante nesta investigação, no que concerne a descentralização política e poder local, é analisar o grau de autonomia dos governos locais, que acabam sendo um termômetro da democracia nestes territórios. Neste sentido, cabe investigar, em novos estudos, de que maneira ocorre a inter-relação entre as escalas de poderes governamentais, no contexto vigente do modelo capitalista neoliberal. Autores, como Santos Junior, (2015) e Davidovich, (1997) apontam para uma forte dependência do governo local com outras esferas (Estadual e Federal), influenciada por forças neoliberais, que veem as cidades como empresas economicamente produtivas e inseridas no processo de globalização. Nesse contexto, os governos locais perdem autonomia na gestão das cidades, deixando em segundo plano as verdadeiras demandas sociais e acabam sendo executores de interesses de grandes forças econômicas nacionais e supranacionais. Em suma, o processo de globalização neoliberal diminui a autonomia municipal e conseqüentemente reduz os espaços de democracia direta, vinculados a sua estrutura organizativa.

De acordo com Davidovich (1991, p.7)

Cabe, assim, assinalar a postura que nega a viabilidade de um poder local em regime capitalista. Parte-se da ideia de que a subordinação de lugares a decisões e ações, cujas determinações escapam de seu controle, ligadas que são a interesses externos, exclui a possibilidade de um espaço próprio de atuação. Nessa perspectiva, a esfera local nada mais representaria do que mero suporte de instâncias superiores de gestão.

E ainda de acordo com Santo Junior (2015, p.34)

Os Estados nacionais perdem capacidade de intervenção macroeconômica em detrimento do setor privado, que se fortalece como ator protagonista do desenvolvimento nacional. Em contrapartida, os governos locais emergem como atores com responsabilidade de garantir (i) a infraestrutura urbana necessária às atividades econômicas, o que obriga os governos locais a assumirem a perspectiva da competitividade e da inserção das suas economias locais no movimento da globalização.

Tendo em vista a citação dos autores acima, podemos dizer que a governança municipal demonstra certa fragilidade na sua capacidade de atender as demandas locais e na ampliação das esferas institucionalizadas que garantam a ampliação da democracia, devido ao fato de as diretrizes políticas que tem o objetivo de estruturar o poder local estão mascarando seu verdadeiro interesse, que é atender a lógica de mercado capitalista.

Entretanto, a conjuntura política pós 1988 favoreceu a vitória de partidos políticos progressistas para prefeituras de várias cidades importantes do país, incluindo as capitais dos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo e neste sentido tivemos no Brasil, algumas experiências onde o poder local, mesmo em uma economia capitalista, se tornou viável principalmente no que concerne a descentralização administrativa e política e ao aumento da participação popular. Além dos casos citados acima, podemos destacar também como experiências inovadoras (em relação às formas tradicionais de gestão, de bases tecnocráticas, iniciadas no país em meados dos anos setenta) os casos dos municípios de Lages (SC) e Angra dos Reis (RJ). Tais exemplos tiveram, além da conjuntura política citada acima, suporte de bases sociais e instrumentos constitucionais como o Plano diretor¹⁰ e a criação dos conselhos municipais.

2.3 UNIVERSALISMOS DE PROCEDIMENTOS E CLIENTELISMO

Neste tópico, analisaremos duas formas de relação entre estado e sociedade no Brasil, que são o clientelismo e universalismo de procedimentos. Segundo Nunes (1997), estas duas, junto como o corporativismo e o insulamento burocrático formam as quatro principais gramáticas de atuação das instituições formais, entendidas como padrões de relação entre o Estado e sociedade, podendo serem usadas simultaneamente.

De maneira resumida entendemos universalismo de procedimentos como uma forma de gestão dos governos baseado na impessoalidade, onde os cidadãos têm direitos iguais, diferentemente das práticas clientelistas que estão ligadas a favores pessoais. Dessa forma podemos dizer que o universalismo de procedimentos se contrapõe ao clientelismo, contudo é notável em várias gestões públicas, principalmente de países subdesenvolvidos e países em desenvolvimento, encontrar essas práticas ocorrendo simultaneamente, em contraponto aos países desenvolvidos, que devido principalmente ao longo lastro democrático e a processos de modernização da administração predomina o universalismo de procedimentos. “Em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia de mercado, regido por um governo representativo”.

¹⁰ O instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o plano diretor conforme estabelece a Constituição de 1988, em seu artigo 182, parágrafo primeiro: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

(NUNES, 1997, pag.15). Ainda, segundo o mesmo autor essa gramática, por si só não garante a democracia, mas é um importante componente para tal.

Nas subprefeituras da cidade do Rio de Janeiro, objeto de estudo da presente pesquisa, o universalismo de procedimentos é incipiente, apesar de ter no seu escopo teórico de criação a finalidade de atender as demandas populares sem levar em conta o poder e as articulações que certos grupos sociais e instituições exercem sobre o governo, onde a relação é pautada na personalidade, a partir de troca de favores. O incremento do universalismo de procedimento nas subprefeituras ainda se torna mais difícil, devido às disputas partidárias que ocorrem para assumi-las, tendo em vista que a mesma oferece uma capacidade singular no acesso direto à população, fato que pode ser revertido em votos, na medida em que as demandas de certos grupos sociais e instituições sejam atendidas.

Diferentemente do universalismo de procedimentos, o clientelismo é uma prática que está baseada em contatos pessoais e diretos, o seu sistema de valores é sustentado por critérios pessoais e não universalistas. Segundo (Nunes 1997, p. 14) a relação clientelista está baseada na troca generalizada, onde existe a promessa e expectativas de retornos futuros. Essas relações vão criando redes personalistas dentro dos governos, favorecendo interesses pessoais.

De acordo com Nunes (1997, p.33)

As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por esses processos de troca de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto neste sentido, a burocracia apoia a operação de clientelismo e suplementa o sistema partidário.

E por mais que pensemos que o clientelismo político seja uma prática do Brasil do século XIX, muitos autores (Diniz, 1982 e Santos Junior e Cardoso, 2006) das ciências políticas apontam que essa prática é a mais marcante nos partidos políticos nos dias atuais. Podemos perceber isso, através dos privilégios que os mesmos possuem dentro do Estado, como por exemplo, a prerrogativa de criação de cargos comissionados e de outros empregos, favores que envolvem resoluções de incômodos urbanos, pavimentações de calçadas e outros meios indiretos de patronagem. Todas essas vantagens são intrínsecas a uma rede clientelista que não está vinculada a nenhuma regulação formal. A administração das operações é direcionada por relações pessoais,

sem nenhum tipo de respaldo político legal, ou seja, o funcionamento é de caráter informal, prevalecendo às forças dos atores envolvidos nas relações pessoais.

A referência ao clientelismo é importante nesse estudo tendo em vista que essa prática é majoritária nas instituições públicas brasileiras, onde as relações pessoais e hierárquicas prevalecem para quase tudo, sendo que o universalismo de procedimentos só encontra eco, pelo menos como padrão majoritário de relação entre o poder público e a sociedade, na teoria, diferentemente, como foi dito, dos países de industrialização originária que tem essa prática marcante nos seus processos históricos de construção dos Estados.

O clientelismo originalmente está associado à área rural, na relação entre patrão e cliente (camponês ou trabalhador rural), onde se tem uma dinâmica social e econômica restrita e pouco variada, permitindo o aprofundamento das relações pessoais. Contudo, apesar dessa prática ser antiga e inicialmente rural, ela “sobreviveu” e em muitos momentos ampliou-se ao longo da história política brasileira, estando viva nos dias atuais em todas as esferas da gestão pública brasileira. Essa prática resistiu e se agregou claramente a estrutura do estado moderno capitalista dos anos de 1930, e se tornou mais forte, em forma de arranjos político econômicos neoliberais. Segundo Nunes, (1997), a força do clientelismo, que aparece em vários períodos da história do Brasil (industrialização do Estado novo, ditadura militar e abertura comercial), em alguns momentos foi abalada ou enfraquecida em relação a seu contexto rural. Contudo, esta prática não desapareceu, mas teve que se reorganizar no crescente espaço urbano industrial, pois a acumulação capitalista expande o sistema político e econômico e tende a enfraquece as relações clientelistas e os laços pessoais.

Entre todos esses períodos mencionados acima, a ditadura militar foi a que mais fortaleceu a emergência do clientelismo, pois criou condições favoráveis, como a aquiescência do meio político, pela falta de resistência provocada, entre outras coisas, pelo fechamento do sistema político, censuras jornalísticas, pelas restrições à participação e pela redução artificial da competição política (Diniz, 1982). Podemos destacar nesse período os governos de Maluf (1969-1971), em São Paulo e Chagas Freitas (1971-1975), no Rio de Janeiro, mas conhecidos como: os períodos Malufista e Chaguista. O clientelismo é um produto do autoritarismo e não há dúvida que o período

militar corroborou com essa prática, na medida em que censurou os mecanismos que permitiam os conflitos de interesses (Nunes, 1997).

Os governos que são pautados majoritariamente por práticas clientelistas encontram muitas dificuldades para avaliar suas políticas públicas, pois não conseguem explicitar de forma clara e transparente as metas e objetivos das suas políticas. Segundo, Cardoso e Santos Junior (2006), esse processo de definição das metas e objetivo, devem estar baseado em algum tipo de diagnóstico das demandas populares e a falta de clareza nesse momento, implica em um nível baixo de democracia desse governo. Tal diagnóstico é pouco presente no clientelismo, tendo em vista que “a provisão dos bens públicos é mais um meio de se obter a adesão e fidelidade dos favorecidos.” (CARDOSO e SANTOS JUNIOR, 2006, p.32).

Aprofundando o debate sobre as práticas clientelista, Cardoso e Santos Junior (2006), apontam que o clientelismo é de base elitista, direcionada por quem detém o poder (chefes de máquinas, coronéis, líderes locais e sindicais). Está baseado em relações pessoais de favores, subordinação associadas à proteção e lealdade política: “Nas sociedades urbanas, o sistema de valores sustenta-se em critérios pessoais e não universalistas de favorecimento, as vezes envolvendo mecanismo de coação e força física.” (CARDOSO e SANTOS JUNIOR, 2006, p.38). Sendo um modelo fortemente enraizado na estrutura institucional de poder, onde sua perpetuação está garantida pelos próprios recursos públicos que estes poderes administram. Recursos estes, que são “peças Chaves”, pois garante elementos fundamentais para manter esses sistemas clientelistas, como a criação de empregos, a realização de obras ou alocação de recursos para determinada região ou grupos de interesses e a distribuição de cargos públicos que além de “fidelizar” o “cliente”, aumenta a força da estrutura governamental clientelista. “Essa distribuição é operada pelos partidos políticos, pelas burocracias ou pelas máquinas políticas locais.” (CARDOSO e SANTOS JUNIOR, 2006, p.39). Devido a esse caráter pessoal de troca de favores intrínsecos ao clientelismo, cria-se uma sociedade com pouca identidade e baixo nível organizacional (seja em associações, conselhos ou outras formas organizativas). E quando ocorre a formação de organizações da sociedade civil, muitas vezes representantes dos governos locais se aproximam das lideranças não no intuito de criar um espaço de debate e discussões sobre as demandas populares, mas sim como uma forma de conseguir implementar suas ações sem correr o risco de ter uma reação conflitante com a população. A forma mais utilizada que o

poder público local aciona para obter a tal “cumplicidade” das lideranças é a cooptação política e isso pode ser comprovado pelo grande número de lideranças locais que disputam eleições representando os partidos políticos que foram vitoriosos, quando os mesmos estavam como lideranças. Esse fato reverbera na criação de demandas sociais não democráticas, e exclui as verdadeiras decisões e necessidades coletivas. E quando as gestões públicas consultam a população, fazem os levantamentos das demandas populares por meio de contatos pessoais (presidente de uma associação, síndico de um condomínio, etc.). A inexistência ou o mau funcionamento das esferas públicas institucionalizadas corrobora com esse cenário, onde “o encaminhamento de uma demanda [...] transforma-se na expectativa de conseguir um favor” (Diniz, 1982, p.38, apud CARDOSO e SANTOS JUNIOR, 2006, p.40).

Para entender o clientelismo não precisamos “olhar para trás”, podemos dizer que ele está presente em todas as esferas de governos atuais, inclusive (e com intensidade, devido seu estreitamento das relações pessoais) nas estruturas de governos locais, como no caso das subprefeituras. Nesse sentido, são antigas as reclamações da sociedade, em especial dos movimentos sociais e das ONGs, por procedimentos universalistas, que dirigiam a cidade na base da racionalidade técnica e pautada nas regras gerais. Cenário cada vez mais difícil nos municípios brasileiros.

Baseado nesta abordagem conceitual, acreditamos que o universalismo de procedimentos tem que prevalecer em relação ao clientelismo, pois é um modelo administrativo que está associado a uma sociedade moderna que busca ampliar a democracia e justiça social, sendo um método mais adequado tendo em vista toda a complexidade social exposta pela dinâmica de estratificação social das cidades brasileiras, produzida e sustentada pelos grupos de poder, impedindo que os grupos populares e outros grupos de interesse subalternos expressem suas demandas em esferas públicas institucionalizadas, como as citadas por Gonh, (2014) no tópico anterior. Além disso, pelas razões expostas por Cardoso e Santos Junior (2006, p.39)¹¹ o universalismo de procedimentos se constitui em um padrão de relação entre Estado e sociedade fundamental para alcançar uma gestão pública democrática.

¹¹ Entre estas razões, destacam-se: Procedimentos impessoais que repousa numa multiplicidade de frações de classes, grupo de status, partido político e cidadania; um sistema de trocas, baseado na transferência impessoal de recursos econômicos, onde as trocas que ocorrem independem das características pessoais dos indivíduos envolvidos; existência de uma esfera pública: “onde indivíduos funcionam como eleitores, como *checks and balance* do poder de estado, como cidadãos”; alto grau de vida associativista, com autonomia e combinação de políticas regulatórias e redistributiva.

De certa forma, podemos dizer que as subprefeituras resultaram de todo esse processo de democratização política que veio sendo construído desde o movimento municipalista até a insurgência dos movimentos das Diretas Já, que redemocratiza o Brasil e tem como um dos pilares dessa “nova” democracia a mudança na escala territorial da gestão pública no país, através do surgimento de centenas de municípios, leis orgânicas e Planos diretores, ou seja, o surgimento de inúmeras instituições de poder local.

Entretanto na prática política dessas instituições, à medida que avança a descentralização, conforme exposto no quadro teórico deste capítulo esbarra-se diretamente na falta de autonomia política e financeira das subprefeituras e as colocam numa posição passível de serem cooptadas por práticas clientelistas. As subprefeituras possuem um forte vínculo “paternal” com o alto escalão do governo municipal, ou seja, a sua existência ou extinção está diretamente ligada ao projeto político das vigentes gestões, e isso fica claro quando analisamos a estrutura das subprefeituras e constatamos que mais de 80% dos seus funcionários estão vinculados a cargos comissionados. Esse cenário dificulta ou impede ações pautadas na gramática do universalismo de procedimentos, analisada neste capítulo.

As subprefeituras do Rio de Janeiro não avançaram muito no que concerne o processo de descentralização institucional, tendo em vista que esse processo pressupõe principalmente autonomia política. As observações mais evidentes nos dispositivos de atuação das subprefeituras enquadraram-nas como instituições que desconcentraram administrativamente certos serviços, outrora prestados por outros setores do poder executivo municipal, como por exemplo, ações de fiscalização e autorizações para filmagens em espaços públicos. Neste contexto, as subprefeituras estão mais suscetíveis às práticas clientelistas, do que do universalismo de procedimentos. Na teoria seu mecanismo de funcionamento está atrelado às demandas apontadas pelos cidadãos ou por grupos organizados legalmente em associações ou não, tendo a função de responder a tais demandas. Entretanto, muitas vezes as escolhas destas demandas estão baseadas na troca de favores e caminham na direção de vantagens políticas que determinado grupo político possa ter. No intuito de avançar na direção desta análise, o próximo capítulo debaterá a estrutura de funcionamento das subprefeituras.

3 HISTÓRICO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL DAS SUBPREFEITURAS

Nesse capítulo será feito o detalhamento do modelo de funcionamento das subprefeituras da cidade do Rio de Janeiro, descrevendo sua estrutura interna, analisando os objetivos de criação, especificando suas funções (e como são executadas) e formas (a interferência direta ou indireta de algum ator público) de gestão. Neste mesmo capítulo também faremos a identificação e análise dos mecanismos existentes de democracia direta, que permitem a participação popular nas tomadas de decisões e controle de assuntos públicos e pesquisaremos o grau de intermediação das subprefeituras com as secretárias executivas e regiões administrativas, no intuito de identificar as características e o grau de integração com esses atores e de que forma isso pode melhorar a eficiência e qualidade dos serviços prestados pela prefeitura do Rio de Janeiro.

A metodologia utilizada neste capítulo divide-se na pesquisa de dados secundários, coletados em outras dissertações, artigos e entrevistas que versam sobre o tema das subprefeituras da Cidade do Rio de Janeiro ou outros modelos semelhantes de gestão local no Brasil e no mundo. A outra parte metodológica contém pesquisas de campo realizadas na Subprefeitura da Zona Sul e da Zona Norte II, onde pudemos conversar e entrevistar alguns funcionários (incluindo o Chefe de gabinete e o Subprefeito da Zona Sul), observar a forma de atendimento ao público e verificar as instalações físicas.

Como estratégia metodológica para desenvolver o presente capítulo foram elaboradas algumas perguntas que serviram com “fio condutor” das entrevistas semiestruturadas: (i) Como é a estrutura interna? Como funciona? Funções? As atribuições do subprefeito e os outros funcionários?; (ii) A inter-relação com a máquina administrativa municipal? (iii) O grau de influência do poder legislativo (vereadores); (iv) O relacionamento com a sociedade? Canais de participação?

3.1. HISTÓRICO DAS SUBPREFEITURAS NO RIO DE JANEIRO

O surgimento das subprefeituras está inserido numa nova conjuntura política que teve seu marco inicial com a promulgação da Constituição de 1988. Como mencionado no capítulo anterior, o papel que o município assume na constituinte, de autonomia, competências e responsabilidade, propicia a surgimento de novas institucionalidades de

caráter mais democráticos, favorecendo a participação popular na gestão pública destes poderes locais, rompendo com os governos tecnocratas e isolacionistas do Governo Militar. A obrigatoriedade da elaboração da lei orgânica municipal¹² permite aos municípios repensar seus arranjos administrativos em relação às características do seu território. É neste contexto político que em 1993, na primeira gestão do prefeito César Maia (1993-1997), surge o modelo de subprefeituras na Cidade do Rio de Janeiro. Ao todo neste mandato político foram criadas cinco subprefeituras, que inicialmente tinham como principal objetivo intermediar a relação entre as Regiões administrativas¹³ e o poder executivo municipal.

As subprefeituras surgiram por meio de decretos, no intuito de reorganizar a administração do poder local e facilitar os objetivos políticos da gestão vigente da época: “É na interseção entre os dispositivos institucionalizados e as expectativas individuais que se determina o tipo de mudança que ocorre numa organização”. (LAMEIRÃO, 2007, p, 36). Pelo fato terem sido criadas por decreto, a existência das subprefeituras independe da aprovação do Poder Legislativo local, sendo nesse caso uma estratégia importante para o prefeito organizar o arranjo administrativo do município na direção dos seus interesses e projetos. Os decretos são recursos que ampliam a autonomia do poder executivo, na medida em que o prefeito consegue alterar parte da gestão local, sem precisar se submeter ao Poder Legislativo. Podemos dizer que nesse caso, o Poder Executivo amplia sua autonomia e a sociedade tem sua noção de democracia reduzida no que concerne à administração pública, tendo em vista, por exemplo, que esse novo arranjo da administração pública elenca novos gestores sem a anuência direta da população e também não há debate na Câmara Municipal, pelos representantes eleitos pela sociedade. Contudo, cabe ressaltar a fragilidade das

¹² Previstas no artigo 29 da Constituição Federal

¹³ Estabelecida pelo decreto nº 353 de 30/01/1961 do governador Carlos Lacerda, até hoje está em vigor. O art. 3º define suas competências: I – o levantamento das necessidades administrativas da área e a permanente atenção aos assuntos de interesse das comunidades locais que dependam de providências da administração; II – o estudo e proposta de um “programa de ação” para a área, levando em conta o já programado ou em estudos nas Secretarias Gerais; III – a elaboração da proposta de ¹³ orçamento da área, na qual se discriminem os recursos, dispêndios e investimentos que, dentro do programa e orçamento aprovados para o Estado, em cada Secretaria, devam caber à região; assim como a solicitação de créditos específicos, se for o caso; IV – a supervisão e coordenação administrativa dos estabelecimentos e serviços de educação, saúde, assistência social, recreação e abastecimento; V – à execução dos serviços locais ou distritais: a) de conservação de ruas, praças e jardins; b) de limpeza dos logradouros públicos; c) de licenciamento e fiscalização de obras e instalações particulares; d) de polícia sanitária e de posturas em geral; e) de segurança pública; f) de tesouraria; g) de fomento e defesa agro-pecuária, quando for o caso.

subprefeituras, pois a mesma “facilidade” de sua criação por decreto e a mesma “facilidade” para sua extinção, por meio de outro decreto. O decreto é um ato administrativo podendo ser revogado ou anulado por outro ato administrativo. O que garantiria mais segurança as subprefeituras, independente do grupo político que estivesse à frente da gestão municipal, seria vincular a sua criação a uma lei específica que regule seu funcionamento.

O termo subprefeitura aparece pela primeira vez na Lei Orgânica do Distrito Federal (nº217 de 1948), quando o mesmo ainda estava situado na cidade do Rio de Janeiro. A redação do artigo nº 41 dessa mesma lei, menciona que o Distrito Federal por iniciativa do Prefeito, será dividido em subprefeituras, tantas quantas a lei estabelecer e os subprefeitos serão livremente nomeados pelo Prefeito.

Formalmente as subprefeituras são criadas em 1993 pelo decreto 11.935, com o nome de Áreas de Planejamento (APs) e a partir de 1996 passaram a ser chamadas de Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (CGRAs). Segundo Lameira (2007), o termo “subprefeitura” não é uma denominação oficial, embora informalmente o governo municipal refira-se ao órgão criado em 1993 como subprefeitura, entretanto em todos os documentos oficiais pesquisados esse órgão é sempre designado por outros nomes. Contudo é o nome “subprefeitura” que o conjunto da população e a mídia, em geral, passam a chamar esse novo arranjo institucional do Poder Executivo.

O decreto 11.935 possui apenas dois artigos e o seu segundo artigo definiu os titulares (vide o quadro abaixo) das cinco Áreas de planejamento ou “subprefeituras” que tinham como principal atribuição supervisionar as Regiões Administrativas.

TABELA 01 – Os primeiros “Subprefeitos” do Município do Rio de Janeiro (1993)

Área de Planejamento (APs)	Regiões administrativas (RAs)	Zona	Titular
AP – 1	I RA – Portuária II RA - Centro III RA - Rio Comprido VII RA - São Cristóvão XXI RA - Ilha de Paqueta XXIII RA - Santa Teresa	Centro	Augusto Ivan de Freitas Pinheiro

AP-2	IV RA – Botafogo VI RA - Lagoa V RA - Copacabana VIII RA - Tijuca IX RA - Vila Isabel XXVII RA – Rocinha	Sul	Solange Amaral
AP-3	X RA - Ramos XI RA - Penha XXX RA - Complexo da Maré XII RA - Inhaúma XIII RA - Méier XXVIII RA – Jacarezinho	Norte	João Mendes
AP-4	XVI RA - Jacarepaguá XXIV RA - Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	Eduardo da Costa Paes
AP-5	XVII RA – Bangu XVIII RA – Campo Grande XIX RA – Santa Cruz XXVI RA – Guaratiba	Oeste	Gilson Luna da Silva

Ao longo do primeiro mandato do prefeito César Maia surgiu mais alguns decretos que alteraram a configuração do poder local. Neste sentido podemos destacar o decreto 12.148/93 que desmembrou a Área de planejamento 3, em AP – 3.1, AP-3.2 e AP. 3.3. A densidade populacional dessa região foi o principal motivo para essa divisão. Quatro anos depois, a Área de planejamento 2 foi dividida em duas, AP-2.1 e AP.2.2, seguindo o mesmo motivo.

Cabe ressaltar que a criação do decreto 15.411/96, no final do primeiro mandato do prefeito César Maia, discriminou o papel dos diversos órgãos do Poder Executivo Municipal, definindo suas respectivas atribuições e formalizando as subprefeituras como Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas (CGRAs), onde e as Áreas de planejamento fazem são apenas referência à abrangência de cada Coordenadoria das RAs (Vide o mapa abaixo).

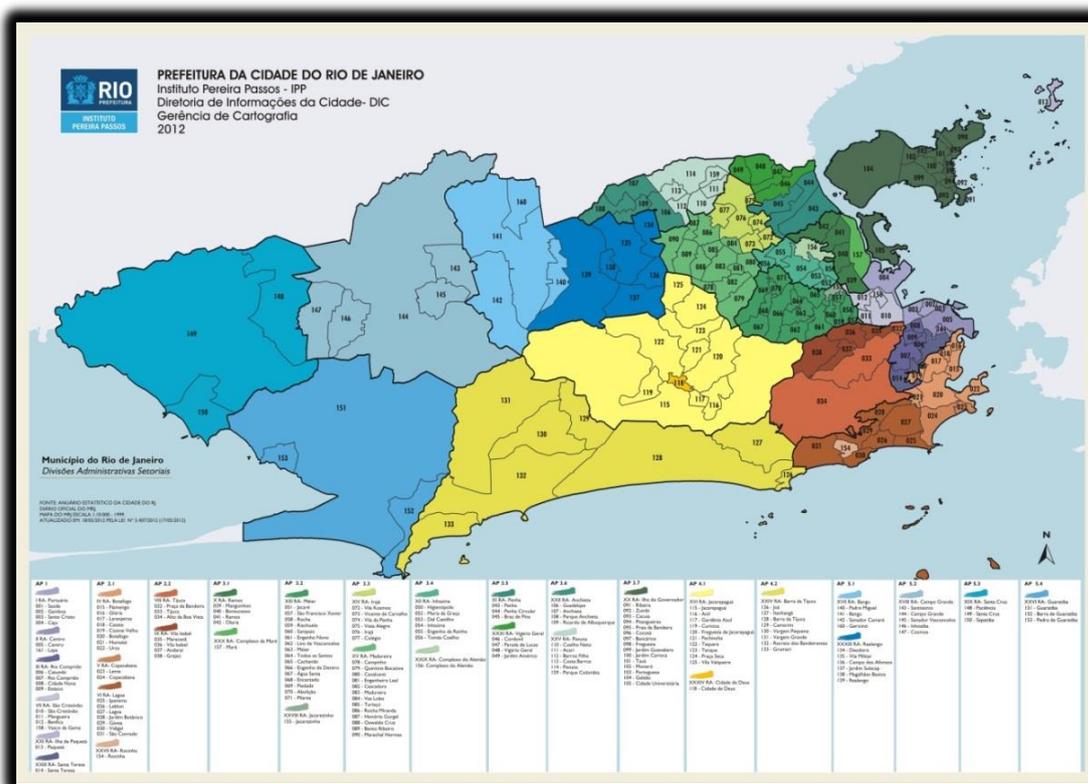


Figura 03: Mapa das Áreas de planejamento (A.P) e suas respectivas Regiões administrativas (R.A). Fonte: IPP/2012

O decreto 15.411/96 consolida a organização básica do Poder Executivo Municipal, ligando as subprefeituras a Secretária Municipal de Governo e respondendo diretamente a Secretaria Executiva das Coordenadorias Gerais (Secra). O mesmo decreto estabelece as seguintes competências para as Coordenadorias Gerais das Regiões Administrativas ou subprefeituras:

- Supervisionar e coordenar as atividades e o funcionamento das Administrações Regionais de sua área de atuação;
- Responsabilizar-se pelas ações relativas à ordenação do território no âmbito de sua área de atuação;
- Coordenar o Sistema de Defesa Civil, na sua área de atuação;
- Participar do planejamento das Políticas Setoriais previstas no Plano Diretor Decenal da Cidade;
- Participar da elaboração da proposta orçamentária dos órgãos da administração municipal evidenciando as prioridades de sua área;
- Estimular a população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e proporcionando o reencontro do habitante com a cidade;

- Estabelecer mecanismos de participação da comunidade e dos demais órgãos do Poder Executivo nas ações de governo;
- Propiciar o acesso da comunidade aos Serviços Públicos Regionalizados;
- Coordenar a descentralização da gestão dos Serviços Públicos Municipais nas Regiões Administrativas de sua área;
- Garantir o alcance dos padrões de qualidade e agilidade no atendimento das demandas da comunidade;
- Articular-se com os órgãos do poder executivo municipal e das demais esferas de governo facilitando o atendimento às demandas locais;
- Aprovar planos, programas e projetos das regiões administrativas e acompanhar sua execução;
- Integrar sistematicamente as ações operacionais das Administrações Regionais de sua área de atuação.

Analisando as competências formais que consolidaram as subprefeituras na estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal e comparando com suas atividades nos dias atuais, podemos dizer que as subprefeituras veem cumprindo uma pequena parte das suas atribuições originais, como: atender as demandas da população (que procuram as subprefeituras), articular-se com órgãos do Poder Executivo local e coordenar (o termo certo seria acompanhar) a gestão dos serviços públicos municipais no seu território. Em 2008, o decreto nº 29881 sintetiza as funções das subprefeituras, definido como seu papel promover a descentralização da administração pública para facilitar a gestão da cidade, preservando a sua integridade territorial, estimulando a participação dos cidadãos na tomada de decisões e controle dos assuntos públicos, promover o desenvolvimento de mecanismos de democracia direta e melhorar a eficiência e qualidade dos serviços prestados pela Prefeitura. Mesmo com essa nova definição de suas competências, as atuais subprefeituras ficam ainda distantes de seus objetivos, principalmente no que concernem as questões que envolvem a participação popular e os mecanismos de democracia direta.

Voltado ao histórico de implementações das subprefeituras, desde o início até os dias atuais, as mesmas sempre foram criadas a partir das subdivisões das Áreas de Planejamento. Como foi dito anteriormente, inicialmente foram criadas cinco subprefeituras, terminando, em 1997, no final do mandato do prefeito César Maia,

com oito. Na gestão do prefeito Luís Paulo Conde (1997-2001) houve um crescimento expressivo passando para quinze subprefeituras. Contudo, na segunda passagem do prefeito Cesar Maia (2001 -2009), diminui para dez subprefeituras e seu sucessor, por dois mandatos, o prefeito Eduardo Paes, diminui para sete subprefeituras. Com a entrada do prefeito Marcelo Crivella este número subiu para 16 superintendências regionais (antigas subprefeituras). Todas as criações e extinções das subprefeituras foram feitas por meio de decretos.

3.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL DAS SUBPREFEITURAS

Neste subtópico do capítulo dois faremos uma descrição das principais características das subprefeituras, como estrutura interna, funcionamento e as atribuições do subprefeito. As informações da presente descrição foram coletadas de duas formas, primeiramente por algumas visitas realizadas as subprefeituras da Zona Sul e Zona Norte II, ao longo do ano de 2016, onde pudemos observar um pouco do trabalho exercido pelos funcionários das subprefeituras no atendimento do público e no encaminhamento das demandas. E a outra forma de coleta das informações foi por meio de entrevistas realizadas no dia 18/10/2016, na subprefeitura da Zona Sul, com a assessora de imprensa, Sra. Joyce Bezerra, no dia 21/11/2016 com o chefe de gabinete, Bruno Ferraz e no dia 08/08/2017, na subprefeitura da Zona Norte II com o assessor Felipe Martins. Cabe ressaltar que essa pesquisa foi realizada na segunda gestão do prefeito Eduardo Paes (2013 -2017) e segundo o Chefe de Gabinete da subprefeitura da Zona Sul, Bruno Ferraz não existem grandes diferenças na organização interna e funcionamento entre as subprefeituras. É importante deixar claro o período de análise, pois a mudança de poder do grupo político, essa sim, altera substancialmente a estrutura interna e funcionamento das subprefeituras.

Tendo em vista as observações da presente pesquisa e as entrevistas realizadas pode-se dizer que as subprefeituras funcionam como um canal de interlocução entre a sociedade civil e o governo (prefeitura). Ela atua acionando os órgãos competentes na resolução de problemas, ou seja, faz a articulação com os órgãos do executivo. A função primordial das subprefeituras é constatar as deficiências do seu território de gestão, nos mais diversos campos e empenhar-se para solucioná-las. Como as subprefeituras não possuem ferramentas e nem recursos financeiros para a resolução das demandas levantadas, seu objetivo consiste em encaminhar os problemas e

demandas para os órgãos competente ou diretamente para o prefeito e em alguns casos, quando solicitada pelos órgãos do Poder Executivo dá apoio *in loco* na resolução de algumas operações urbanas que foram solicitadas pela população ou constatadas pelos próprios órgãos dos Poder Executivo, como: ordenamento urbano (repressão a som alto, cadastramento e encaminhamento de moradores de rua, ocupação de calçadas por bares e restaurantes sem a devida autorização), iluminação, poda de árvores, asfalto, calçamento, vistoria de obras, autorização de eventos em locais públicos, manutenção de praças, melhorias de mobiliário urbano, plantio de árvores e mudas, regularização e autorização de escolas esportivas e projetos sociais na orla e também autorização dos Parkles¹⁴ (Paradas cariocas).

No âmbito da estrutura hierárquica da prefeitura do Rio de Janeiro, as subprefeituras respondem diretamente a Secretária de Governo e dentro dessa mesma estrutura hierárquica os setores administrativos que respondem diretamente, pelo menos na teoria, às subprefeituras são as regiões administrativas. Nessa gestão o município do Rio de Janeiro apresentava-se dividido em nove Subprefeituras e 33 Regiões Administrativas. Vide com detalhes, a tabela abaixo:

Tabela 02: Distribuição das subprefeituras do Rio de Janeiro entre 2013 e 2017

Área de Planejamento	Subprefeituras	Regiões Administrativas	Bairros
AP -1	Centro e centro histórico	I – portuária	Caju, Gamboa, Saúde, Santo Cristo
		II- centro	Centro e Lapa
		III – Rio Comprido	Catumbi, Estácio, Cidade Nova, Rio Comprido
		VII – São Cristóvão	Benfica, Mangueira, São Cristóvão, Barreira do Vasco
		XXI – Ilha de Paquetá	Paquetá
		XXIII – Santa	Santa Teresa

¹⁴ Os parklets surgiram em São Francisco, nos EUA, em 2005, com o objetivo de gerar uma discussão sobre a igualdade do uso do solo. No Brasil, o conceito surgiu em 2012 e o primeiro parklet foi instalado no ano seguinte na cidade de São Paulo. Em síntese, são minipraças que ocupam o lugar de uma ou duas vagas de estacionamento em vias públicas. É uma extensão da calçada que funciona como um espaço público de lazer e convivência para qualquer um que passar por ali. Podem possuir bancos, mesas, palcos, floreiras, lixeiras, paraciclos, entre outros elementos de conforto e lazer.

		Teresa	
AP-2	Zona Sul	IV- Botafogo	Botafogo, Catete, Cosme Velho, Flamengo, Glória, Humaitá, Laranjeiras, Urca.
		V- Copacabana	Copacabana, Leme
		VI- Lagoa	Gávea, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, São Conrado, Vidigal.
		XXVII – Rocinha -	Rocinha
	Grande Tijuca	VIII- Tijuca	Tijuca, Praça da Bandeira, Alto da Boa Vista
		IX – Vila Isabel	Andaraí, Grajaú, Maracanã e Vila Isabel
	Zona Norte I	XIII – Meier	Méier, Abolição, Água Santa, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Jacaré, Lins de Vasconcelos, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, São Francisco Xavier, Todos os Santos, Piedade e Encantado
		XXVIII – Jacarezinho	Jacarezinho
		XI- Leopoldina Norte	Bonsucesso, Brás de Pina, Penha, Penha Circular, Olaria e Ramos
		XIV- Grande Irajá	Colégio, Irajá, Vicente, Vila, Vila Kosmos e Vista Alegre

AP-3	Zona Norte II	XV- Madureira e Adjacências	Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcante, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Madureira, Marechal Hermes, Oswaldo Cruz, Quintino Bocaiuva, Rocha Miranda, Turiaçu e Vaz Lobo
		XXII-Anchieta	Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta, Ricardo de Albuquerque
		XXV-Pavuna	Acari, Barros Filho, Coelho Neto, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna
		XXIV-Complexo do Alemão	Complexo do Alemão
		XXXI-Vigário Geral	Cordovil, Jardim América, Parada de Lucas e Vigário Geral
	Ilha do Governador	XX- Ilha do Governador	Cidade Universitária e os catorze bairros da Ilha do Governador
AP-4	Barra e Jacarepaguá	XVI – Jacarepaguá	Jacarepaguá, Anil, Curicica, Freguesia, Tanque, Gardênia Azul, Jacarepaguá, Pechincha, Praça Seca, Taquara e Vila Valqueire,
		XXIV- Barra da Tijuca	Barra da Tijuca, Itanhangá e Joá
		XXX - III – Cidade de deus	Cidade de deus
AP-5	Zona Oeste	Guaratiba	Guaratiba, Barra de Guaratiba e Pedra de Guaratiba
		Santa Cruz	Paciência, Santa Cruz e Sepetiba
		Campo Grande	Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Senador Vasconcelos e Santíssimo.
	Bangu	XVII – Bangu	Bangu, Gericinó, Padre Miguel e

			Senador Camará
		XXXII – Realengo	Realengo, Deodoro, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Vila Militar e Campo dos Afonsos

Fonte: Instituto Pereira Passos - IPP (2012)

Antes de continuar descrever a estrutura e o funcionamento das subprefeituras nesse tópico, cabe ressaltar que esse levantamento é referente a subprefeituras da Zona Sul (como mencionado anteriormente existem diferenças entre as subprefeituras no que concerne o quadro de funcionários) no âmbito da última gestão do prefeito Eduardo Paes (2013- 2016).

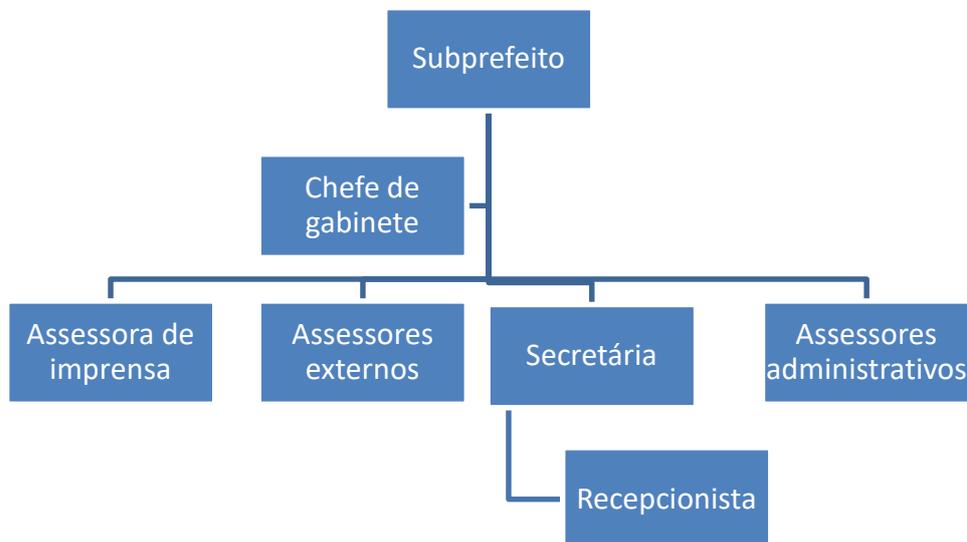
A Subprefeitura da Zona Sul, no período mencionado, possuía um corpo formado por quatorze funcionários, sendo um subprefeito, um chefe de gabinete, um secretário, um assessor de imprensa, duas recepcionistas, quatro assessores administrativos de gabinete e quatro assessores externos. Dentro dos quadros de funcionários das subprefeituras existiam os cargos políticos comissionado e os funcionários concursados (chamados também de funcionários de carreira). É importante ressaltar que desde a criação das primeiras subprefeituras em 1993 até os dias atuais, nenhum subprefeito foi funcionário de carreira, todos eram indicações políticas. Segundo funcionários das subprefeituras visitadas nessa pesquisa, os cargos comissionados correspondem em média a 70% e a maior parte está nas hierarquias superiores. Os subprefeitos e chefes de gabinetes (maiores níveis hierárquicos, respectivamente) possuem pouca autonomia em relação à “máquina” administrativa municipal e suas atribuições são restritas há uma atuação gerencial e consultiva e possuem muito pouco poder executivo. Como um gestor público que está em contato direto com a sociedade civil, pressupõem que sua percepção das demandas sociais seja ampliada, entretanto os mesmos possuem pouco espaço junto ao poder executivo Municipal para reverberar suas ideias e mesmo quando suas ideias são ouvidas, nenhum instrumento legal garante que elas serão executadas. Todos os subprefeitos e chefes de gabinetes da gestão municipal estudada nessa pesquisa eram indicações políticas e todos faziam parte do partido do Eduardo Paes (PMDB). Provavelmente por esta razão, durante todo o mandato não se constatou qualquer divergência entre as subprefeituras e a administração central. De fato, uma das grandes funções das subprefeituras é a formação de “currais” eleitorais e seus funcionários atuam como *lobistas* em busca desse interesse.

Em relação à parte financeira das subprefeituras, as mesmas não são dotadas de recursos próprios (não tem prerrogativa para recolher impostos) e seu orçamento é apenas para as matérias de expediente, que eram de aproximadamente mil e quinhentos reais. Os custos do Governo Municipal para manter os salários mensais dos funcionários eram de aproximadamente setenta mil reais, sendo que quase todos os funcionários listados eram cargos comissionados¹⁵, sob o regime de carteira assinada. O salário mais alto era do subprefeito, que variava muito entre as subprefeituras e entre os subprefeitos. Segundo fontes da prefeitura da Zona Sul, o salário do subprefeito era em torno de vinte mil reais. Segue abaixo um resumo (retirado da entrevista com ex-chefe de gabinete da subprefeitura da Zona Sul, Bruno Ferraz) das atividades intrínsecas aos cargos:

- **Subprefeito:** Fazia o contato direto com o prefeito da cidade, através de reuniões quinzenais, onde apresentava e debatia as demandas que envolviam alto dispêndio de recursos e de grande repercussão na mídia e na sociedade;
- **Chefe de gabinete:** Debate com o subprefeito as demandas da subprefeitura, apoia o subprefeito em algumas reuniões externa e coordena os assessores administrativos e externos.
- **Assessora de imprensa:** Faz publicidade das atividades realizadas pela subprefeitura, atualizando mídias sociais e participando de eventos.
- **Assessores externos:** Eram divididos por área (bairros) e tinha a função de estar em contato direto com a população, mapeando as demandas.
- **Secretária:** Organização da agenda do subprefeito e do chefe de gabinete. Faz também o contato com outros órgãos do poder municipal e com a sociedade civil, marcando ou confirmando encontros e reuniões.
- **Assessores administrativos:** Controle interno das informações e atendimento ao público.
- **Recepcionista:** Atendimento ao público.

No intuito de analisar melhor o nível hierárquico da subprefeitura da Zona Sul foi elaborado um quadro organograma dos funcionários.

¹⁵ Segundo a disposição constitucional expressa no inciso II, do artigo 37, os cargos comissionados são declarados de livre nomeação e também de livre exoneração, ou seja, a autoridade competente para nomear poderá também exonerar os ocupantes de tais cargos através de ato discricionário. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 19/98, introduziu, como regra, que os cargos comissionados deverão ser preenchidos por servidores de carreira, isto é, concursados (efetivos), nos casos, condições e percentuais mínimos exigidos por lei.

Quadro 3 – Organograma dos funcionários da Subprefeitura da Zona Sul (2016)

E relação ao seu funcionamento é necessário fazermos uma observação quanto à escala das demandas a nível financeiro e operacional, no que se refere aos processos intrínsecos a sua resolução e também a repercussão dessas demandas (sendo resolvida ou não) na sociedade e na mídia. Neste sentido, os assuntos de menor expressão e de fácil resolução são decididos pelas próprias subprefeituras ou através de articulações com as secretárias municipais e/ou com parceria com o setor privado, a partir das chamadas contrapartida e os assuntos de grande repercussão e que necessitam de orçamentos valorosos e uma logística complexa são encaminhados para o conhecimento do Prefeito. As subprefeituras podem realizar parcerias público-privadas para adquirem verba para atender determinadas demandas, como exemplo, no âmbito da subprefeitura da Zona Sul, a implantação da iluminação para a prática do surf noturno na praia do Arpoador. Essa demanda foi levada até a subprefeitura pela Associação de Surf do Arpoador e para execução do projeto, a mesma conseguiu apoio financeiro de uma empresa privada (Iguana esportes) a partir de uma parceria. As vantagens para as empresas privadas que realizam essas parcerias são isenções fiscais e “facilidades burocráticas” (termo utilizado por um funcionário da subprefeitura) para conseguir autorizações para eventos em espaços públicos. No caso da parceria apresentada acima, a empresa privada era a responsável pela a organização de um evento de corrida da

marca *Nike*. Cabe ressaltar que no período em que foi realizada a pesquisa de campo na subprefeitura da Zona Sul, a principal demanda era de empresas privadas ligadas ao meio de cinema, comerciais e eventos, em busca de licenças de autorização para filmagem e realização de eventos em espaço público.

A subprefeitura da Zona Sul criou na época um sistema de gestão de projetos que era alimentado a partir das demandas apresentadas pela população e pelo poder público. Até o fim do mandato do prefeito Eduardo Paes, a subprefeitura tinha um cadastro de aproximadamente vinte e uma mil pessoas. Estas demandas eram georeferenciadas para a criação de um mapa, que espacializava as demandas, que apareciam em três *status*: não executada, em andamento e executada. Geralmente os projetos eram divididos em três grupos de tarefas: iluminação, paisagismo/pavimentação e autorizações. Nessa pesquisa não tivemos acesso a esse modelo de gestão implementado pela subprefeitura da Zona Sul. Em conversa por telefone, o chefe de gabinete mencionou que esse sistema não estava mais “rodando” por falta de um especialista no *software*.

TABELA 03: Publicações feitas pela subprefeitura na sua página do facebook

 <p><u>Subprefeitura Zona Sul</u> 8 de setembro de 2016 · A Subprefeitura da Zona Sul informa que o estacionamento no canteiro central no entorno de toda a Lagoa Rodrigo de Freitas não está permitido de 06 a 18 de setembro, devido às Paraolimpíadas. Retornando ao normal a partir do dia 19 de setembro.</p>
 <p><u>Subprefeitura Zona Sul</u> 1 de julho de 2016 · A rua da entrada do Parque da Cidade, na Gávea, está com nova iluminação. A pedido da Subprefeitura da Zona Sul a Rio Luz instalou novos refletores.</p>
 <p><u>Subprefeitura Zona Sul</u> 1 de julho de 2016 · Esta semana três ruas do bairro do Jardim Botânico ganharam quebra-molas, um pedido antigo dos moradores. A Subprefeitura da Zona Sul conseguiu o serviço para a Praça Pio XI, a Rua Conde Afonso Celso e a Rua Oliveira Rocha.</p>

3.3 OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS COM A SOCIEDADE

Foi evidenciado na presente pesquisa que o principal canal de interlocução entre a subprefeitura e a sociedade é o meio virtual, pois majoritariamente ele é feito através da central de atendimento telefônico número 1746¹⁶. As subprefeituras tem acesso ao sistema do 1746, sendo que cada subprefeitura tem a obrigação de responder as demandas que forem correspondente ao seu território de gestão. Quando alguma solicitação não era respondida, a ouvidoria da prefeitura ligava para a subprefeitura cobrando uma posição da subprefeitura. Uma observação surpreendente nessa pesquisa empírica foi que a central de atendimento 1746 só repassava para as subprefeituras as demandas de invasão de terrenos e ocupação ilegal em comunidades, pois na época o chefe da Casa Civil do município do Rio de Janeiro, deputado federal Pedro Paulo, preocupado com o número de invasões e ocupações irregulares, associado ao fraco desempenho da Secretária de Urbanismo, decidiu colocar as subprefeituras a frente destes conflitos, tendo em vista que elas conhecem mais o território. Neste sentido, as subprefeituras poderiam orientar as famílias removidas para ter acesso ao aluguel social ou intermediar o cadastro no programa Minha Casa Minha Vida, que nesse período estava com inúmeras construções na Zona Oeste. As outras demandas existentes na central de atendimento eram encaminhadas diretamente para as secretárias competentes.

No caso, se as secretárias não atendessem as demandas, a ouvidoria da prefeitura entrava em contato com as subprefeituras pedindo para elas pressionarem as secretarias no intuito de atender as demandas identificadas.

Caso o cidadão ou grupos organizados fossem fazer a reclamação presencialmente na subprefeitura sobre assuntos como, por exemplo, excesso de barulho em bares, poda de árvores, entupimento de bueiro, iluminação, quebra-molas, estacionamento irregular - foram as principais demandas citadas pelos funcionários entrevistados - a subprefeitura fazia a articulação diretamente com as secretárias competentes (vide figuras 3, 4 e 5). As subprefeituras tinham metas de atendimentos

¹⁶ No dia 23/03/2011, o prefeito Eduardo Paes e o secretário-chefe da Casa Civil, Pedro Paulo Carvalho, lançaram no Centro de Operações Rio, a Central Única de Teletendimento 1746, que integra todos os serviços de teletendimento e ouvidorias da Prefeitura do Rio. Batizada de Disque-Rio, a nova central reúne cerca de 70 números que eram utilizados pelos diversos órgãos municipais para atender à população.

para estas reclamações e denúncias e a avaliação deste trabalho era feita pela Coordenação da Central de Atendimento 1746 e enviada à secretária da Casa Civil e à secretária de Governo para análise e divulgação interna.

Além do telefone 1746, as subprefeituras possuem páginas do *Facebook*, que, podemos dizer, se constituíam em um dos principais canais de comunicação entre a população e a prefeitura. Nestas páginas das subprefeituras, a população pode mandar mensagens *in box* informando a realização de uma obra, de um evento, o fechamento de uma rua e etc. A presente pesquisa analisou todas as publicações feitas na página da subprefeitura da Zona Sul em 2016 e aproximadamente 90% dos comentários ou perguntas feitas pelos cidadãos foram respondidas. A página também possui um ícone para a avaliação do trabalho da subprefeitura.

Caso a população queira um atendimento presencial nas Subprefeituras, o mesmo é realizado das 8hs às 17hs, de segunda a sexta. Sendo presencialmente o atendimento, o cidadão primeiramente passa pela recepção, onde é feita uma breve análise do seu caso, com o objetivo de verificar se o assunto trazido pelo cidadão é de competência da subprefeitura. Uma vez definida a competência, o cidadão é encaminhado para um assessor da subprefeitura, onde é entregue um formulário para o cidadão descrever sua demanda e a mesma ser registrada. O cidadão pode também requerer o atendimento direto com o subprefeito ou com o chefe de gabinete, e, caso não consiga o pronto atendimento, será feito um agendamento. Outra forma de registro das demandas da população é através dos assessores externos, que estão nas ruas buscando colher às demandas da sociedade. A respeito do atendimento direto da população nas subprefeituras, não podemos chamar esse tipo de funcionamento como um canal de participação da sociedade, mas sim como um mecanismo ou procedimento de atendimento.

Por fim, no que diz respeito aos canais de participação entre a população e as subprefeituras, destacam-se as reuniões externas em condomínios e associações, por pedido de moradores e comerciantes ou por iniciativa direta das subprefeituras. As subprefeituras pesquisadas não souberam informar sobre a frequência de ocorrência destas reuniões externas. Estas reuniões eram agendadas por telefone e e-mail ou quando não existiam esses contatos, os assessores externos iam pessoalmente avisar aos moradores interessados. O presente trabalho apesar de não ter participado de nenhuma

destas reuniões externas, avalia que essa ação seria a mais próxima de um canal efetivo de participação popular, no entanto, em conversa com os integrantes das subprefeituras percebeu-se que essas reuniões possuem baixo grau de institucionalização, com regras pouco formalizadas, sem poder deliberativo e com forte dependência do perfil do subprefeito e da subprefeitura para serem canais realmente efetivos. Em relação ao acompanhamento e encaminhamento dessas reuniões, a subprefeitura da Zona Sul fazia reuniões semanais com toda a equipe e os registros eram feitos em planilhas.

3.4 RELAÇÕES ENTRE SUBPREFEITURAS E REGIÕES ADMINISTRATIVAS E OUTROS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO

Como rege o decreto 15.411/96, as subprefeituras do Rio de Janeiro tem a atribuição formal de supervisionar as Regiões Administrativas. Segundo GRIN et al. (2014), as atribuições das subprefeituras, definidas pelo prefeito César Maia, se sobrepunham as estruturas das Regiões Administrativas (RAs), no intuito de representar o prefeito e coordenar a prestação de serviços públicos do município em cada localidade. Entretanto, essa estrutura hierárquica efetivamente pouco se efetivou na prática e menos ainda as parcerias entre estas instituições, tendo em vista suas disputas e atuações no mesmo território. De fato, é muito comum ocorrerem entre elas disputas em torno do controle da influência política, levando inclusive a prática de sabotagem de um órgão em relação ao outro. Com efeito, “de certa maneira, passou a vigorar na cidade, a partir da criação das subprefeituras, duas agências da prefeitura encarregadas, em tese, das mesmas atribuições” GRIN et al.(2014, p. 16). A hierarquia e os contatos que existe das RAs em relação às subprefeituras estão reduzidas a pedidos de autorizações, como por exemplo, a realização de um evento em espaço público, o fechamento de uma rua, a poda de árvores, iluminação, ordenamento urbano e etc. E também a pedidos de intermediações¹⁷ junto as secretárias executivas do município, que muitas vezes não são respondidos.

Majoritariamente os subprefeitos e os administradores das RAs tentam aproveitar à ocupação destes cargos públicos, que estão próximos a sociedade, para formar uma base de eleitores, tendo em vista que na maioria das vezes o atendimento das demandas tem caráter pessoal ou de pequenos coletivos, fato que pode reverberar em votos. Um

¹⁷ Uma das atribuições das RAs é supervisionar a atuação dos órgãos do Poder Executivo na área de sua circunscrição - Artigo 124, Lei orgânica do Município do Rio de Janeiro de 1990.

exemplo é o caso do ex-subprefeito da Zona Sul (2009 – 2016), Bruno Ramos, que mesmo sem ser um político com uma “bandeira” de luta definida (como gênero, meio ambiente, remoções e etc.) conseguiu na sua primeira tentativa de se eleger ao cargo de vereador, aproximadamente expressivos 11mil votos e por menos de mil votos não foi eleito. Tal fato demonstra a importância política partidária que estes cargos têm, o que torna a disputa territorial dentro das áreas de planejamento (onde estão as subprefeituras e RAs), entre estas instituições, muito grande, gerando boicotes e até ameaças¹⁸ entre seus representantes. Outro exemplo dessa relação de disputa entre subprefeituras e RAs foi relatado pelo Sr. Heitor Wegmann (no quarto capítulo dessa pesquisa, detalhamos sua participação na subprefeitura e seu envolvimento nos conflitos ligados a olimpíada de 2016), que foi subprefeito interino da Zona sul, por seis meses, enquanto Bruno Ramos licenciou-se para se candidatar ao cargo de vereador. Na época, o subprefeito interino, por meio de uma contrapartida como o setor privado conseguiu alguns brinquedos para equipar a Praça Cacilda Becker, no bairro da Urca. Contudo, quando o caminhão estava na estrada trazendo os brinquedos ligaram da IV RA da Zona Sul, na época o administrador regional era o Sr. Marcelo Maywald (filho da ex-vereadora Leila do Flamengo), dizendo para o caminhão voltar, pois os brinquedos não poderiam ser instalados, demonstrando claramente a disputa por eleitores, pois provavelmente a subprefeitura iria publicitar essa ação, como a fez. Entretanto, o Sr. Heitor Wegmann - como não estava nessa disputa eleitoral, e tendo em vista que o mesmo não era vinculado a nenhum partido político (segundo ele, entrou na subprefeitura de “paraquedas”) - ameaçou a IV RA dizendo que caso houvesse o impedimento na instalação dos brinquedos, ele iria denunciar na imprensa e em várias mídias sociais. Temendo um saldo político negativo nessa história, a RA “permitiu” a instalação dos mesmos.

Em relação à política partidária, as subprefeituras são instituições loteadas pelos prefeitos e as RAs são instituições loteadas pelos vereadores e estrategicamente, ambos necessitam dessas instituições para manter e aumentar seus “currais” eleitorais. Segue abaixo uma tabela atual da influência política nas RAs da Zona sul.

¹⁸O superintendente da Zona Sul, Marcelo Maywald (filho da ex-vereadora Leila do Flamengo) registrou um boletim de ocorrência contra o titular da 4ª Região Administrativa (RA), Gérson Guerreiro. Ambos são filiados ao partido do prefeito Marcelo Crivella (PRB).

Vide:<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/disputa-pelo-flamengo-vira-caso-de-policia-21270458.html>

Tabela 04: Relação de Regiões Administrativas e influencia política

Região administrativa	Influência política
IV- Botafogo	Índio da Costa – PSD
V- Copacabana	Vereador Marcelo Arar - PTB
VI- Lagoa	Vereador Jorge Manaia - SD
RA XXVII – Rocinha	Vereador Marcelo Arar - PTB

Fonte: Pessoal, 2018

Segundo, Lameirão (2007) a relação entre subprefeituras e regiões administrativas não são homogêneas, a dinâmica de funcionamento assume distintos contornos entre as subprefeituras e suas respectivas regiões administrativas. Ainda segundo essa autora, no seu período de pesquisa em campo (ano de 2007) ficou evidente que as subprefeituras que coordenam menos regiões administrativas acabam se confundindo, enquanto que subprefeituras que possuem mais de três regiões administrativas constituem uma coordenação mais delineada. Comparando essa análise com a presente pesquisa, constatamos que o número de RAs por subprefeituras não interfere na coordenação da mesma, já que no período de pesquisa de campo (anos de 2016/2017) dessa dissertação, nas subprefeituras da Zona Sul (“controla 4 RAs) e Zona Norte II (“controla” 7 RAs) não foi evidenciado essa diferenciação. Isso nos leva a pensar que o isolamento entre estas instituições está cada vez maior. Acreditamos que se houver quaisquer alinhamento de ações, será por iniciativas de articulações entre os subprefeitos e os administradores das R.As, pois atualmente os vínculos formais entre as instituições se restringem as atividades que foram elencadas acima.

A respeito das relações entre subprefeituras e as secretárias executivas do município não foi evidenciado na presente pesquisa um canal exclusivo ou qualquer prerrogativa de poder em relação aos órgãos executivos municipais. De fato, as subprefeituras utilizam os mesmos mecanismos de acesso que as R.As, ou seja, ofício, ligações telefônicas e agendamento de reuniões. Contudo, as subprefeituras são mais respeitadas pelas secretárias, tendo em vista o contato direto (semanal ou mensal) entre os subprefeitos e o prefeito. Outra variável que altera a relação entre subprefeituras e secretárias é os partido político dos secretários ou o grupo político que eles fazem parte,

dentro do próprio partido (caso o partido dos secretários fossem o mesmo do subprefeito). Quanto mais alinhamento político, melhor a relação entre as instituições.

Segue abaixo alguns exemplos de trabalho em conjunto entre subprefeitura e secretárias municipais:



Figura 04: Atividade desenvolvida pela Subprefeitura da Zona Sul em parceria com a Associação de Moradores de Ipanema e com a Secretaria Municipal de Conservação. Fonte: Subprefeitura Zona Sul, 2016.



Figura 05: Notícia de atividade desenvolvida pela Subprefeitura da Zona Sul, em parceria com o Hospital Copa Do'r, de reforma da Praça Vereador Rocha Leão, no Bairro Peixoto, em Copacabana. Fonte: Jornal O Globo, 16/09/2016.

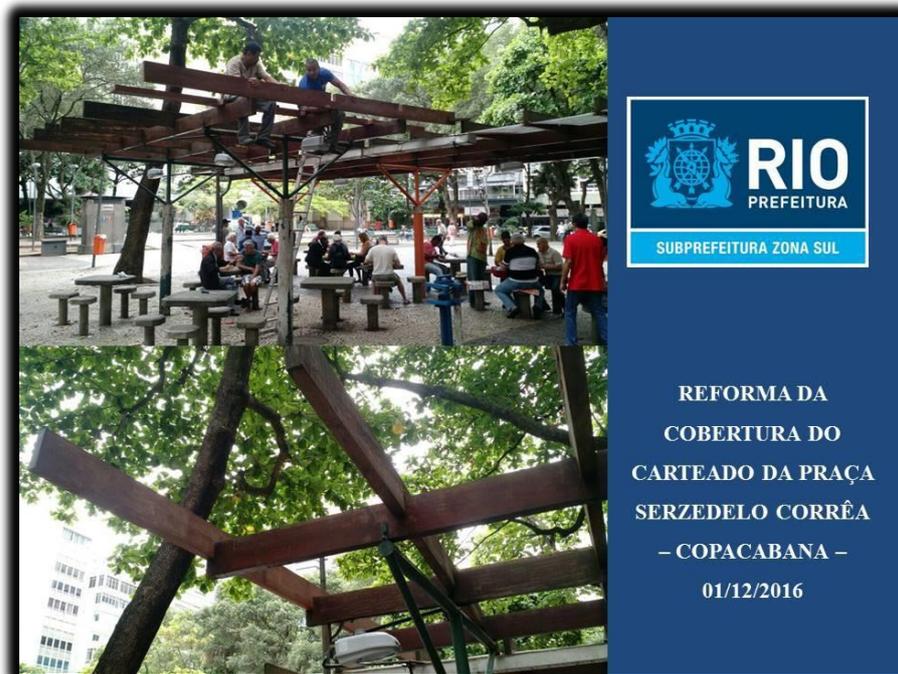


Figura 06: Reforma do telhado da cobertura onde ocorre o carteado da Praça Serzedelo Corrêa, em Copacabana, promovido pela Subprefeitura da Zona Sul em parceria com o Hotel Mar Palace. Fonte: Subprefeitura Zona Sul, 2016.



Figura 07: Exemplo de parceria entre a Subprefeitura da Zona Sul e a Secretaria de Conservação na construção de três ralos no trecho entre a Rua Leopoldo Miguez e Rua Barata Ribeiro. Pelas fotografias pode-se observar como era antes, sem ralos, não havia para onde a água escoar. Fonte: Subprefeitura Zona Sul, 2016.

Vimos neste capítulo que a subprefeitura é um canal de interlocução entre o governo e a sociedade civil organizada, para resolver demandas urbanas presentes na cidade. Identificamos também que suas atribuições foram revistas pelo prefeito César Maia no decreto 29881/2008 e suas principais ações estão vinculadas as parcerias e/ou apoio as secretárias municipais, a outras instituições do poder municipal e também com empresas privadas (contrapartidas). As subprefeituras não são órgãos institucionalizados e sua permanência fica a critério do governo vigente, que pode mantê-las ou não. Seu principal objetivo é a “descentralização” política e “aproximar” o prefeito da população. Segundo o ex-chefe de gabinete da Zona Sul, Bruno Ferraz, as subprefeituras são “os olhos” do prefeito naquele bairro. Tendo em vista o levantamento feito nesse capítulo, sobre as atribuições dessas instituições, cabe refletir em que medida as subprefeituras tem conseguido efetivamente mediar os conflitos no território de sua abrangência e avaliar a atuação do papel das subprefeituras nos conflitos ocorridos na preparação da cidade para sediar os Jogos Olímpicos se constitui em uma oportunidade impar para refletir sobre este tema, o que será desenvolvido no próximo capítulo.

4. AS SUBPREFEITURAS DO RIO DE JANEIRO E A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS URBANOS

Neste capítulo pretendemos realizar uma análise, não exaustiva, do papel das subprefeituras do Rio de Janeiro (Zona Oeste, Zona Sul e Centro) nos conflitos pela apropriação do espaço urbano durante os preparativos para os jogos olímpicos de 2016. Para tanto, utilizaremos principalmente como base de dados secundários, os dossiês do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, que retratam inúmeros casos de violação de direitos humanos, documentos da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA – Brasil) e o Relatório do Direito da Cidade e na obtenção de dados primários foram realizadas entrevistas com diversos atores envolvidos nestes conflitos.

Os principais objetivos deste capítulo são identificar nos documentos, as narrativas que envolvem as subprefeituras ou mesmo a prefeitura do Rio de Janeiro em alguns dos conflitos urbanos no período mencionado e como os atores e organizações envolvidas, reconhecem e avaliam o papel desse poder público nestes conflitos e sua importância, como uma instância de poder local na gestão do território como um todo.

Os conflitos urbanos escolhidos foram divididos em quatro temáticas, são elas:

- Impactos Ambientais e improbidade administrativa – Campo de Golfe da Barra da Tijuca (Zona Oeste);
- Privatização de espaço público – Marina da Glória e Estádio de Remo da Lagoa (Zona Sul);
- Remoções – Vila União do Curicica (Zona Oeste) e Pescadores da Lagoa Rodrigo de Freitas (Zona Sul);
- Trabalho e renda - Representada pela categoria dos camelôs (principalmente região central)

4.1 CAMPO DE GOLF

Este conflito urbano está localizado na Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro, mais precisamente nos bairros da Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes e sua questão central está ligada a Área de Preservação Ambiental (APA) de Marapendi e os interesses especulativos do mercado imobiliário. Esta APA, instituída pelo decreto 10.368 de 15 de agosto de 1991 e ratificada pelo Plano Diretor de 1992 é formada por um conjunto de categorias de unidades de conservação, definidas pela lei federal 9985/2000(Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC), como a área de proteção permanente da lagoa de Marapendi e Parque Municipal Ecológico de Marapendi, que possuem forte aparato legal¹⁹ contra a mudança do seu uso. Cabe ressaltar que essa área é formada por ecossistemas de alta biodiversidade como manguezais, restingas, lagoas, praias e dunas. A APA do Marapendi gerida pelo município do Rio de Janeiro, não acompanhou as evoluções da legislação federal, que prevê na lei 9985/2000, que as APA`s precisam criar um conselho consultivo, formado por integrantes do órgão responsável por sua administração, representantes de órgãos públicos, das organizações da sociedade civil e da população residente, com objetivo de

¹⁹ A lei 12.651, de 25 de maio de 2012, estabelece que restingas e manguezais (vegetação destas áreas) são consideradas APPs e sua supressão é altamente restritiva. A lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelece os Parques como unidades de proteção integral, cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais.

criar uma gestão integrada da área ambiental e acompanhar a elaboração e execução do plano de manejo²⁰ da unidade de conservação. Nenhuma dessas duas medidas foram criadas e isso associado às medidas de flexibilização, na gestão do prefeito César Maia, dos parâmetros de uso e ocupação do solo, dificultou a coordenação de ações de proteção ambiental da área. Tais medidas de flexibilização deste governo visavam atender as demandas de expansão do mercado imobiliário nessa região. Segundo o relatório do Comitê Popular, a Barra da Tijuca ocupa desde 2004 a liderança do ranking dos lançamentos residenciais de luxo, e, em 2006, 85% dos empreendimentos imobiliários de todo o município teve endereço nessa região e em bairros limítrofes. Esse fato já demonstra a disputa de vários atores por esse espaço da cidade.

O que se verificou nesse caso foi o conflito em torno da mudança do uso do solo de uma área de proteção ambiental, para criação de um campo de golfe no âmbito dos jogos olímpicos de 2016, que diretamente favoreceu o mercado imobiliário, tendo em vista que o projeto do campo de golfe foi executado, dentro de um projeto maior, chamado condomínio Reserva Uno, desenvolvidos pelas as empresas Plarcon e RJZ/Cyrela. O projeto do empreendimento apresentado pelas empresas era inconsistente e apresentava várias lacunas e, caso fosse executado, cometeria crime ambiental. Até 2008, o projeto só conseguira a licença prévia, contudo com a confirmação do Rio de Janeiro como cidade sede das Olimpíadas de 2016, o prefeito Eduardo Paes encaminhou à Câmara Municipal um projeto de lei complementar nº 113, que foi aprovado, dando origem à lei complementar nº 125 de janeiro de 2013, que teve como principal objetivo, alterar os parâmetros ambientais e urbanísticos da Barra da Tijuca, aprovando, conseqüentemente a liberação da construção do Campo de Golfe Olímpico na APA de Marapendi. Um detalhe importante levantado pelo Comitê Popular foi que no edital para o concurso (internacional) do projeto de construção do campo de golfe, lançado em 20 de julho de 2012, já indicava a APA do Marapendi como o local da obra, ou seja, mesmo antes da aprovação da lei complementar que flexibilizava as leis que regem a presente unidade de conservação, a área já estava escolhida. O relatório do Comitê Popular da Copa e da Olimpíada de 2015 relata a dimensão do empreendimento e a operação urbana executada pela Prefeitura para aprovar a construção do campo de golfe e conseqüentemente beneficiar os grupos econômicos envolvidos (pag. 88):

20 O plano de manejo é o documento técnico que baliza a implantação, manutenção e uso da unidade de conservação.

A instalação olímpica do Campo de Golfe, executada pela empresa Fiori Empreendimentos Imobiliários, chega a 1.157.000 m² (entre os 970.000 m² destinados ao campo de golfe propriamente dito e o restante reservado para a área operativa), o equivalente a 100 campos de futebol. Do total desta área, 58.000 m² eram considerados intocáveis em razão de estarem situados na Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS) do Parque Natural Municipal de Marapendi. O projeto de lei aprovado faz uma verdadeira operação urbana beneficiando os grandes proprietários imobiliários da região. A área de proteção ambiental é trocada por outra, situada na Praia da Reserva, que é incorporada à APA, e o potencial construtivo anteriormente existente na Praia da Reserva é transferido para outros terrenos na Barra e no Recreio. E após as competições, o terreno remanescente, localizado na antiga zona de conservação (ZOC1), receberá condomínios fechados de luxo, tais como o Riserva Golf, desenvolvido pela incorporadora Cyrela e com conclusão prevista para 2018.

Diante dos absurdos cometidos pela prefeitura, neste caso, representada pela Secretária de Municipal de Meio ambiente (SMAC), o movimento popular Golfe pra Quem? Entrou com uma denúncia no Ministério Público Estadual – MPE questionando a licença ambiental sem os devidos EIA/RIMA²¹, que entre outros objetivos prevê a realização de audiências públicas para debater com a sociedade e outras instituições, os objetivos do empreendimento e suas características. Neste sentido o MPE, por meio de um ofício deu dez dias para a SMAC e a Fiore (empresa responsável pela obra) responderem sobre essa irregularidade e outra cometida com a supressão de vegetação de restinga (constatado pelo movimento Golfe pra Quem?), embargando as obras enquanto isso não fosse feito. No entanto, apesar da ação do Ministério Público, as obras seguiram em ritmo normal.

Analisando os Dossiês do Comitê Popular não foi identificada nenhuma participação direta ou indireta da subprefeitura nesse conflito, ficando a cargo da própria prefeitura a mediação, demonstrando uma total parcialidade dos agentes públicos neste processo, no intuito de dar celeridade às obras e atender aos interesses do poder econômico (neste caso o setor de construção e imobiliário), mesmo com a evidente insatisfação de uma parte da sociedade civil.

²¹ Estudo de impacto ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de impacto ambiental (RIMA) foram instituídos pela resolução CONAMA 237/97, que o tornou Instrumentos obrigatórios para obras potencialmente poluidoras.

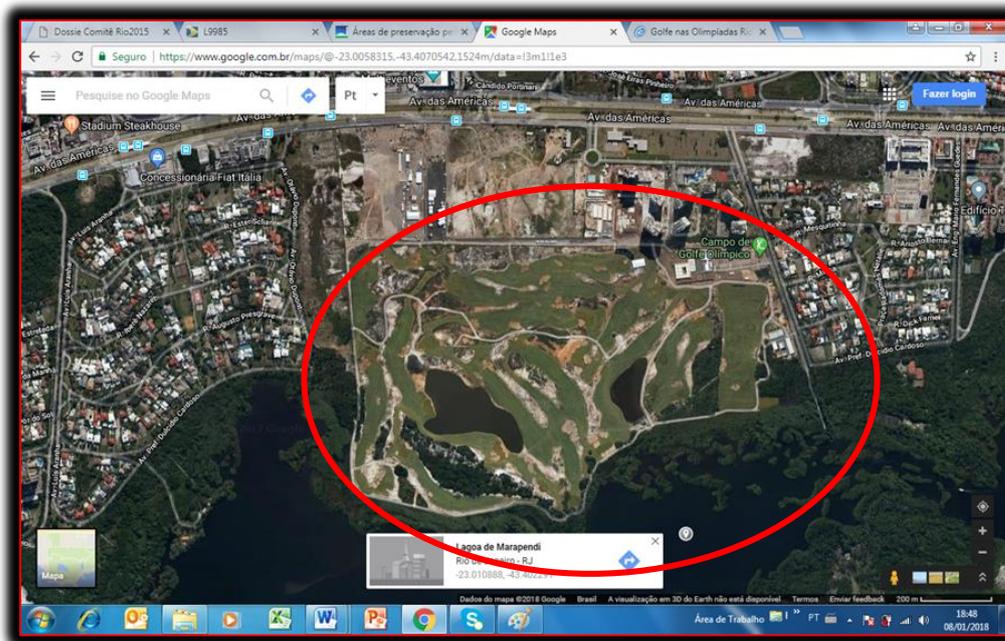


Figura 08: Terreno destinado à construção do campo olímpico de golfe no Bairro da Barra da Tijuca. Fonte: Google maps, 2017.

O advogado e militante, Jean Carlos Novaes, que atualmente faz parte do conselho gestor do Mosaico Marapendi de unidades de conservação²², foi uma das principais lideranças do movimento Golf para Quem? pressionando o Ministério Público, às instituições municipais envolvidas e na articulação com os vereadores de oposição da época. Também participou do movimento Ocupa Golf, que tinha como principal meta chamar a atenção da sociedade sobre as irregularidades que estavam ocorrendo no âmbito da construção do campo de golfe, promovendo atos, passeatas, debates e intervenções na praia. Segundo relata Jean Novaes, “a ideia do movimento de dar visibilidade ao conflito teve pouca repercussão na mídia nacional, diferentemente da repercussão que teve nas mídias internacionais sobre a questão ambiental e a corrupção que envolveu a implementação do campo de golfe.”.

O entrevistado além de ter se envolvido no conflito descrito acima, também teve importante atuação na elaboração de pareceres e acompanhamento de processos em outros conflitos relacionados aos jogos olímpicos de 2016, que foram os da Vila autódromo, Vila União da Curicica e Marina da Glória. Contudo é na militância contra a construção do campo de golfe, que Jean Carlos atuou com mais intensidade. Seu envolvimento nesse conflito teve início em meados de 2011, quando o mesmo passou a

²² Engloba a APA Marapendi, Parque Municipal Natural do Marapendi e Parque Municipal Natural Mandela.

integrar o movimento Salve a Reserva²³. No final de 2011, o então prefeito Eduardo Paes anuncia que o campo de golfe para os jogos olímpicos seria construído no terreno do reserva uno, uma área de grilagem contestada em juízo pelo próprio Estado e decretada como unidade de conservação, através de Parceria Pública Privada (PPP). Nesse contexto, o entrevistado teve contato com grupos que estavam se organizando para lutar contra as obras do campo de golfe.

O principal desdobramento deste conflito, a partir da mobilização da sociedade (movimentos Ocupa Golf e Golfe para Quem?) foi o ajuizamento pelo Ministério público de uma ação civil pública, que contestava a inconstitucionalidade da lei complementar 125, pois a lei, apesar de ter conteúdo de lei, seu efeito é de ato administrativo e como tal é imprescindível o estudo de impacto ambiental e exige também uma demonstração de vantagens econômicas para a sociedade ao se desativar um bem público (um milhão de metros quadrados). O principal objetivo desta lei é estabelecer condições para instalação de Campo de Golfe Olímpico, por meio da mudança de padrões urbanísticos e ambientais.

O Campo de Golfe internacional é administrado pela empresa ECP-Rio, que coincidentemente é do irmão do proprietário do imóvel – Sr. Pasquale Mauro²⁴ - onde está localizado o campo de golfe. É importante ressaltar que a ECP-Rio não passou por qualquer processo de concessão. O Campo golfe se tornou um equipamento de uso público, que deveria ser gerenciado pela prefeitura ou por uma instituição qualificada. A natureza do terreno é de imóvel particular, mas o bem é público. Foi concedida ao atual proprietário uma seção de 10 anos e também 10 anos de isenção de IPTU (isso equivale a centenas de milhões de reais). Segundo, Jean Carlos, a área que foi desafetada e valeria atualmente aproximadamente uns 200 milhões e na época o VGV (valor geral de vendas)²⁵ projetado já era estimado em 40 bilhões, fora a vantagem de não pagar IPTU

²³ Movimento formado majoritariamente por estudantes e ambientalistas. Surgiu em 2011 e tinha como objetivo lutar contra a construção de um hotel na área de restinga da praia da Reserva (localizada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro), bem próxima ao local de implementação do campo de golfe.

²⁴ Empresário Italiano e o maior detentor de terras no eixo Barra da Tijuca e Recreio. Atualmente existem mais de cem processos na Comarca da Barra da Tijuca questionando escrituras em nome do empresário. Pasquale, falecido em 2016 é considerado o maior grileiro de terras nesta região.

²⁵ É um valor calculado pela soma do valor potencial de venda de todas as unidades de um empreendimento a ser lançado.

que a prefeitura isentou o proprietário do imóvel:[Esses benefícios em conjunto são desproporcionais].

Em relação ao legado olímpico para o crescimento popular do esporte, atualmente apenas cinco crianças estão usando o campo de golfe, através de um programa desenvolvido pela ECP – Rio. Em contrapartida a administradora alega que houve um enorme legado ambiental, pois houve a recuperação de áreas degradadas, com o incremento de 167% da cobertura vegetal original. Contudo, segundo o relatório do Comitê Popular da Copa e da Olimpíada de 2015, a área estava degradada pela supressão de areia e depósitos de entulhos, de responsabilidade do próprio dono do empreendimento, que foi atuado na época pelo INEA, sendo obrigado a retirar a licença ambiental da área (fato que nunca ocorreu). Enfim, o atual administrador do Campo (ECP-Rio) recuperou ambientalmente uma área que já era uma obrigatoriedade legal de recuperação pelo dono da propriedade que lhe cedeu à concessão. Assim, o que era uma obrigação de recuperação virou um legado olímpico.

Em relação à participação da subprefeitura que corresponde ao território do conflito – Subprefeitura da Barra/Jacarepaguá, Jean afirma que “não houve nenhuma participação” (o presente conflito passou pela gestão de dois subprefeitos – Thiago Muhamed e Alex Costa) e, segundo ele, tampouco foi aberto algum canal de participação com os movimentos reivindicatórios. O movimento Golf para Quem? chegou a enviar um requerimento, com base no código de conduta, para a subprefeitura pedindo menos truculência da Guarda Municipal, que vinha agindo com força contra os ativistas que estavam manifestando em frente às obras do Campo de Golf. Os manifestantes reivindicavam que sua permanência no canteiro da Avenida das Américas (em frente ao Campo) não era um acampamento de lazer e sim um ato político e tinha que ser respeitado pelo poder público. Neste sentido, como não tiveram nenhuma resposta do requerimento ou qualquer outra resposta da Subprefeitura, entraram com um pedido junto ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no intuito de garantir o ato de manifestação pacífica. Contudo, o pedido foi indeferido e o MP emitiu apenas uma recomendação pedindo para a subprefeitura e para a chefia da Guarda Municipal não oprimir os manifestantes. Tendo em vista que os ativistas não poderiam se manifestar contra com o poder público (executivo e judiciário), a estratégia adotada foi realizar eventos culturais, debates, filmes e permorface em espaços públicos. Neste sentido, o entrevistado avaliou a participação da subprefeitura neste conflito como

inexistente, praticamente nula. O máximo que os movimentos organizados conseguiram foi falar com a secretária do subprefeito, Thiago Mohamed, que nada fez.

Jean Carlos Novaes, comentando a sua opinião sobre o papel das subprefeituras nesse conflito e na gestão do território, argumenta que elas “deveriam ser no mínimo um canal de comunicação entre o cidadão local e a prefeitura, estar atenta aos anseios e demandas sociais para que essas possam chegar às administrações superiores”. Elas poderiam ser mediadoras [dos conflitos] e promover a participação popular, mas ao invés de promoveres elas inibem [a participação].

4.2 MARINA DA GLÓRIA/PARQUE DO FLAMENGO

A Marina da Glória está localizada no parque do Flamengo, inaugurado e tombado em 1965. O Parque foi idealizado pela paisagista e urbanista Lota de Macedo Soares e tem as assinaturas do arquiteto Affonso Eduardo Reidy e do paisagista Roberto Burle Marx, sendo uma paisagem artificialmente construída, inicialmente através de aterros do início do século XX, com sedimentos oriundos do desmonte parcial do Morro de Santo Antônio. Contudo, se integrou muito bem a paisagem natural da cidade do Rio de Janeiro, melhorando a mobilidade urbana da cidade, a partir da construção de vias e criando uma enorme área de lazer de 1.200.000m², que é amplamente utilizada pelos cariocas. Em 2012, o Parque do Flamengo ganhou da Unesco, o título de Patrimônio Mundial, como Paisagem Cultural.

O conflito urbano que será analisado nessa área se refere à Marina da Glória. Essa surge a partir de um contrato de cessão (sob o regime de aforamento), firmado entre a Secretaria de Patrimônio da União e a Prefeitura do Rio de Janeiro, em 1984. Construída em um terreno de pouco mais de 100 mil m² (dentro do Parque do Flamengo), sua área destina-se a acolher embarcações de esporte e recreio, prestando serviços aos usuários e à população em geral. Até 1996, a área da Marina era de exclusiva responsabilidade do município, mas após essa data, o município passou a realizar contratos de concessão, sendo a Empresa Brasileira de Terraplanagem e Engenharia (EBTE) a primeira a explorar comercialmente a Marina que, em seguida passou para o controle do grupo EBX, do empresário Eike Batista e, desde 2014, pertence à BR Marinas. Atualmente a Marina é um enclave privado dentro de um

espaço público - o Parque do Flamengo. Cabe ressaltar que essa privatização ocorreu em um espaço público tombado e na prática fechou alguns acessos públicos durante os preparativos para as Olimpíadas de 2016, sob a égide de uma revitalização.

Analisando o histórico dos conflitos na Marina da Glória percebemos que houve uma intensificação dos mesmos a partir de 2002, com a escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Pan Americanos 2007. Nesse período, a concessionária que administrava o espaço, a EBTE, propôs um projeto de ampliação da área de exploração da Marina. Entretanto, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) vetou a ampliação física, alegando que o aumento era significativo e traria grande mudança de uso (o projeto contava com um complexo náutico de lazer e turismo, com ampliação dos píeres, Shopping Center, restaurantes, garagem subterrânea e estacionamento externo para veículos, além de um centro de convenções e um centro para feiras e exposições). Contudo a EBTE, não deixou de fazer modificações no projeto original do Parque do Flamengo, destruindo um mirante, um jardim idealizado e um mosaico desenhado por Burle Marx para a construção de instalações provisórias. Graças a mobilização da sociedade civil e a denúncia da Mídia não ocorreu grandes modificações na Marina da Glória e as provas de Vela passaram para o Iate Clube do Rio de Janeiro. Durante todo esse imbróglio, a subprefeitura se manteve ausente do conflito. Dois anos depois do Pan Americano, a concessão passou para o controle da EBX, que apresentou um projeto de revitalização, orçado em aproximadamente 200 milhões, que previa a construção de um shopping, estacionamento, um prédio de 15 andares e outras mudanças, que, no total, significava o dobro do tamanho original da Marina. Neste momento a Prefeitura do Rio de Janeiro apoiava o projeto e o IPHAN (outrora contra as alterações) também aprovou o projeto²⁶. Esse foi o período que houve os maiores conflitos entre a sociedade, poder público e o grupo econômico que geria o espaço. O que mais chamou a atenção foi o fato da prefeitura do Rio de Janeiro ter apoiado um projeto que amplia o espaço privado dentro do Parque do Flamengo, tombado desde 1965, sem qualquer divulgação ou audiência pública prévia para debater com a sociedade, que vinha se manifestando e pressionando o poder público contra o projeto de revitalização, através da Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro – FAM- RIO, do Conselho Comunitário da Glória, dos movimentos SOS Parque do Flamengo, Aterro Vivo e Ocupa Marina e de

²⁶ Iphan autoriza construção de lojas e prédio na Marina da Glória, no Rio, G1, 23 fev. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/02/iphan-autoriza-construcao-de-predio-e-lojas-na-marina-da-gloria-norio.html>

ações individuais como, por exemplo, do Velejador Antônio Carlos Guedes, membro da Associação dos Usuários da Marina da Glória. Apesar de toda a pressão da sociedade, não houve qualquer transparência, publicidade ou audiências públicas para se debater o projeto com a população, ou seja, o poder público municipal parece que escolheu um lado para apoiar - o do poder econômico privado. Contudo, a Justiça Federal do Rio de Janeiro não deixou o projeto ir adiante, alegando que a EBTE não cumpriu as obrigações contratuais da concessão, fato que conseqüentemente anulou a concessão da EBX, sendo paralisado o projeto de revitalização da Mariana da Glória.

Ainda com pretensões de privatização, a partir de um grande projeto de revitalização da Marina da Glória “para as competições de Vela dos jogos Olímpicos”, ainda que o próprio Comitê Internacional dos Jogos 2016 tenha reconhecido publicamente que a Marina da Glória estava apta a receber as competições de vela da Olimpíada, precisando apenas de algumas adaptações, o prefeito Eduardo Paes criou a Comissão Especial da Marina da Glória, por meio do decreto 37.354/2013. Segundo o Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2015, essa comissão teve como objetivos definir parâmetros edilícios, paisagísticos, de uso e ocupação da Marina da Glória, elaborar um termo de referência para a promoção de concurso público internacional de arquitetura para a Marina da Glória e promover audiências públicas para a realização de debates com a sociedade, sendo que esse último objetivo não saiu do papel. A principal ação dessa comissão especial foi à realização de reuniões com a presença de representantes do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), da Secretaria Especial de Concessões e Parceiras Público-Privadas (SECPAR) e do IPHAN. Contudo, o que mais chamou a atenção em uma dessas reuniões, que, diga-se de passagem, não teve a presença da população, foi à presença de Klaus Peters e Gabriela Lobato, respectivamente diretor e presidente da BR Marinas. Alguns meses depois a BR Marinas comprava ilegalmente a concessão da EBX (não poderia ter sido vendida, pois a mesma tinha sido anulada pela justiça e nesse caso deveria haver outra licitação) e aprova um megaprojeto de “modernização” da Marina da Glória de R\$ 200 milhões reais, que previa a construção de um Shopping Center com 40 lojas, um centro de convenções no local, restaurantes, um prédio de 15 metros de altura, estacionamento para 2.500 veículos e outras mudanças numa área de 200 mil m² (como dito anteriormente, praticamente o dobro do tamanho original da Marina, avançando, portanto, sobre o Parque do Flamengo). É importante ressaltar que o projeto

desrespeitou as recomendações do relatório final da comissão, como cita o Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíada de 2015 (pag. 78)

Contra o limite máximo de 10 metros de altura para novas construções (o que consolida a altura atual das tendas sobre o pavilhão Amaro Machado) e de 10 mil m² de área construída, as obras previstas ocupam 12 mil m², com edificações que chegam a 14,7 metros. Além disso, a esplanada gramada de uso público, prevista pela Comissão, é apresentada no projeto da nova concessionária como esplanada de eventos, utilizada para a realização de eventos de grande porte.

Diante de tantas ilegalidades, falta de publicidade e transparência, a FAM-Rio ajuizou uma ação civil pública contra o projeto e os movimentos Aterro Vivo e Ocupa Marina criaram campanhas de resistência às obras, promovendo atividades culturais, como as rodas de conversa e piqueniques, chamadas de domingos verdes, intervenções artísticas e improvisando um acampamento no Parque do Flamengo para pressionar as autoridades a paralisarem as obras. Entretanto, mesmo com todo esse clamor da sociedade, o poder público municipal, por meio da prefeitura, subprefeitura e comissão especial não criaram nenhum canal de participação que envolvesse a sociedade neste debate.

Desde o início dos conflitos o poder municipal esteve favorável a transformar o espaço público (uma Marina pública!) do Parque do Flamengo em um clube privado de eventos e comércios, favorecendo um pequeno grupo econômico, restringindo o acesso público dos frequentadores e inibindo o crescimento da náutica na cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista que houve o cerceamento de rampas públicas (praia do calabouço) e o aluguel de vagas para barcos aumentou²⁷ em aproximadamente 200%. Podemos dizer que as olimpíadas de 2016 não trouxeram nenhum legado para a náutica da cidade, e pelo, contrário, contribuíram para o atraso no desenvolvimento do esporte.

O papel da subprefeitura da Zona Sul neste conflito da Marina da Glória foi inócuo, pois em nenhum momento criou algum tipo de esfera pública institucionalizada para debater o conflito com a sociedade, apesar de toda a mobilização social. O que se percebe na presente pesquisa é que por se tratar de um projeto de milhões de reais, com atores econômicos com forte grau de influência e no contexto de um megaevento, a subprefeitura foi “rifada” desse debate, ou seja, não participou desse processo; “apesar

²⁷ Atualmente alugar uma vaga para um pequeno barco na Marina da Glória por um ano e o mesmo que comprar outro barco pequeno (de 20 pés). O Aluguel mensal para um barco de 22 pés, custa entorno de 25 mil reais, o que é aproximadamente o preço de mercado do mesmo.

de saber o que estava acontecendo, não tivemos autonomia para ser um ator nesse conflito urbano”, como relatou o ex-chefe de gabinete da subprefeitura da zona sul, Bruno Ferraz. Neste sentido, cabe resgatar o debate do Lordello (1990), quando ele faz a distinção entre descentralização e desconcentração administrativa. Não havendo governo próprio, não há descentralização, logo não existe autonomia política. As subprefeituras do Rio de Janeiro fazem parte de um processo de desconcentração administrativa que inibe sua governabilidade.

Antônio Guedes, proprietário de uma pequena embarcação na Mariana da Glória foi um importante ativista neste conflito no espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro. O seu envolvimento está relacionado ao fato de ser sócio da Marina da Glória e a partir de 2005, com as obras para Pan Americano foi diretamente prejudicado com o fechamento do acesso a rampa do Calabouço, onde muitos remadores e windsurfistas utilizavam para entrar na Baía de Guanabara, e pelo aumento exorbitante do aluguel das vagas dos barcos, [fato que inviabiliza qualquer possibilidade de desenvolvimento amador do esporte, ou seja, mais um “des-legado” das olimpíadas]. Segundo Guedes, não houve legado e atualmente tem menos amadores na vela, do que antes das olimpíadas. “A principal causa dessa evasão é a valorização dos alugueis que está inibindo novos velejadores, a empresa concessionária da Marina (Br Marina) adota a política de que ter barco é coisa de rico, cobrando altas taxas, mas em contrapartida paga um aluguel irrisório para a prefeitura do Rio de Janeiro, cerca de 25 mil reais por mês pela concessão”.

Segundo o entrevistado, o poder municipal não teve participação como mediador do conflito entre a empresa e a sociedade. O prefeito da época, Eduardo Paes (PMDB) não se pronunciou em nenhum momento, com uma nota, um parecer ou algo similar e, encarregou o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH) das explicações. Em relação à participação da subprefeitura da Zona Sul, Guedes afirma que ninguém deste órgão participou ou tomou quaisquer medida, [acreditando que pelo fato da revitalização da Marina ter sido uma obra de milhões de reais essa instituição não foi incorporada no processo].

Guedes entende que o papel das subprefeituras na gestão do território, "na maioria dos casos é limitada ou inexistente devido à falta de inserção destas instituições no cotidiano da vida urbana. O cidadão perde a visão, ou seja, não consegue pensar na

estrutura do governo e conseqüentemente não reconhece essas instituições. Neste sentido, o alvo do conflito passa a ser diretamente o agente que está impactando". Para ele a estrutura de poder local está escondida e quando ela aparece é apenas com ações pontuais de assistência, associadas a influências pessoais: "O trafico de influência está impregnado na governança dos poderes locais".

4.3 ESTÁDIO DE REMO DA LAGOA

O Estádio de Remo da Lagoa foi construído ainda nos anos 1950, cujo desenho foi feito pelo arquiteto Benedicto de Barros, em linhas modernas e com espaços funcionais, onde os espectadores podem acompanhar competições de remo e canoagem. Em 2003 passou pela primeira grande reforma para receber os eventos dos Jogos Pan-americanos de 2007. O Estádio está localizado as margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, cartão postal da cidade do Rio de Janeiro com um dos metros quadrados mais caro da cidade.²⁸



Figura 09: Foto da lagoa Rodrigo Feitas e no quadrado vermelho, no canto superior direito, a localização do Estádio de Remo da Lagoa. Fonte: Metro Rio

O conflito que envolveu o Estádio de Remo está associado a duas causas principais: a apropriação privada de um espaço público, alterando a forma e função de grande parte desse equipamento urbano e o uso indevido de recursos público para o

²⁸ <https://www.agenteimovel.com.br/noticias/pesquisa-aponta-os-bairros-mais-valorizados-no-rio-de-janeiro/>

favorecimento de empresa privada. A intensificação do conflito ocorre a partir de 2005, quando a empresa Glen Entertainment (que tem a cessão de uso e atualmente chama-se Consórcio Lagoon) apresentou um projeto chamado Lagoon que destinava uma grande área do Estádio de Remo da Lagoa para a construção de um espaço de entretenimento, com sete salas de cinema, restaurantes, bares, casa de show e 350 vagas internas para automóveis. Neste contexto, ambientalistas, associações de moradores e os atletas do remo percebendo a tentativa da empresa Glen em realizar transformações radicais no Estádio, com objetivos de obter favorecimento pessoal, começaram a se organizar, no intuito de tentar impedir a implementação desse complexo de entretenimento. Através dessa iniciativa da sociedade civil, em 2005, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro aprovou o tombamento dos três prédios edificadas do Estádio (Lei 4.149, de 10 de agosto de 2005). Segundo, o Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas de 2015, apesar da oposição do poder legislativo, a Secretaria Municipal de Urbanismo concedeu a licença para a construção do espaço Lagoon, em abril de 2006, com a promessa de que a empresa, como contrapartida faria adequações no Estádio, em vista dos jogos Pan Americanos (o Estádio iria receber as competições de remo). Entretanto, a empresa focou apenas na construção da sua central de entretenimento, despendendo pouco tempo e recursos para as adequações exigidas pelo Comitê Internacional dos jogos. O Governo do Estado do Rio de Janeiro preocupado com as adequações necessárias fez um dispêndio de 13,2 milhões de reais dos cofres públicos, por meio de um aditivo referente ao contrato com a empresa Glen.

Lutando para manter as características originais do espaço e os direitos dos atletas do remo ao acesso ilimitado ao Estádio, a Federação de Remo continuou pressionando o poder público no intuito de impedir a continuidade das obras e nesse esforço conseguiram que o Ministério Público movesse uma ação na justiça contra a reforma do Estádio, alegando que ele tem o título de tombamento, previsto na lei nº 4.149/2005. Contudo, segundo o Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas de 2015, a prefeitura do Rio de Janeiro, na sua segunda participação no conflito, declarou por um decreto do prefeito César Maia, a inconstitucionalidade dessa lei e apesar do atraso inicial, a obra foi executada. Uma das maiores alterações que fizeram foi à implusão da arquibancada retangular para construir uma nova estrutura, que superava a antiga em 1,5m, mas era mais estreita. Ninguém tinha entendido bem a lógica da obra, entretanto, depois foi constatado que o aumento da arquibancada era para receber as salas de

cinemas e um terraço para eventos. Essa parte da obra reduziu em 2/3 a área reservada aos torcedores e espectadores das provas de remo.

Depois de tantas irregularidades, o ano de 2009 passou a emanar esperanças para os atletas de remo e para a população contrária a “quase” total privatização do Estádio de Remo da Lagoa. O Rio de Janeiro foi anunciado cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016 e prometia deixar um verdadeiro legado para o esporte brasileiro. No que concerne o Remo, em 2011 foi divulgado um documento escrito em inglês pelo Comitê Rio 2016 para o Comitê Olímpico Internacional (COI), chamado de “Rio 2016 *Lagoa Rowing Stadium – Sports Client Brief*”. Segundo, o Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas de 2015, este documento tinha como principais objetivos transformar o Estádio num centro de referência para o treinamento de atletas de alto rendimento, com o desenvolvimento de pesquisas, educação, formação de novos atletas, formação de gestores e criação de espaços para uso comunitário. Contudo, as ações previstas no documento não “saíram do papel” e os conflitos com o poder público e as entidades organizadoras dos jogos em busca dos legados olímpicos e “desprivatização” do Estádio de Remo voltaram a se intensificar. Durante a pesquisa dessa dissertação encontramos no Dossiê do Comitê da Copa e das Olimpíadas de 2015 um dos depoimentos mais esdrúxulos desse conflito, de um integrante do Comitê Rio 2016 falando sobre este documento:

Mas as metas não se desdobraram em ações e intervenções concretas, o que levou a novos embates com o poder público e as entidades organizadoras dos Jogos Olímpicos. Após tanto exigir pelo cumprimento dos compromissos estabelecidos, membros da Federação Estadual de Remo e outros apoiadores ouviram de representantes do governo estadual, durante uma reunião no Palácio Guanabara em 18 de novembro de 2014, que aquele documento simplesmente “não é para ser levado a sério”. E mais: por ter sido escrito diretamente em inglês, sem qualquer versão em português, o documento não pode ser utilizado legalmente para questionar o caráter das medidas até agora tomadas para adequar o Estádio de Remo às exigências olímpicas. Um verdadeiro documento “para inglês ver”. Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas (2015, pag. 42).

A apropriação do Estádio de Remo pela empresa Glen, através da implementação do complexo de entretenimento (com apoio e conveniência do poder público Estadual e Municipal) foi tão efetivo que chegaram a retirar o letreiro do Estádio de Remo e colocaram o seu letreiro – Lagoon. Em suma, esse foi o golpe de misericórdia. Outra situação que demonstra o poder econômico e político desse empreendimento comercial é que mesmo com as rigorosas exigências de segurança do COI, o complexo permaneceu aberto ao público durante as competições dos Jogos Olímpicos. Em uma nota, o jornal

Extra, de 1º de fevereiro de 2015, apontava o espaço Lagoon como uma das grandes dores de cabeça para os responsáveis pela segurança durante os Jogos Rio 2016.



Figura 10: Atual fachada do “antigo Estádio de Remo”, podemos ver o letreiro do espaço Lagoon.
Fonte: Cult Magazine, 2015.

Atualmente existem cinco ações judiciais contra o poder público Estadual e a empresa Glen. Em relação ao poder público, o Estado do Rio de Janeiro alega que o contrato segue cumprindo todas as exigências e a prefeitura é omissa quanto a isso e quase não se manifestou neste conflito. De fato, os preparativos para os Jogos Olímpicos de 2016 aprofundaram, em relação aos jogos Pan-americanos de 2007, a exploração econômica do Estádio de Remo pelo capital privado.

Em relação à participação da subprefeitura da Zona Sul neste conflito, não era esperado uma ação incisiva, tendo em vista que a jurisprudência sobre o Estádio é de nível estadual. Contudo, tendo em vista o conflito com a sociedade civil na sua área de atuação, em função das inúmeras irregularidades que foram apontadas nesta pesquisa, podia-se esperar da subprefeitura, no mínimo, um papel de interlocução entre os grupos atingidos e o poder público (Municipal e Estadual) e com a permissionária responsável pela execução e “loteamento” do Estádio, no intuito de promover um diálogo destes atores com a sociedade e as entidades esportivas, dando transparência ao processo de intervenção ocorrido no Estádio. Contudo, a participação da subprefeitura neste conflito foi no máximo de espectador das graves violações que ocorreram ao longo das

transformações no Estádio, que vão marcar profundamente a história e a identidade deste esporte na cidade do Rio de Janeiro, com prejuízos para os atletas e para o público em geral.

O remador e ex-presidente da Federação de Remo do Rio de Janeiro, Alessandro Zelesco foi diretamente prejudicado pelas ações da empresa Glen, que ampliava o processo de privatização do Estádio e conseqüentemente as condições de uso para treino dos atletas ficava cada vez mais difícil, sem falar no sentimento de indignação dos atletas de remo e de outros setores da sociedade com a descaracterização do Estádio e a evidente preocupação com o legado olímpico que se mostrava cada vez mais distante. Diante de inúmeras irregularidades no processo de permissão do espaço para a empresa Glen, Zelesco fez uma denúncia ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que em 2005, ajuizou uma ação civil pública que foi ganha em primeira instância. A presente ação tinha como principal objetivo anular o contratado de permissão da empresa Glen, entretanto a ação está tramitando até os dias atuais. As informações publicadas do trágico documento em inglês do Comitê Olímpico que prometia um grande legado para o Remo ficaram apenas na promessa, e atualmente a empresa Glen ocupa 80% do Estádio de Remo.

[Alessandro Zelesco afirma ainda que existe uma lei de 1956, da Prefeitura do Rio de Janeiro, quando ainda era Distrito Federal, de nº 905, cujo artigo 14 versa que o Estádio de Remo será destinado para o uso da Federação de Remo]. Entretanto, esse fato sempre foi ignorado: “Se você dá posse de uso de alguma coisa para alguém, não pode depois dar a mesma coisa para outrem”, referindo-se ao o fato que na passagem de Distrito Federal para Estado da Guanabara, e depois para Estado do Rio de Janeiro, essa lei foi “esquecida”. Baseada nessa lei, a prefeitura do Rio de Janeiro poderia gerar um contrato para garanti o acesso menos restrito para os atletas do remo. Entretanto, segundo Zelesco, o Estado Rio de Janeiro é “parceiro” da Empresa Glen e com articulações dentro do Tribunal de Justiça do Estado impede a aplicação dessa lei. Em uma tentativa de amenizar o conflito, em 2014, a Confederação Brasileira de Remo, em mudança para Florianópolis, cedeu um box para a Federação de Remo do Estado do Rio de Janeiro (FRERJ) e a mesma cedeu para dois técnicos que implementaram um “clínica de remo” (algo bem menor que um centro de treinamento). Entretanto, a Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro (SUDERJ) de maneira

oportunista passou a divulgar que o Estado havia criado um Centro de treinamento como legado olímpico.

Atualmente o estado da arte é o seguinte: existe um pequeno espaço dentro do Estádio de Remo para a utilização dos remadores, o restante do espaço é destinado ao complexo de entretenimento administrado pela empresa Glen, que nunca chamou a Federação de Remo para conversar, sempre usando a prepotência de quem tinha a convivência do poder público, tanto Municipal, quanto Estadual.

Retomando a análise da participação das subprefeituras, reiteramos nessa pesquisa que não houve qualquer envolvimento da subprefeitura da Zona Sul, inclusive Zelesco comenta que essa instituição tem pouca expressão no seu território de atuação e a população envolvida neste conflito, não se lembrou de recorrer a mesma. No que envolve as tentativas de aproximação da sociedade civil com o poder municipal, a Federação de Remo tentou agendar uma reunião com o prefeito Eduardo Paes, mas não foi recebida e também não foi aberto qualquer canal de participação com a prefeitura e/ou com subprefeitura. Neste caso o distanciamento da subprefeitura no conflito, também se deve ao fato de que a prefeitura, desde 1995, passou para o Estado do Rio de Janeiro todo domínio do Estádio de Remo e quando interferiu nesse conflito foi para cancelar as ações do Estado ou da permissionária. Contudo, mesmo com toda a movimentação da sociedade civil (Associação de Amigos e Moradores do Jardim Botânico - AMA JB, Federação de Remo e Movimento S.O. S Remo) nas mídias sociais, manifestações, palestra e debates, a subprefeitura da Zona Sul não mobilizou a população ou tentou mediar o conflito.

Zelesco comenta que as subprefeituras deveriam ter autonomia institucional num conflito urbano como este, que envolve a esfera do poder estadual, municipal e a sociedade civil, para poder mediar e ser uma interlocutora dos anseios e demandas da sociedade.

4.4 - PESCADORES DA LAGOA RODRIGO DE FREITAS

Tendo em vista a nobre localização da colônia de pescadores, a margem da lagoa Rodrigo de Freitas, com um dos IPTUs mais altos do Brasil, a área despertou interesses do poder público e privado. Fundada oficialmente em 1923, a Colônia de Pescadores Z13 tem mais de 90 anos e em alguns períodos houve inúmeras ameaças e tentativas de

remoção. Segundo Bajgielman (2015) eventualmente os pescadores eram assediados por agentes públicos, que destruíam o acampamento, mas os barcos permaneciam intactos, permitindo a prática da pesca. Conforme a autora argumenta, o processo de resistência dos pescadores estaria atrelado a uma estratégia de ativação de um circuito de relações sociais mais amplas: “O fortalecimento dos laços da Colônia com outros setores da sociedade, dando aos pescadores maior visibilidade e força política, aliado à adoção de procedimentos formais e de instrumentos legais, vem garantindo os direitos dos pescadores artesanais da Colônia Z13”. (BAJGIELMAN, 2015).

O conflito estudado na presente dissertação está atrelado a duas questões: Remoção de habitação e geração de trabalho e renda. O conflito teve início em 2013, quando os pescadores e colaboradores da Colônia ficaram sabendo através de reuniões no subcomitê de bacia hidrográficas, que a Colônia iria ser removida temporariamente para o Estádio de Remo do Vasco, para a construção de uma arquibancada que atenderia as provas de remo e canoagem dos jogos olímpicos. Cabe ressaltar que essa proposta de remoção não constava nos relatórios do Comitê Rio e não houve qualquer informação por parte do poder público sobre essa possibilidade. Em suma os pescadores ficaram sabendo de maneira informal que iriam ser removidos. A falta de informação e diálogo gerou insegurança entre os pescadores, que resolveram, com apoio de alguns “colaboradores” (que foram fundamentais para essa resistência) da Colônia - como a assessora estratégica Tamar Bajgielman, o presidente da Associação de Moradores do Jardim Botânico (AMJB), Heitor Wegmann e a pesquisadora Maria Lorena Otero -, articular algumas ações que acabaram sendo cruciais para a resistência da mesma, como a criação de uma página no facebook, a emissão de ofícios (vide anexo 3) para instituições como o subcomitê de bacias hidrográficas, a prefeitura/subprefeitura e ao Comitê Rio 2016, propondo que a Colônia fosse restaurada e virasse um patrimônio da pesca artesanal da cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, essas instituições não responderam aos ofícios. Outras duas ações de grande importância foram a confecção de um projeto de reforma da Colônia, elaborado pelos pescadores e sistematizado pela Tamar Bajgielman e Maria Lorena de Otero e a oficialização de uma ação no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com apoio dos setores jurídico e ambiental da Associação de Moradores do Jardim Botânico, contendo toda a documentação e histórico da Colônia, apontando as demandas e denunciando a possível remoção e a construção de uma arquibancada flutuante, com estacas, que poderiam causar impacto

ambiental na lagoa, alegando ainda que o espelho d' água da Lagoa Rodrigo de Freitas é tombado. A partir desse momento a prefeitura, por meio da subprefeitura da Zona Sul e da Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público Privadas (SECPAR)²⁹ começou um processo de aproximação da Colônia, no intuito de dialogar e propor algumas ações. É evidente que a prefeitura do Rio de Janeiro estava temendo uma repercussão política negativa, tendo em vista que os “colaboradores” estavam pulverizando na mídia³⁰ a possível arbitrariedade de remoção da colônia e o impacto ambiental proveniente da instalação das estacas que dão suporte à arquibancada flutuante. Heitor Wegmann foi o “colaborador” mais ativo nesse processo de divulgação, devido a sua articulação com meios de comunicação.

A assessora estratégica (voluntária) da Colônia, bióloga e doutora em antropologia, Tamar Bajgielman esteve durante todo esse processo apoiando os pescadores. Seu envolvimento começou nos anos 2000, durante uma pesquisa de etnoecologia e a partir de 2005 começou visitar frequentemente a Colônia, apoiando as demandas postuladas pelos pescadores. Em 2010, intensificou seu voluntariado, tendo em vista que os pescadores estavam sendo seriamente ameaçados de remoção, no âmbito de um projeto³¹ de engenheira da COPPE. UFRJ. Uma estratégia utilizada contra essa ameaça foi a organização de uma festa, em homenagem a São Pedro (padroeiro dos pescadores). Além da devoção que os pescadores têm em relação a São Pedro, a festa tinha como objetivo subliminar aproximar a sociedade civil e algumas instituições da Colônia e neste sentido foram chamados para a festa, os moradores do entorno, as associações de moradores de bairros próximos, a Pontifícia Universidade Católica (PUC) e a igreja. Essa festa passou a ocorrer todos os anos e sem dúvida ajudou muito no conflito que envolve os Jogos Olímpicos de 2016, devido ao fato de ter aproximando a população da Colônia e naturalmente o reconhecimento e o respeito ao trabalho dos pescadores.

²⁹ Criada pelo decreto Nº 38675 de 13 de maio de 2014.

³⁰ Exemplo de uma reportagem denunciando remoção: <http://esportes.estadao.com.br/noticias/jogos-olimpicos,pescadores-da-lagoa-rodrigo-de-freitas- ofrem-com-indefinicao,1675967>

³¹ <https://oglobo.globo.com/rio/tubos-poderao-ligar-mar-a-lagoa-para-evitar-mortandade-de-peixes-7846156>



Figura 11: Alguns integrantes da Colônia de pescadores - Z 13. Fonte: desconhecida.

Os desdobramentos intrínsecos aos conflitos que envolveram os pescadores e os preparativos para os Jogos Olímpicos foram positivo para a colônia de duas formas. Primeiramente pela revitalização da colônia, que envolveu um dispêndio de aproximadamente cem mil dólares e também pelo efeito simbólico e político. Segundo Tamar, cada disputa é politizante e a luta dos pescadores reverberou em uma lei municipal de tombamento, que abarcou todas as colônias de pescadores do município do Rio de Janeiro, de autoria do vereador Carlos Caiado (DEM), que Declarou Patrimônio Cultural de Natureza Imaterial a pesca artesanal no Município do Rio de Janeiro e as comemorações do Dia de São Pedro promovidas pelas diversas colônias de pescadores locais.



Figura 12: Revitalização da colônia de pescadores Z13.

Fonte: pessoal, 2018

No que concerne à subprefeitura, Tamar argumentou que só se envolveu de fato, quando soube da representação no Ministério Público e das denúncias na mídia. A partir

desse momento começou a existir uma forte articulação entre a Colônia, a subprefeitura e a Empresa Olímpica Municipal³², que intermediaram, com o setor privado (Televisões Austríaca e suíça), os recursos financeiros para a reforma da Colônia. Na articulação com a subprefeitura da Zona Sul, o principal canal de participação foram as reuniões que ocorriam praticamente todo mês, na própria subprefeitura e às vezes, na colônia. Estas reuniões tinham como principais objetivos debater o projeto da reforma e as demandas da colônia, ou seja, definiam como e onde seriam gastos os recursos disponibilizados pelas televisões estrangeiras. Cabe ressaltar que antes da ação no Ministério público, as regiões administrativas e a subprefeitura não tinham respondido nenhum ofício da Colônia. Contudo, depois “os laços” entre Colônia e subprefeitura ficaram estreitos, inclusive o subprefeito da época, Bruno Ramos foi homenageado na colônia.

Tamar avalia como positiva a participação da subprefeitura da Zona Sul neste conflito, entretanto comenta que eles demoraram a entrar em ação e agiram porque se sentiram pressionados: “Contudo, a partir do momento que reconheceram as nossas demandas, passaram a atuar no sentido de viabilizar a reforma do núcleo Lagoa, agindo de forma que me pareceu correta. Em relação ao núcleo, era o Pedro Marins (presidente da Colônia) o principal interlocutor com a subprefeitura, e era ele quem acompanhava de perto as ações. Na inauguração da reforma, [ele] prestou agradecimentos à equipe da subprefeitura, além de registrar sua gratidão à atuação da AMAJB e do Heitor Wegmann”.

Neste sentido, Tamar comenta que o papel das subprefeituras nesse conflito e na gestão do território tem que ser democrático, sem discriminar determinados grupos sociais e conceder privilégios a outros: “Precisa ouvir as pessoas, os interesses coletivos e difusos”.

Dentre todos os conflitos analisados nessa pesquisa, este sem dúvida foi o que a subprefeitura atuou com mais autonomia e participação, debatendo com os pescadores, levantando as demandas e fazendo a interlocução com o setor público e privado. Acreditamos que essa “batalha”, vencida pela Colônia de Pescadores Z 13 e essa

³² A Empresa Olímpica Municipal é um órgão da Prefeitura do Rio de Janeiro que coordenou a execução dos projetos e atividades municipais relacionados aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Fundada em 2011, teve sua extinção em 2016, pelo Decreto nº 42326.

participação excêntrica da subprefeitura, envolve principalmente três variáveis: (i) o apoio da AMJB (através dos seus setores jurídico e ambiental), (ii) o apoio dos “colaboradores”, citados acima, que elaboraram documentos, histórico e (iii) o projeto de revitalização da Colônia. Entre estes “colaboradores”, o Heitor Wegmann foi “peça-chave”, pois durante esse conflito esteve primeiramente como ativista a frente da presidência da AMJB defendendo os pescadores e depois se tornou o subprefeito da Zona sul (no tópico 3.7 desse capítulo, detalhamos sua participação como subprefeito) e por fim a participação do Pedro Marins (que faleceu em 2016), que durante boa parte desse conflito, esteve como presidente da Colônia e sua capacidade de articulação com o setor privado e público foi fundamental nesse processo.

4.5 - CAMELÔS

Este conflito está relacionado diretamente com a proposta do Choque de Ordem³³ do prefeito Eduardo Paes - operação inserida na preparação da cidade para megaeventos como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 e afetou diretamente milhares de trabalhadores ambulantes, principalmente na região central da Cidade do Rio de Janeiro. A ordenação e legalização dos camelôs foram realizadas pela recém-criada Secretária de Ordem Pública (SEOP), que em 2009, com base no Decreto nº 30.587/09 iniciou a primeira fase do cadastramento e recadastramento do comércio ambulante da cidade, sendo a partir dessa ação que os conflitos entre camelôs e o poder público se intensificaram, pois a prefeitura subestimou o número de camelôs e consequentemente o número de autorizações. Segundo, o Dossiê dos Camelôs do Rio de Janeiro (2014), elaborado pelo Comitê Popular da Copa e da Olimpíada e pela Plataforma Dhesca, a prefeitura cadastrou aproximadamente 18.440 ambulantes. Contudo, um levantamento feito pelo Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) indica que neste mesmo período havia cerca de 60 mil camelôs no município do Rio de Janeiro, ou seja, ficaram de fora do cadastramento aproximadamente 41.560 camelôs. Além desse estrambólico erro entre o número de autorizações e o número de camelôs, o tempo de cadastramento ou recadastramento foi exageradamente rápido. A prefeitura começou esse processo em junho de 2009 e dois meses depois a operação Choque de

³³ No ano de 2009, a prefeitura lança o choque de ordem, com o objetivo direto de acabar com a desordem urbana, promovendo a “limpeza” do centro e de outras regiões da cidade, a partir da retirada aos moradores de rua, ocupações urbanas e repressão ao mercado informal irregular. Ver também o artigo da Andrea Dip em: <http://www.apublica.org/2012/04/copa-nao-e-para-pobre-os-ambulantes-zonas-de-exclusao-da-fifa>

Ordem, coordenada pela SEOP e com apoio direto das Subprefeituras, já estava promovendo a “limpeza” na cidade do Rio de Janeiro, reprimindo os camelôs sem autorização. Um mês depois, a cidade do Rio de Janeiro foi eleita sede dos Jogos Olímpicos 2016. Tal conjuntura legitimou perante a mídia e grande parte da sociedade, as ações da SEOP e a repressão contra os camelôs se intensificaram. Baseada no tripé embelezamento, ordenamento e atração de turistas, essas ações tinham como metas a “desprivatização” de espaços públicos e garantir um ambiente urbano acessível a todos os moradores da cidade. Contudo houve certa ironia, como cita Dossiê dos Camelôs do Rio de Janeiro (2014, p.11):

A retomada dos espaços públicos veio acompanhada de uma nova privatização por parte de agentes considerados mais qualificados, através de parcerias e concessões entre governo municipal e empresas. Nos últimos anos, os contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) foram empregados para a construção e gestão de grandes porções da cidade, como nos casos do Porto Maravilha, do Maracanã e do Parque Olímpico, ou ainda na expulsão de quiosqueiros tradicionais, substituídos por empresas na orla da cidade.

O aumento da repressão contra os camelôs foi intensificando através de várias medidas, como a proibição da comercialização em um raio de dois quilômetros dos estádios e outros locais de competição, de hospedagem dos atletas e de eventos relacionados. Além disso, a repressão piorou com a criação do decreto municipal 37.155/2013, que estabeleceu a Área de Restrição Comercial do Rio de Janeiro, determinando que o comércio nas áreas restritas só poderia ser praticado pela FIFA ou por pessoas físicas e jurídicas autorizadas pela entidade. Por fim, as obras associadas aos megaeventos (Copa do Mundo e Olimpíada) também removeram centenas de camelôs dos seus locais de trabalho.

Na tentativa de organização e formalização dos ambulantes, a prefeitura realizou algumas ações positivas em parceria com empresas privadas, como a criação da Feira Noturna da Lapa Legal, que instalou 82 barracas padronizadas com vendedores uniformizados, registrados e capacitados pela Vigilância Sanitária na manipulação de alimentos, como também a construção, na região central da cidade, do mercado informal, no âmbito da operação urbana Porto Maravilha³⁴, que teve o objetivo de

³⁴ O Projeto Porto Maravilha é fruto de uma Operação Urbana Consorciada (OUC) que visa a revitalização urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro criada pela Lei Municipal 101 de 2009. As OUCs são intervenções pontuais realizadas pelo Poder Público Municipal envolvendo a iniciativa privada (empresas prestadoras de serviços públicos, moradores e usuários locais) que buscam transformações

abrigar os camelôs que tiveram suas barracas destruídas pelo incêndio³⁵ ocorrido no antigo camelódromo da Central do Brasil. Para esse projeto do Mercado informal, a prefeitura atuou por meio da Secretária Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE) no intuito de formalizar os camelôs e transformá-los em microempreendedores individuais. Apesar do esforço do poder municipal, o projeto do Mercado Informal não vem agradando os ambulantes, que reclamam do pouco movimento em relação a seu antigo ponto.

Em suma, o “nó” deste conflito urbano remete a esse modelo de reordenamento dos espaços públicos criado na gestão do Eduardo Paes para atender os camelôs, que não dialoga com a realidade desse mercado (as feiras institucionalizadas e os camelódromos representam um baixo volume de vendas) e o fato do cadastramento/recadastramento não ter atendido nem um terço dos camelôs que atuavam na cidade do Rio de Janeiro, sendo que os que ficaram de fora do cadastramento não tiveram apoio da Prefeitura. Neste sentido, tendo em vista as denúncias, em 2014 a Plataforma Dhesca, o Comitê Popular e o Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) realizaram uma “missão” para verificar as condições de trabalho dos camelôs no centro do Rio de Janeiro e foram constatadas inúmeras irregularidades nas questões de trabalho dos camelôs. Essas organizações tentaram agendar uma audiência com a Prefeitura e com a Subprefeitura do Centro, mas não conseguiram.

Ainda, segundo o Dossiê dos Camelôs do Rio de Janeiro (2014) este modelo de repressão e exclusão de camelôs dos espaços públicos não foi uma exclusividade do Rio de Janeiro, o estudo apontou que várias cidades que sediaram olimpíadas adotam essa postura:

Em Seul, durante as Olimpíadas de 1988, os vendedores camelôs foram removidos das principais ruas da cidade e postos em becos e ruas secundárias escondidas. Em Barcelona, nas Olimpíadas de 1992, foi totalmente proibido o comércio informal. Na África do Sul, a FIFA proibiu o comércio de rua nas proximidades das áreas oficiais dos eventos, que incluía, além do entorno dos estádios, os locais oficiais das *fan parks*, das grandes festas de torcedores, dos centros de credenciamento, das áreas oficiais de treinamento, e dos hotéis onde as delegações da FIFA e dos países ficaram hospedadas. (2014, p.15).

urbanísticas estruturais, melhoras sociais e valorização ambiental. A previsão é que sejam gastos 8 bilhões de reais em até 15 anos.

³⁵ Vide: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/04/incendio-em-camelodromo-no-centro-ja-dura-mais-de-duas-horas.html>

Neste conflito envolvendo os camelôs da região central do Rio de Janeiro, identificamos a participação da Subprefeitura do Centro diretamente nas Comissões Regionais³⁶, que foram criadas no âmbito das Subprefeituras e formadas apenas por agentes públicos. Essas Comissões tinham como objetivo identificar os logradouros onde os camelôs poderiam se instalar. O decreto nº 30.587/09 que criou essas Comissões cometeu irregularidade jurídica ao infringir a lei nº 1.876/1992³⁷, pois definiu que as Comissões devem ser compostas somente por representantes do governo, desrespeitando o artigo 6º, da lei nº 1.876, que define que as comissões devem ser constituídas também por outros atores, como os representantes do comércio e por mais dois representantes escolhidos por entidades representativas dos ambulantes. Enfim, a pluralidade de atores dentro das Comissões Regionais não foi respeitada e durante alguns meses não houve participação popular nos processos decisórios e a subprefeitura acabou definindo os locais de trabalho dos camelôs de forma unilateral. Contudo, em meio às críticas e denúncias de camelôs, a prefeitura integrou nas Comissões Regionais algumas lideranças dos camelôs, porém a escolha destas lideranças não ocorreu por meio de uma assembleia envolvendo os camelôs e sim unilateralmente pelo poder público, o que reverberou em um processo de cooptação políticas de tais lideranças. A outra participação da subprefeitura do Centro foi no apoio (em campo) às ações da SEOP, reprimindo os camelôs não cadastrados e fechando depósitos de mercadorias. Nestas ações também esteve presente a Guarda Municipal.

O servidor público Hertz Viana leal, que na época era comerciante e esteve envolvido como um dos protagonistas neste conflito urbano, pois nesse período ele

³⁶ Criadas pelo decreto 30.587/2009: dispôs sobre o cadastramento na Secretaria Especial da Ordem Pública, dos comerciantes ambulantes autorizados e demais pessoas físicas interessadas em exercer a atividade de comércio ambulante. O Art. 4º: Com o objetivo de identificar os logradouros e o quantitativo de pontos possíveis, por logradouro, para autorização de ambulantes e de identificar áreas públicas ou privadas para criação de Mercados Populares, ficam **criadas Comissões Regionais**, no âmbito das Subprefeituras, compostas por:

I - Subprefeito da área; II - Administradores Regionais da área; III - Diretores das Inspetorias Regionais de Licenciamento e Fiscalização da área; IV - Representante da Coordenação de Controle Urbano; V - Representante da Guarda Municipal.

³⁷ Lei municipal que normatizou, através de regras explícitas, o comércio ambulante como atividade profissional. Essa lei considera como comércio ambulante o trabalho exercido por pessoa física em logradouro público na cidade do Rio de Janeiro. **Art. 6º** Ficam criadas as seguintes comissões organizadoras do comércio ambulante:

I - a Comissão Permanente composta de um representante: a) da Secretaria Municipal de Fazenda que a presidirá; b) da Câmara Rio; c) do Clube dos Diretores Lojistas do Rio de Janeiro; d) da Famerj; e) e de dois representantes escolhidos pelas entidades representativas dos ambulantes.

perdeu a concessão de um quiosque em Copacabana, após a administradora Orla Rio anunciar a reestruturação e controle de todos os quiosques do Leme ao Recreio dos Bandeirantes. Indignado com a situação passou a participar de algumas articulações com catadores de materiais recicláveis e em seguida ingressou no Fórum de ambulantes, que na época tinha como principal objetivo defender os acordos de cadastramento e recadastramento prometido pelo prefeito Eduardo Paes. Paralelamente a isso, se envolveu no Movimento Unido dos Camelôs e, em 2009, juntamente com outros ativistas fundaram o Comitê Popular da Copa e Olimpíada e conseqüentemente passou a participar de outros conflitos urbanos que estavam acontecendo na cidade, como por exemplo, as remoções para a construção do Parque Olímpico e da Transolímpica.

Contudo, foi nos conflitos com os Camelôs que Hertz teve maior envolvimento. Em sua opinião, "o principal desdobramento foi o amplo debate que os camelôs conseguiram com alguns setores da sociedade e da política, mas infelizmente as organizações e articulações dos Camelôs ficaram no campo do debate e do discurso, pois pouco progrediu nas conquistas". Chegaram a conseguir um encontro com o prefeito Eduardo Paes, onde apontaram suas demandas, que eram reduzir a violência da Guarda Municipal, aumentar os pontos regulamentares e o recadastramento de mais de 15 mil ambulantes, porém as negociações não avançaram. Segundo, Hertz, um dos principais problemas no cadastramento/recadastramento dos camelôs foi o fato de não ter sido criada uma comissão formada por ambulantes e eleita democraticamente. A implementação desse novo modelo de organização dos camelôs da gestão do prefeito Eduardo Paes ocorreu "de cima para baixo", com escassa participação dos grupos diretamente atingidos e a incipiente interlocução dos camelôs com o poder municipal, ficou a cargo da Federação da Associação dos Ambulantes, que segundo o entrevistado, não atuou na defesa dos verdadeiros interesses dos camelôs, agindo basicamente por meio de tráfico de influência e projetando politicamente alguns de seus dirigentes.

Cabe ressaltar que, conforme destaca Hertz, a Federação dos Ambulantes intermediava o aluguel de vagas de trabalho para aqueles que não tinham as autorizações. Essa irregularidade virou praxe nessa época e envolveu integrantes da SEOP, da Subprefeitura do Centro e lideranças dos camelôs, que tinham sido cooptadas para as Comissões Regionais.

Em relação à participação da subprefeitura no presente conflito, Hertz menciona (como foi exposto acima) que a mesma atuou no apoio a Coordenadoria de fiscalização da SEOP e na definição dos logradouros para alocação dos camelôs. Entretanto, no que concerne à criação de canais de participação, a subprefeitura foi praticamente inócua, sem qualquer espaço institucionalizado para articulação ou debate entre os atores envolvidos no conflito. De fato, as decisões e o controle majoritário das questões que envolviam os camelôs estavam diretamente ligados a SEOP e talvez por isso a subprefeitura tivesse papel de coadjuvante. Na época, o secretário da SEOP, Alex Costa recebeu algumas vezes as lideranças dos Camelôs e resolveu alguns problemas setoriais, mas não conseguiu alavancar nenhuma política pública que efetivamente alcançasse a categoria como um todo e transformasse a sua realidade.

Para Hertz, o papel das subprefeituras nesse conflito e na gestão do território deveria ser sempre de descentralização, promovendo reuniões para entender as demandas, sendo o mais democrática possível, a partir da identificação de todos os grupos de interesses envolvidos. As subprefeituras precisam ter uma visão sistêmica do território e dos conflitos e não ser apenas uma instituição que atua por interesses pessoais e troca de favores, esperando o próximo ano eleitoral para eleger seus grupos políticos. Nesta perspectiva, ele argumenta: “Elas poderiam ser diferentes, participando da discussão e acompanhando o desenvolvimento econômico e social da cidade”.

4.6 VILA UNIÃO DA CURICICA

O conflito relacionado à Comunidade Vila União da Curicica está ligado aos processos de remoções que violaram o direito à moradia e conseqüentemente os direitos humanos. Podemos afirmar que as remoções de famílias durante o período de preparação para os megaeventos Copa do Mundo e Jogos Olímpicos de 2016 foram sem dúvida os conflitos urbanos que mais impactaram quantitativamente e qualitativamente a população (a violação e as incertezas em relação à perda de moradia têm sérios impactos emocionais e sociais). As remoções na cidade do Rio de Janeiro atingiram um total de 28 comunidades³⁸, que estavam no “caminho” da construção de equipamentos

³⁸ Remoções para revitalização da Área Portuária: Morro da Providência; Ocupação Machado de Assis; Ocupações na Rua do Livramento; Ocupação Flor do Asfalto; Ocupação Quilombo das Guerreiras; Ocupação Zumbi dos Palmares; Ocupação Carlos Marighella; Ocupação Casarão Azul.

esportivos, da revitalização da zona portuária e de obras de mobilidade urbana (principal causa das remoções), como a Transcarioca, Transoeste e Transolímpica.

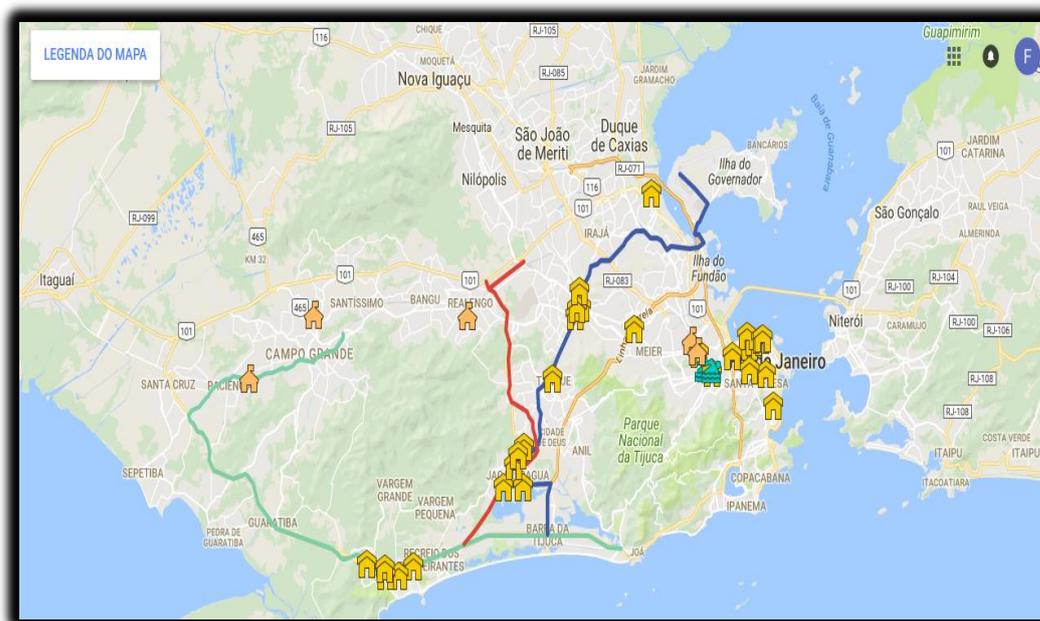


Figura 13: Legenda - Linha Verde: Transoeste, Linha vermelha: Transolímpica, Linha Azul: Transcarioca, Casa Amarela: Comunidades Removidas e Casa Laranja: Empreendimento MCMV. Fonte: IPP/RJ, 2013.

Segundo, (AZEVEDO e FAULHABER, 2015), entre 2009 e 2013, 20.299 famílias (cerca de aproximadamente 67.000 pessoas) foram removidas (indenizadas ou reassentadas) pela prefeitura do Rio de Janeiro, em função das intervenções urbanas citadas acima e na maioria das vezes sob o argumento de estarem morando em áreas de risco. As gestões do prefeito Eduardo Paes foram as que tiveram maior número de remoções de moradia na história da cidade do Rio de Janeiro, superando a soma de remoções dos governos de Carlos Lacerda (1961-1965; 30.000 remoções) e de Pereira Passos (1902-1906; 20.000 remoções), como cita (AZEVEDO e FAULHABER, 2015).

Dentre tantas remoções de famílias que ocorreram durante os preparativos para os megaeventos Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, destacaremos nesta

Remoções em função de instalação de equipamentos esportivos: Comunidade Metrô Mangueira; Vila Autódromo (Jacarepaguá); Favela Belém-Belém (Pilares); Favela do Sambódromo; Ocupação Aldeia Maracanã.

Remoções em função das obras da mobilidade urbana: Largo do Campinho; R. Quaxima; R. Domingos Lopes; Penha Circular; Largo do Tanque; Arroio Pavuna (Jacarepaguá); Vila das Torres (Madureira); Restinga(Recreio); Vila Harmonia(Recreio); Vila Recreio II; Notredame(Recreio); Vila do Amoedo, (Recreio); Asa Branca (Jacarepaguá); Vila União da Curicica (Curicica) e Vila Azaleia (Curicica)

pesquisa, o caso da comunidade Vila União de Curicica, que entrou em “rota de colisão” com as obras do BRT Transolímpica – corredor rodoviário de ligação entre o complexo esportivo de Deodoro a e Vila dos Atletas na Barra da Tijuca. Um fato contraditório é que em 2012, a área foi contemplada com o programa Morar Carioca da prefeitura do Rio de Janeiro, que estabelece a urbanização de áreas carentes da cidade. Contudo, dois anos depois, suas casas começaram a serem marcadas com a sigla SMH para remoção, no intuito de viabilizar a construção da Transolímpica.

A comunidade Vila União de Curicica, localizada no bairro de Jacarepaguá, surgiu por volta dos anos 1982/83. Segundo, o Dossiê Vila União da Curicica, elaborado pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas (2015), antes da demolição existiam aproximadamente 880 casas, que em sua maioria encontrava-se em situação precária, as margens do rio Pavuninha. Em outra parte da comunidade encontravam-se casas de alvenaria, em bom estado de conservação e muitas tinham dupla função, sendo local de residência e trabalho (confeções de roupas, oficinas mecânicas e bares), ou seja, possibilitava uma atividade de geração de trabalho e renda. Contudo em 2013, por intermédio da subprefeitura da Barra/Jacarepaguá foi feito o anúncio que a comunidade iria ser removida para as obras do BRT Transolímpica. A indenização proposta foi um apartamento de 42 m² do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), no próprio bairro de Jacarepaguá. Contudo muitos moradores não aceitaram, devido às dimensões do apartamento e a impossibilidade do uso misto do mesmo. Neste sentido, alguns moradores da comunidade se organizaram e entraram em contato com o Comitê Popular para que o mesmo intermediasse as negociações com a prefeitura, tentando melhorar a indenização ou conseguir uma alternativa que removesse apenas uma parte das famílias.

Ausência de um debate político democrático e a falta de apresentação de dados foram marcantes neste processo de remoção, deixando muitos moradores apreensivos e inseguros com a situação. Alguns moradores foram chamados para negociar na subprefeitura da Barra da Tijuca/Jacarepaguá. Na verdade nesse encontro era oferecido um apartamento do programa MCMV, na Colônia Juliano Moreira (região de Jacarepaguá, próxima a comunidade) e caso quisessem a indenização em dinheiro, o valor ofertado era de aproximadamente 30 mil reais. Ainda, segundo o Dossiê Vila União da Curicica 2015, apesar de ser uma comunidade popular, alguns moradores possuíam casas que variavam de 60m² a até 190m², ou seja um apartamento de 42m²

como indenização tornava-se discrepante e sem falar que a subprefeitura não comentava a possibilidade de indenização dos negócios que funcionavam em alguns domicílios.

Segundo, o Relatório do Direito à Cidade, da Plataforma Dhesca e o Dossiê da Vila União da Curicica 2015 houve medidas durante as remoções que feriram os direitos humanos, tendo em vista que os mesmos englobam o direito à moradia, como: o não reconhecimento das posses, sendo as indenizações vinculadas apenas as benfeitorias; não foi apresentado um plano alternativo e a falta de informações e audiências envolvendo os moradores. O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais, como por exemplo: Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; Pacto Internacional de Direitos Sociais; Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos de 1966; Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 e Agenda Habitat de 1996. Sendo assim, o direito brasileiro reconhece e inclui nos seus dispositivos os termos da legislação internacional destes tratados e conseqüentemente o poder público teria que ter impedido este processo, pois alguns despejos na comunidade Vila União de Curicica foram uma grave violação aos direitos humanos. Durante as remoções, algumas decisões administrativas e judiciais fundamentadas na legislação nacional foram incompatíveis com os padrões internacionais de direitos humanos, como destacou o Dossiê sobre as violações ao direito à moradia na Vila União da Curicica, ao citar parte do relatório apresentado pela Relatora Especial para a Moradia Adequada das Nações Unidas, Raquel Rolnik, perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU:

As autoridades estatais e locais devem se abster de realizar despejos forçados como preparativo de megaeventos. Quando os despejos se justificarem, devem ser feitos com plena observância das disposições pertinentes do direito internacional em matéria de direitos humanos e em concordância com os procedimentos indicados na Observação geral nº 7, e nos princípios e orientações básicas sobre os despejos e desalojamentos originados do desenvolvimento. (2015, p.15)

Além do não cumprimento da legislação internacional de acordos que o Brasil é signatário, durante as remoções, a prefeitura paralisou alguns serviços públicos, como limpeza dos rios e abastecimento de água, no intuito de pressionar a saída dos moradores.

Dentre todos os conflitos pesquisados nessa dissertação, podemos afirmar com base nos dados secundários e primários, que a subprefeitura esteve presente durante todo processo, não apenas como apoio de outras instituições (como nos outros conflitos descritos nessa dissertação), mas sim como protagonista (negociadora), pelo lado do

poder público, neste conflito urbano. A referência de poder público nessa comunidade desde o início do conflito foi a Subprefeitura da Barra/Jacarepaguá, apesar da presença da Secretária Municipal de Habitação (SMH), os contatos e as reclamações eram feitas para os assessores ou diretamente na subprefeitura (apesar dos moradores terem sido atendidos poucas vezes). Contudo, apesar da aparente autonomia da subprefeitura na gestão desse processo, observamos que suas ações estavam atreladas as ordens do alto executivo da prefeitura do Rio de Janeiro e de fato em nenhum momento do conflito, a subprefeitura demonstrou querer debater outras possibilidades para tentar criar um plano alternativo com os moradores. A interlocução que a subprefeitura tinha com a prefeitura era apenas com o propósito de executar as ordens demandadas, ou seja, a subprefeitura era o “capitão do mato”

O morador da Vila União de Curicica a mais de trinta anos, Robson da Silva Soares, que na época não tinha nenhum envolvimento com a associação de moradores foi um dos principais ativistas contra a remoção da comunidade. O seu envolvimento no presente conflito inicia-se quando a subprefeitura da Barra/Jacarepaguá pede para ele assinar um documento autorizando a demolição de sua casa e em contrapartida o município ofertou como indenização um apartamento do programa MCMV, de apenas 37m², sendo que sua casa tinha 160m² e por esse fato, não houve negociação com a subprefeitura. A partir desse momento passou a lutar pelos seus direitos e sua estratégia foi entrar em contato com a imprensa, com o Comitê Popular da Copa e da Olimpíada, com a defensoria do Estado do Rio de Janeiro e paralelamente começou a mobilizar os moradores da comunidade que estavam sendo prejudicados com o processo de remoção. Para isso elaborou cartilhas informativas que foram distribuídas para os moradores, explicando os seus direitos em relação ao processo de remoção. Com essas ações, o grupo que tinha começado com 10 pessoas, depois de aproximadamente 2 meses, já contava com 80 pessoas(o grupo passou a se chamar MIP – Movimento independente Popular). O crescimento, organização e articulação do grupo chamou a atenção de alguns políticos de oposição ao governo da época (Renato Cinco e Paulo Ramos do PSOL e Reimont do PT) e das mídias nacionais e internacionais. Neste sentido conseguiram audiências na Câmara Municipal e na Assembleia Legislativa³⁹. Na

³⁹ Segundo o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, a audiência foi marcada por muitas irregularidades, como o impedimento ao livre acesso à audiência, o que fere o seu caráter público; falas restritas aos moradores, silenciando os coletivos e movimentos sociais presentes; a postura autoritária do coordenador da audiência, o deputado Paulo Ramos (PSOL), durante a moderação das

audiência que aconteceu na Câmara, o Deputado Estadual Thiago Mohamed, que não era mais o subprefeito da Barra/Jacarepaguá apareceu (sem ser convidado) para defender a subprefeitura.

Após alguns meses do contato do grupo com a defensoria pública, a mesma entrou com ações judiciais que embargaram o processo de demolição, defendendo a tese que o município estava cometendo inúmeras irregularidades, como a falta de audiências envolvendo os moradores da comunidade, a não apresentação de um projeto alternativo, o baixo valor das indenizações e o não reconhecimento do direito de posse (muitos moradores moravam a mais de 30 anos no local). Cabe ressaltar, que na década de 80, a própria prefeitura, no âmbito do projeto Pé de Chão deu um documento aos moradores, que dizia que eles eram donos da terra, ou seja, garantia o direito de posse. Porém durante a “correria” dos preparativos para os Jogos Olímpicos esse documento não teve nenhum valor legal.

Como mencionado anteriormente a subprefeitura teve participação marcante neste conflito, contudo não houve debate com os moradores sobre o processo de remoção (a subprefeitura ia à comunidade apenas para cumprir ordens) e falta de informação deixava os moradores muito apreensivos. No levantamento de campo da presente pesquisa, identificamos algumas formas de participação da subprefeitura neste conflito:

- Ao encontra resistência de muitos moradores em assinar o documento de demolição, a estratégia da subprefeitura foi cooptar os membros da associação de moradores, oferecendo a eles, segundo dizem, três a quatro apartamentos do programa MCMV, caso eles conseguissem convencer os moradores a saírem;
- A subprefeitura alegava que a comunidade estava em área de risco de inundação, contudo os moradores, por intermédio da defensoria pública, conseguiram um engenheiro do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Rio de Janeiro (CREA-RJ) que considerou a área apta para moradia;
- A subprefeitura fazia pressão psicológica nos moradores parando com caminhão de entulho e a reta escavadeira na comunidade e dizia que se eles não aceitassem o acordo iam perder a casa e a indenização (o apartamento). Três senhoras da comunidade

falas; e a presença do ex subprefeito da Barra, o deputado Tiago Mohamed, que não tem mais vínculo com as discussões sobre o BRT Transolímpico e as remoções na comunidade.

faleceram nesse período e os moradores acreditavam que o *stress* gerado por essa pressão possa ter influenciado o óbito;

- A subprefeitura enviava seus assessores em todas as reuniões que o Movimento independente popular (MIP) faziam, mas não para participar do debate e sim para espionar;

- Ao perceber que o movimento de resistência crescia na mídia nacional e internacional e na articulação com outros atores, a subprefeitura enviou um engenheiro até a casa do senhor Robson para pedir que parassem com as reuniões, porque a casa dele não ia mais ser derrubada e em seguida o próprio subprefeito dá época, Thiago Mohamed foi a sua casa lhe ameaçando, dizendo para ele parar de procurar a Defensoria e o Comitê Popular, pois ia perder o apartamento e só ia ganhar à vista 20% do valor da casa e o restante iria ser pago “a perder de vista”. Alguns meses depois, o deputado estadual Pedro Paulo, do PMDB, acompanhando do seu comitê de campanha voltaram a casa para novamente pedir o fim das reuniões;

- Alguns moradores que integravam o MIP foram ameaçados através de ligações de números restritos, que diziam para eles saírem do grupo. O entrevistado não pode afirmar, mas acredita que foram assessores da subprefeitura.

Robson afirmou que não foi aberto nenhum canal de participação pela subprefeitura e as tentativas que fizeram ligando para o número 1746 não tiveram nenhuma resposta. Também não foi criado nenhum espaço institucionalizado, onde a esfera pública funcionasse como um espaço político, de surgimento e visibilidade dos cidadãos organizados, aonde ocorresse a interação com representantes dos poderes constituídos, de forma que todos possam ouvir e ser ouvidos. Como afirma Robson, “Neste conflito urbano, não houve diálogo com quem não queria sair das casas e para o movimento de resistência falar com a subprefeitura, tinha que ser na “marra”“.Na sua opinião, "A atuação da subprefeitura nesse conflito urbano foi desastrosa e perdeu toda a credibilidade".

O desdobramento destes conflitos, de certa forma foi positivo para o movimento de resistência da comunidade, pois a prefeitura para não atrasar as obras, desviou a Transolímpica e retirou aproximadamente 200 famílias de um total de 900 famílias que residiam no local antes do início das obras. Segundo, Robson, o papel das

subprefeituras nesse conflito e na gestão do território deveria acontecer visando a defesa da população mais carente, levantando as necessidades das pessoas e do território, dando auxílio para as pessoas, porém ela só aparece para cumprir alguma ordem ou em ano eleitoral.

4.7 NOTAS REFLEXIVAS A PARTIR DO DIÁLOGO COM O PODER PÚBLICO

No intuito de ampliar a aquisição de dados primários sobre o objeto de estudo da presente pesquisa foram realizadas também entrevistas (seguindo praticamente o mesmo roteiro de perguntas que foram feitos para os ativistas da sociedade civil) com representantes dos poderes legislativos de oposição e executivos da Cidade do Rio de Janeiro que estavam ocupando cargos públicos no período que aconteceram os conflitos urbanos que antecederam os jogos olímpicos de 2016.

O vereador Renato Cinco, do PSOL/RJ, eleito em 2012 e que atualmente está no seu segundo mandato, apesar de ter tido conhecimento de todos os conflitos expostos neste estudo, foi na questão das remoções que o político teve maior envolvimento. Na época em que era assessor do também vereador Eliomar Coelho, Renato Cinco era responsável em acompanhar alguns movimentos sociais e no ano de 2006 houve a criação do Fórum Social do Pan, onde o mesmo participou ativamente e uma das principais pautas deste Fórum era o debate sobre a questão das remoções que estavam no âmbito das obras do Pan-americano do Rio de Janeiro de 2007. Havia neste momento a intenção do poder público em criar um projeto de lei para retirar a Vila autódromo⁴⁰ e outras comunidades da categoria habitação de interesse social⁴¹, pois dessa forma tornar-se-ia mais fácil a remoção de comunidades pelo poder público e conseqüentemente facilitaria e valorizaria a expansão do mercado imobiliário, sendo essa a maior força atuante na transformação do espaço urbano brasileiro, por meio de

40 Vila Autódromo é uma comunidade urbana, por vezes definida como uma favela, do bairro de Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro, RJ, que passou a ser combatida durante o governo de Eduardo Paes e uma grande quantidade de suas famílias foi removida pela prefeitura, e umas poucas restaram após os Jogos Olímpicos de 2016, mesmo após a comunidade, em 2013, vencer um prêmio internacional de urbanismo em 2013. Disponível em: <http://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/07/1655549-comunidade-premiada-e-desalojada-para-abrigar-vila-olimpica-no-rio.shtml>. Acesso em 02/02/2018.

41 A Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Art. 4, I, (d) : função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

grandes obras públicas como revitalizações, BRTs e as obras associadas a megaeventos. Muitas vezes a remoção não tem uma necessidade direta, como o ocorreu com a comunidade Recreio II⁴², onde até hoje estão o escombros das casas, mas subliminarmente tinha interesses do mercado imobiliário.

Dentro destes conflitos que o presente vereador participou, daremos ênfase na remoção da Comunidade Vila União da Curicica, pois foi uma importante resistência por parte dos moradores e intensa participação da subprefeitura. Segundo, o vereador a remoção da comunidade para a passagem da via expressa TransOlimpica foi marcada por extremo autoritarismo e ilegalidades, “com método de remoção fascista”, onde membros da Secretária Municipal de Habitação(SMH), sem nenhuma explicação, pintavam nas casas, a sigla SMH(Vide na figura abaixo). Os funcionários dos órgãos (SMH e Subprefeitura) utilizavam como tática de remoção “dividir” a comunidade, a partir do pagamento de indenizações acima do valor venal do imóvel, para alguns moradores, no intuito que estes abandonassem suas casas e enfraquecesse a organização comunitária. Após a demolição da casa, a prefeitura não recolhia os escombros, criando uma paisagem de guerra e proliferando vetores de doenças, como os ratos e insetos. Em uma assembleia na Câmara Municipal, o vereador denunciou a incrível perversidade cometida pelo poder público.



Figura 14: Sigla SMH - Secretaria municipal de Habitação, marcada nas casas, indicando a probabilidade de remoção e faz alusão às práticas nazistas da 2ª guerra mundial.

Fonte: Desconhecida

42 Disponível em: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-04-14/brt-remove-194-familias-do-recreio-sem-necessidade.html>. Acesso em 02/02/2018.

Remoções forçadas e sem os preceitos legais são considerados um abuso ao direito a moradia (vale destacar que a partir da declaração universal de 1948, o tema habitação passou a integrar a categoria de direitos humanos). Para Renato Cinco houve um conjunto de ilegalidades dos órgãos da prefeitura, que segundo ele realizaram uma remoção sem respeitar os princípios básicos que são as realizações de audiência públicas ou a criação de outros canais de participação, com o objetivo de dar transparência ao projeto e apresentar propostas alternativas quem impliquem em menor impacto. O vereador registra que “Nas remoções, algumas famílias chegaram a ser alocadas a uma distância de 40 km”.

Na avaliação do vereador a atuação da subprefeitura no conflito foi truculenta e não participativa: “A participação do subprefeito da época, Alex Costa, foi de um mensageiro do plano de ação preestabelecido pela Prefeitura e pelo Comitê Olímpico”. Para Renato Cinco, as subprefeituras do Rio de Janeiro são loteadas e não sobra muito espaço para interlocução, já que elas estão preocupadas em fortalecer o projeto político partidário, atendendo pequenas demandas. Outro ponto levantado pelo vereador sobre as subprefeituras é que suas ações estão muito marcadas pelo ordenamento urbano, no âmbito da Secretária de Ordem Pública (SEOP). Esta lógica está associada à política do município de criar uma segurança pública municipal, que pode ser observada pelo aumento da militarização da Guarda Municipal, dando poder de polícia a estes. Na sua concepção, as subprefeituras deviam atuar nos conflitos e na gestão do território, a partir do empoderamento local, com critérios participativos para escolha de demandas e controle de orçamento. E para viabilizar esse modelo deveriam ter mudanças substanciais na estrutura das subprefeituras, como por exemplo, a autonomia de empenho de recursos e a escolha dos subprefeitos, que deveria ser pela comunidade circunscrita no território.

Dando continuidade a investigação com atores do poder público, conversamos com o ex-chefe de gabinete da subprefeitura da Zona Sul, Bruno Ferraz, advogado, filiado ao PMDB e que durante os dois mandatos do prefeito Eduardo Paes foi funcionário comissionado da Subprefeitura. Nestes oito anos de trabalho (2009-2016) ocupou inicialmente (por curto período) o cargo de assessor de operações e em seguida foi chamado para o cargo de chefe de gabinete da Subprefeitura, onde trabalhou por mais de seis anos. Por um período de seis meses ocupou o cargo de subprefeito da Zona

Sul, quando na época, o atual subprefeito ausentou-se do cargo para concorrer ao cargo de vereador da cidade do Rio de Janeiro, nas eleições de 2012.

Segundo Ferraz, a subprefeitura da Zona Sul participou ativamente e com certo protagonismo no conflito urbano que envolveu a Colônia de pescadores Z 13, localizada na Lagoa Rodrigo de Freitas, onde atuou através de reuniões, debates e intermediações. Contudo, salvo este conflito com a Colônia, a participação da Subprefeitura ao longo dos preparativos e durante os Jogos Olímpicos esteve restrita ao apoio operacional de algumas provas dos jogos, principalmente no que concerne a parte logística e de comunicação com a sociedade, como por exemplo, no caso das provas de Ciclismo de Estrada que ocorreram nos bairros do jardim Botânico, Gávea, Leblon e São Conrado e do Triátlon que foi realizado em Copacabana. Nestes casos, a Subprefeitura apoiou logisticamente o fechamento das ruas e ficou responsável pela comunicação com os moradores sobre os dias e horários que ocorreriam os eventos. Outro exemplo de atuação da subprefeitura ocorreu quando o Comitê Internacional das Olimpíadas (COI) precisou utilizar o Parque dos Patins (localizado as margens da lagoa Rodrigo de Freitas) durante os jogos para estacionamento oficial e de apoio logístico nas provas de Remo e Canoagem. Essa mudança de uso do espaço exigiu da subprefeitura da Zona Sul uma ação em campo para explicar aos moradores o motivo da ocupação do Parque, tendo em vista a insatisfação de alguns visitantes.

De maneira geral, o envolvimento da subprefeitura da Zona Sul durante os Jogos Olímpicos esteve associado às realizações de reuniões com as associações de moradores e comércios locais para explicar os impactos das provas no cotidiano dos moradores, como por exemplo, no caso do fechamento áreas públicas e ruas. Nessas Reuniões não houve desdobramentos, tendo em vista que as mesmas eram meramente informativas sobre as características das provas, dias, horários e outras dicas para os moradores se planejarem da melhor forma.

A zona sul da cidade do Rio de Janeiro foi palco de grandes conflitos urbanos relacionados aos Jogos Olímpicos, como mostramos nesta pesquisa. Contudo, segundo Ferraz, a subprefeitura, na maioria dos conflitos, teve um papel secundário, atuando (quando atuou) majoritariamente no campo informativo. As responsabilidades de planejar as operações e as intermediações com a sociedade civil organizada e com outros atores públicos e privados ficaram quase que exclusivamente a cargo do Comitê

Olímpico Internacional e da Empresa Olímpica Municipal. Como mencionado anteriormente, a subprefeitura da Zona Sul realizava algumas reuniões com a sociedade civil e entregava informativos nas localidades que estavam no raio de influência das provas de Ciclismo de Estrada e Triátlon. Estas reuniões ocorreram em uma biblioteca próxima à subprefeitura e em alguns prédios residenciais próximos ao Corte do Cantagalo (Ipanema). O ex-chefe de gabinete avalia a atuação da subprefeitura como positiva, pois a mesma teve a participação direta da sociedade e do comércio da região, fazendo o “*link*” institucional com outras secretárias, a partir do encaminhamento das demandas da sociedade, “sendo que as demandas mais urgentes e de maior alcance territorial e demográfico eram encaminhadas direto para o gabinete do Prefeito”.

No que concerne o papel das subprefeituras nesses conflitos e na gestão do território em si, Ferraz acredita que as subprefeituras devem ser uma interlocução entre a sociedade civil (organizada ou não) e o gabinete do prefeito, para aqueles que não têm acesso ao Prefeito poderem, por meio das subprefeituras apresentarem suas demandas, que primeiramente serão avaliadas pelo subprefeito e em seguida encaminhadas ao prefeito. Como a Subprefeitura não têm recursos, muitas demandas (principalmente as que envolvem mais recursos e são midiáticas) são despachadas diretamente com o prefeito, para este encaminhar para as secretárias, caso entenda que os pedidos sejam pertinentes e viáveis economicamente.

Ferraz afirma que na atual gestão do prefeito Marcelo Crivella houve queda na eficiência das subprefeituras, pois os cargos dentro da instituição deveriam ser ocupados pelos assessores diretos do Prefeito, como foi nas gestões do Eduardo Paes (2009 – 2016). Diferentemente do que está ocorrendo na atual gestão, onde os cargos públicos das Superintendências (antigas Subprefeituras) estão sendo “vendidos” para deputados e vereadores de outros partidos, como uma forma de retribuir o apoio na campanha eleitoral e realizar novas alianças ou fortalecer as existentes. Tal fato reduz a autonomia das subprefeituras e seu poder de equacionar as demandas da população, pois muitas vezes, por não serem do mesmo partido, os subprefeitos não tem contato direto com o prefeito, “travando” a ação das subprefeituras. Em suma, ele acredita que atualmente as superintendências são engessadas politicamente, devido a vários acordos políticos.

Para Ferraz, as subprefeituras precisam ter articulação direta com as secretárias e as mesmas precisam ter autonomia para atender as demandas levantadas pelas subprefeituras.

Tendo em vista esse relato, dois pontos fundamentais devem ser ressaltados. Primeiramente, a forma de participação que a subprefeitura da Zona Sul teve nos conflitos urbanos que ocorreram no seu território de gestão. Observamos que a subprefeitura atuou verdadeiramente de forma participativa, apenas no caso da Colônia de Pescadores Z13, pois nas outras aparições cumpriu ordens ou atuou de modo restrito, no apoio as operações de provas, não tendo nenhuma participação na elaboração e planejamento das mesmas. Em segundo lugar, quando Ferraz relata as dificuldades de articulação das superintendências (atuais subprefeituras) com o prefeito e com as Secretárias Municipais, em função dos atuais superintendentes não serem do mesmo partido do atual prefeito, devido a “venda” de cargos públicos dentro da mesma, demonstra uma forte presença clientelista dentro desse órgão, tendo em vista os interesses políticos aos quais eles servem e aos quais estão subordinados.

O presidente da associação de moradores do Jardim Botânico (AMJB) e ex-subprefeito da zona sul, Heitor Wegmann foi de grande importância para essa dissertação, tendo em vista que esteve dos dois lados do conflito (sociedade e poder público). Como cidadão reivindicou melhorias para o seu bairro, através da presidência da associação de moradores e no contexto pré-jogos olímpicos de 2016 apoiou intensamente a permanência dos pescadores da Colônia Z-13(lagoa Rodrigo de Freitas), que durante os preparativos para os jogos foram constantemente ameaçados de serem desapropriados do seu local. E também durante os preparativos para os jogos, ocupou o cargo de subprefeito da Zona Sul, durante seis meses (abril a outubro de 2016), substituindo o subprefeito Bruno Ramos, que licenciou-se do cargo para concorrer ao cargo de vereador da cidade do Rio de Janeiro(apesar de aproximadamente dez mil votos, não conseguiu se eleger). Heitor foi convidado diretamente pelo prefeito da época, Eduardo Paes, que percebeu nele, em uma reunião, um vasto conhecimento do território da Zona Sul.

Seu envolvimento com a Colônia de Pescadores Z-13 remete ainda a época que o mesmo era presidente da associação de moradores do Jardim Botânico (atualmente voltou a ocupar esse cargo) e foi procurado por alguns integrantes da Colônia e pela

ativista Tamar (citada no tópico desse conflito) para dar apoio contra as ameaças de remoção impostas pelo Comitê Rio 2016. A partir desse momento, Heitor “apadrinhou” a Colônia lutando contra a remoção, através das mídias sociais e por uma representação no Ministério Público, contra a construção de uma arquibancada flutuante em frente a Colônia. Quando assumiu a subprefeitura deu continuidade a esse trabalho que vinha fazendo com os pescadores, contudo com mais instrumentos e acessos.

Os desdobramentos deste conflito foram positivos para os pescadores, pois houve a reforma dos boxes da Colônia, a construção de mais dois banheiros (com ligação de esgoto a rede da CEDAE, acabando com o despejo irregular na lagoa) e decks novos, além de terem ganhado novas redes de pesca e novos barcos. O Valor das obras foi de aproximadamente cem mil dólares, pago por duas empresas de televisão europeia (Suíça e Áustria), como contrapartida da central de televisão que construíram na praia do Arpoador. A mediação desse recurso foi feita pelo Comitê Rio 2016 com supervisão da subprefeitura, que acompanhou *in loco* as obras de reforma da Colônia.

Segundo o Heitor, a participação da subprefeitura da Zona Sul foi muito importante no presente conflito, mas não foi a “peça chave” para a resolução, pois quando a subprefeitura começa a participar efetivamente do conflito em 2015, a situação estava previamente definida, pois com as inúmeras divulgações na mídia e a representação feita no Ministério público sobre a possibilidade de remoção da Colônia de Pescadores, a prefeitura e Comitê Rio 2016, com receio de um saldo político negativo (cabe ressaltar que o ano seguinte era eleitoral), desistiu da remoção e direcionou seu discurso para reforma da Colônia, exaltando a importância histórica da mesma. Entretanto, mesmo não sendo essencial neste processo, a subprefeitura da Zona Sul teve papel relevante, na medida em que criou um canal de participação com os pescadores, realizando reuniões na Colônia e na própria subprefeitura, levantando as principais demandas a serem custeadas com o recurso da contrapartida, acompanhando toda a execução da reforma e ainda conseguiu credenciais para os pescadores poderem pescar a noite durante as olimpíadas, na chamada área de segurança (espaço delimitado, onde só tinha acesso pessoas autorizadas pelo comitê olímpico). Outro importante apoio da subprefeitura foi na conquista de um espaço ao lado da Colônia, onde foi construída uma pequena praça em homenagem ao santo protetor dos pescadores – São Pedro. Antes, a Colônia de pescadores era mal vista pelos moradores que frequentavam as

margens da lagoa Rodrigo de Freitas e atualmente as pessoas param para tirar fotos e comprar peixes.

A atuação da subprefeitura neste conflito foi bem avaliada pelo Heitor, tendo em vista as possibilidades dessa instituição local dentro da máquina pública da cidade do Rio de Janeiro. Como ex-subprefeito da Zona Sul, Heitor acredita que para as subprefeituras serem mais atuantes nestes tipos de conflito urbano e na gestão do território, elas devem ter mais autonomia política e na estrutura interna, um organograma onde tivesse especialistas em vários assuntos urbanos que pudessem resolver ou pelo menos terem uma melhor compressão das demandas apresentadas pela população, para serem mais efetivos na articulação com as secretárias executivas. Ainda relata que na sua gestão a equipe de assessores era reduzida e que apesar do esforço não tinham qualificação para o trabalho.

O vereador da cidade do Rio de Janeiro, Reimont Luíz, do Partido dos Trabalhadores (PT), que está em seu terceiro mandato foi importante para a presente dissertação, devido ao fato do parlamentar ter tido intenso envolvimento em alguns conflitos urbanos no período que antecedeu os megaeventos Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, como nas remoções residenciais da Vila Autódromo, na restrição ao comércio informal de rua (camelôs) e nos conflitos no entorno do Bairro do Maracanã, onde havia cinco impasses entre o poder público e a sociedade civil, como: fraudes em licitações nas obras do Estádio do Maracanã⁴³, as tentativas de demolições dos museus do Índio e Sementes, e fechamento da Escola Municipal Friedenreich⁴⁴ e do Estádio de Atletismo Célio de Barros.

Seu envolvimento em alguns conflitos urbanos citados nesse trabalho começa antes das obras preparativas para os megaeventos, quando o prefeito Eduardo Paes cria em 2009, a Secretária de Ordem Pública (SEOP)⁴⁵, que tinha como pano de fundo a

⁴³ Veja a matéria: TCE-RJ indicou que a reforma do estádio foi superfaturada. Disponível em: <https://folhape.com.br/noticias/noticias/brasil/2017/03/14/NWS,20902,70,450,NOTICIAS,2190-FRAUDES-MILIONARIAS-MARACANA.aspx>

⁴⁴ Veja a matéria: Escola que quase foi demolida teve melhor Ideb da rede pública do Rio. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escola-que-quase-foi-demolida-teve-melhor-ideb-da-rede-publica-do-rio-20072710>

⁴⁵ Decreto Municipal do Rio de Janeiro, nº 30339 de 1 de janeiro de 2009, com a vinculação da Coordenação de Licenciamento e Fiscalização, a Coordenação de Controle Urbano, a Coordenação de

seguinte ideia: “primeiro a ordem, depois as pessoas” - pelo menos no que concerne a população mais vulnerável nos aspectos sociais e econômicos. Neste contexto, o vereador presidiu duas comissões, uma para acompanhar as remoções de moradias populares, chamada de Comissão Especial de Moradia Adequada e a Comissão Especial para o Comércio Ambulante, no intuito de assessorar os camelôs que vinha passando por um processo de cadastramento/recadastramento, organizado pela SEOP, com apoio de algumas subprefeituras. Segundo o vereador, houve falhas nessa organização dos camelôs, pois a SEOP, primeiramente deveria ter feito um recadastramento e não um cadastramento, porque nesse processo ocorreu que muitos camelôs que trabalhavam há anos nas ruas do Rio de Janeiro ficaram sem licença, pois perderam a vaga para novos trabalhadores que ingressaram nessa profissão, aproveitando esse novo cadastramento.

Como desdobramentos destes conflitos, Reimont avalia que houve ganhos e perdas. Nos conflitos próximos ao Maracanã, o movimento popular com apoio de alguns parlamentares da cidade do Rio de Janeiro, conseguiu evitar a demolição do Museu do Índio, da escola Municipal Friedenreich e parte do Estádio de Atletismo Célio de Barros. Entretanto, o museu de Sementes foi destruído e boa parte dos atores envolvidos nas fraudes da reforma do Maracanã não foram indiciados. No caso das remoções, a mais emblemática e que de certa forma trouxe resultados positivo foi à luta da Vila Autódromo, pois apesar de terem ficado apenas 22 famílias, a resistência dos moradores, com apoio de vários setores da sociedade (universidades, movimentos populares e etc), ganhou repercussão nacional e internacional, reverberando positivamente nas resistências de outras comunidades, como a Vila União de Curicica e Horto, o que fortaleceu a organização, as articulações e estratégias dos movimentos que são contra as remoções. Em suma, gerou-se um fortalecimento político contra as remoções na cidade do Rio de Janeiro. Em relação aos Camelôs, apesar de muitos trabalhadores terem perdido seus bens e instrumentos de trabalho, houve um ganho de conscientização política. O apoio do parlamentar foi significativo na comissão especial para o Comércio Ambulante, sendo um dos principais responsáveis pelo novo marco legal do comércio dessa categoria na cidade, a partir da criação do projeto de lei (779/2010), que atualizou a legislação relativa ao comércio ambulante e sete anos

Fiscalização de Estacionamentos e Reboques e a Guarda Municipal. No seu primeiro ano de funcionamento, a SEOP, concentrou seus esforços na realização do programa Choque de Ordem com o objetivo de desenvolver ações de ordenamento e fiscalização de posturas de alguns problemas sensíveis da cidade como o comércio ambulante nas praias e no Maracanã e os estacionamentos irregulares, entre outros.

depois deu origem a lei 6272/2017⁴⁶. Neste sentido, o parlamentar coloca que “Uma cidade tem que crescer por política pública e não por política governamental”.

Em relação à participação das subprefeituras nestes conflitos, podemos afirmar que teve casos em que houve pouco ou nenhum diálogo, como nos casos de algumas remoções, inclusive o próprio prefeito da época relatou isso em entrevista⁴⁷ ao jornal o Dia. Segundo Reimont, a subprefeitura da Barra da Tijuca/Jacarepaguá, nos processos de remoção das comunidades Vila Autódromo e União de Curicica agiu dessa forma descrita pelo prefeito. Contudo, existiram alguns subprefeitos que conseguiram por um tempo manter uma interlocução, através de reuniões, com a sociedade e com os parlamentares de oposição e de certa forma, resistiram às pressões do setor privado e de órgãos superiores da prefeitura, como foram os casos dos subprefeitos da Tijuca (Zona Norte da cidade), Márcio Ribeiro e Luís Gustavo Trotta, na remoção da Favela do metrô (Mangueira) e na tentativa de remoção da comunidade de Indiana (Tijuca), respectivamente.

Reimont acredita que as subprefeituras precisam atuar nestes conflitos e na gestão do território como um órgão que não seja “engessado”, ou seja, apenas cumpridor de ordens. Elas podem ter um roteiro de atuação definido conjuntamente com seus órgãos superiores, mas que leve em conta as demandas da sociedade, que devem ser extraídas, a partir de debates e percepção da dinâmica do território.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos nesta pesquisa entender o papel das subprefeituras do Rio de Janeiro como instituição de poder local. Para tanto fizemos um breve resgate do processo de descentralização municipal, com viés na evolução da participação social na gestão pública brasileira, na qual mostramos que realmente houve um grande incremento de instituições de poder local, a partir da constituinte de 88, descentralizando a política no Brasil. Entretanto, essa mudança na escala política não foi acompanhada (pelo menos na

⁴⁶ Altera e acrescenta dispositivos da Lei nº 1.876/1992, que dispõe sobre o Comércio Ambulante do Município e dá outras providências.

⁴⁷ Paes admite à Anistia remoções realizadas com ‘pouco diálogo’. Em: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-02-19/paes-admite-a-anistia-remocoes-realizadas-com-pouco-dialogo.html>.

maioria dos casos) de um processo de autonomia política e financeira, que permitisse ações mais democráticas e efetivas dessas intuições de governança local, em especial dos órgãos de descentralização da gestão no território das cidades. Sendo majoritariamente “marionetes” dos poderes centrais do governo municipal, passíveis de cooptação por práticas clientelistas e ao mesmo tempo órgãos políticos considerados estratégicos para captação de votos e formação de curral eleitoral. Também destacamos os mecanismos de funcionamento interno e externo das subprefeituras, como expressão desses órgãos de descentralização da gestão no território, nos quais buscou-se evidenciar suas principais características estruturais, levando em conta aspectos relacionados a sua evolução histórica, o nível de interferência social nas decisões e na definição de demandas e a relação dessas instituições com outros atores da gestão municipal da cidade do Rio de Janeiro. E, por fim, analisamos a participação das subprefeituras na mediação de conflitos urbanos, no contexto dos preparativos para os Jogos olímpicos de 2016, considerando que a gestão de conflitos é uma das principais dimensões da gestão de políticas públicas.

Pretendemos encerrar essa pesquisa refletindo sobre quais são os alcances, limitações e desafios destas instituições na governança local, no que concerne sua inserção na máquina pública e seu grau e qualidade de aproximação com a população no atendimento de demandas e resoluções de conflitos urbanos, tomando por base a atuação das subprefeituras dos casos selecionados.

Como mencionado anteriormente nesse trabalho, às subprefeituras funcionam na base de um processo de desconcentração administrativa e não de descentralização, como é muito comum haver confusões. De fato, por si só, esse é um problema, pois influencia no grau de autonomia política e administrativa do órgão e conseqüentemente no seu poder de governança. As subprefeituras do Rio de Janeiro sendo apenas um objeto eminentemente administrativo, pelo qual o governo desconcentra suas atividades, no intuito de melhor sua celeridade e dar maior alcance no seu território de governo, limita profundamente sua capacidade por excelência - que é identificar e executar as demandas sociais, tendo em vista sua proximidade com a sociedade. Uma das principais causas da fragilidade e limitação das subprefeituras está ligada a não existência de um marco institucional regulatório que coordene sua atuação na prefeitura. A falta de uma regulamentação que promova sua interação com a administração pública, através de procedimentos universais, “dá margens” para relações clientelistas nos territórios,

proporcionando a formação de “currais” eleitorais e a seleção de demandas não prioritárias, favorecendo indivíduos ou pequenos grupos.

Ainda sobre a falta de um marco regulatório, as subprefeituras acabam se adaptando as estruturas institucionais vigentes e a troca política partidária do comando dessas instituições gera um grande problema, que é descontinuidade dos trabalhos, como por exemplo, a ausência de um banco de dados, que sistematize quais foram e onde ocorreram as principais demandas da sociedade. Cabe ressaltar que quando muda a gestão do governo municipal, as anteriores não deixam quase nenhuma informação do trabalho que desenvolveram, num pensamento de “não dar armas para os inimigos”. Por exemplo, nos oito anos de governo do prefeito Eduardo Paes, as subprefeituras não criaram um banco de dados com essas informações ou simplesmente digitalizaram as reclamações, que seriam muito importantes para atuais Superintendências, servindo de referência para o planejamento de suas ações. Durante o trabalho de campo dessa pesquisa nas subprefeituras (já na parte final da gestão do prefeito Eduardo Paes), ouvimos de alguns funcionários, que não era para deixar nenhum documento ou quaisquer informações para a próxima gestão. “Só não vamos levar as tomadas”. Em suma, se as gestões passadas tivessem elaborado um sistema integrado de gestão, a atual equipe poderia otimizar seu trabalho, economizando tempo e recursos e sendo mais eficaz no atendimento a população.

Neste contexto em que analisamos a atuação de algumas subprefeituras, a cidade do Rio de Janeiro estava vivendo os preparatórios para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, ou seja, estava em meio a intervenções de grandes projetos urbanos que foram acelerados com as tais leis de exceção e com o direcionamento de volumosos recursos públicos. Pudemos constatar que as subprefeituras mostraram-se despreparadas para atuar em inúmeros conflitos, que viam ocorrendo na cidade, por falta de experiência e de autonomia política e financeira. Para ser ter uma ideia da falta de experiências em mediação de conflitos, na gestão do Eduardo Paes (2009-2017), as principais atuações, no contexto dos preparativos para os megaeventos, foram nas demandas de poluição sonora, ordenamento urbano, repressão ao comércio de ambulantes, de moradores de rua, bares que utilizavam as calçadas como uma extensão do seu estabelecimento e fiscalização em supermercados e restaurantes, no intuito de verificar a validade dos produtos. As subprefeituras sempre atuavam com outras instituições (principalmente com a SEOP), pois não tem autonomia para multar, prender

ou fechar um estabelecimento. A falta de protagonismo das subprefeituras nos conflitos estudados nessa dissertação está relacionada à perda de autonomia que tiveram nos últimos anos. Como relata GRIN et al.(2014), de fato, as mesmas perderam prerrogativa de poder nos últimos anos, comparada a primeira gestão do César Maia, onde o prefeito delegava diretamente as subprefeituras a competência de ordenar as secretárias executivas ou outros órgãos da administração municipal, a execução dos serviços públicos. Essa relação fornecia mais ferramentas para as subprefeituras identificarem os conflitos e solucionar as demandas. Ainda segundo, GRIN: “A população credenciava as subprefeituras como as responsáveis pelas resoluções das demandas e os subprefeitos dessa época ganharam muita projeção política, aja vista que os primeiros subprefeitos⁴⁸ conseguiram ascensão na política. Em contrapartida poucos prefeitos das gestões do prefeito Eduardo Paes conseguiram ocupar cargos no poder legislativo por intermédio de disputas eleitorais”.

Pudemos constatar que as subprefeituras, de maneira geral, são agências de atendimento a população, para reclamações e recebimento de demandas da sociedade, onde de fato, o espaço de participação popular efetiva e muito incipiente. É provável que o ambiente institucional das subprefeituras e a sua inserção na estrutura governamental sejam os principais motivos dessa baixa participação popular e alcance. Entretanto são estratégicas para os grupos políticos, pois segundo GRIN et al.(2014), maximizam seu nível de discricionariedade no exercício do governo local.

Acreditamos que a injeção de autonomia nas subprefeituras, tanto política, quanto financeira seria fundamental para criar meios que possibilitassem a participação popular mais efetiva na gestão municipal, onde realmente as demandas sociais obedecessem uma lógica de “de baixo para cima”. Mas, tomando como referência o referencial teórico adotado neste estudo, isso requer uma transformação mais profunda na gestão municipal, no sentido de aprofundar os mecanismos de gestão democrática e a gramática do universalismo de procedimentos. De fato, este é o caminho para dotar as subprefeituras da legitimidade requerida para a mediação de conflitos. Ao mesmo tempo, tornar estes espaços expressão da participação e do controle social tem o potencial de enfrentamento da gramática clientelista que ainda marca a gestão pública, expressa na “blindagem” que vereadores e outros políticos exercem sobre os diferentes

⁴⁸ Eduardo Paes – Prefeito, Solange Amaral – Deputada Estadual e Luís Antônio Guaraná Guaraná – Vereador

territórios da cidade, por meio, entre outros instrumentos, do controle sobre os aparatos institucionais das subprefeituras.

Por fim, gostaríamos nas considerações finais dessa dissertação retomar o relato do primeiro parágrafo, sobre sua relevância para o mestrado de Engenharia Urbana da POLI/UFRJ. Neste sentido, é importante registrar a expectativa que esta pesquisa contribua para a área de concentração em Planejamento e Gestão territorial - Responsável pelos conceitos e fundamentos que auxiliam na formulação, implementação e gerenciamento das políticas urbanas. Esta área do programa ainda carece quantitativamente e qualitativamente de publicações, projetos, dissertações e etc., tendo em vista que o programa concentra suas ações no desenvolvimento de modelagens computacionais, métodos e técnicas. Contudo, apesar do programa de engenharia urbana promover a releitura de teorias e conceitos sob a ótica do engenheiro, o mesmo reconhece que é necessário o desenvolvimento de pesquisas que ampliem o conhecimento técnico para apoio à condução de processos participativos, tomada de decisões, formulação, implementação e gestão de políticas urbanas

BIBLIOGRAFIA

Documentos

Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2013. Dossiê “Megaeventos e Violação dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro”. Disponível em:

<https://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf>

_____, 2014. Dossiê dos Camelôs do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/dossiecamelos_set2014_web.pdf

_____, 2014. Dossiê “Megaeventos e Violação dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro”. Disponível em: https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf

_____, 2015. Dossiê “Megaeventos e Violação dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro” Olimpíada de 2016, os jogos da exclusão. Disponível em: http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf

_____, 2015. Dossiê “As violações ao Direito a Moradia na Vila União de Curicica”. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/DossieVilaUniao_Jan2015_b.pdf>

Plataforma Dhesca Brasil, 2014. Dossiê “Violações ao direito ao trabalho e ao direito à cidade dos camelôs no Rio de Janeiro”. Disponível em:

<http://www.plataformadh.org.br/files/2014/12/dossie_camelos_rj_2014.pdf>

Livros e Artigos

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: *Revista de sociologia e política*, n.24, jun. 2005. p. 41-67.

_____. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002. 253p.

AZEVEDO, L. e FAULHABER, L. SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro olímpico, 1 ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2015. 124p.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In. *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44

BAJGIELMAN, T. "'As palavras o vento leva': Estratégias de resistência da Colônia de Pescadores Z-13, Rio de Janeiro', apresentado no Congresso: O Mar como Patrimônio Cultural e Natural - Instituto de História Contemporânea, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 8-9 de outubro de 2015

BECKER, B. k. e EGLER, C. A. G. Brasil: uma Nova Potência Regional na Economia-Mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993. 202p

BOBBIO, N. Liberalismo e democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BORJA, J. e CASTELLS, M. "As cidades como atores políticos". *Revista Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n.45, 1996, p.152-166.

BREMAEKER, F.E.J. A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002. *Série Estudos Especiais*, n. 59, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), dez. 2003, p.5.

CARDOSO, A. L. e SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Avaliação de Políticas Públicas: Notas na perspectiva e da ampliação da cidadania. In: *Cidades sustentáveis: Políticas públicas para o desenvolvimento*. Goiânia: Ed da UCG, 2006, 200p.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

CHEEMA, S. e RONDINEL, D. Decentralization and development: policy implementation in developing countries. Beverly Hills: Sage, 1983, 319p.

DAVIDOVICH, F. Poder Local e Municípios, Algumas Considerações. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 27(1):5-14,1993

DINIZ, E. Clientelismo urbano: Ressuscitando um antigo fantasma? Novos estudos Cebrap, v 1, n. 4, p. 21 a 26, 1982.

FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação). (2011), *O Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Roma, FAO, parte I.

FERREIRA, A.B.H. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na “cultura globalizada”. Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1227-1249, Set./Dez.1999.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001, 128p.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Revista Saúde e Sociedade v.13 n.2. p. 20-31; Maio – Agosto 2004.

GRIN, E. J. , LAMERÃO, C. R e BESSA, L. F. O governo das grandes cidades: uma análise comparada dos modelos de descentralização em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015, Brasília.

GUIMARÃES, G. D. Uma Cidade para todos: O plano diretor do município de Angra dos Reis. Rio de Janeiro. Forense, 1997.

LAMEIRÃO, C. Estratégias políticas e gestão local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro. 2007. 127p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

LEAL, V. N. 1914. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 6ª ed., São Paulo: Alfa-omega, 1975. 276 p.

MELLO, D. L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos

locais possam cumprir seu papel. In: I Seminário sobre Administração Pública, 1990, Lunda, Angola.

_____ Decentralization in Latin America in the last 20 years. Documento preparado para a divisão de Administração para o Desenvolvimento das Nações Unidas, 1984, passim.

KRELL, A. J. O Município no Brasil e na Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MARTINS, C. E. (1986). In: QUÉRCIA, O. (org.). Municipalismo. São Paulo, Cidade Press Editora.

NUNES, E. A gramática política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocráticos. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahad Ed. 1997

MELO, M. A. B. C. 1993. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 8, n. 23.

OLIVEIRA, V. E. DE. O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais: O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. 2007. 237 f. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação para obtenção do título de doutora em ciência política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – São Paulo.

PIRES, V. Municipalismo no Brasil: Origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. São Paulo. Cadernos ADENAUER XVII (2016) nº3.

Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 8, n. 23, São Paulo out. 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. O. Democracia e governo local: Dilemas da Reforma Municipal no Brasil. 2. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015

SANTOS, M. Por uma Geografia Nova. São Paulo: Hucitec/Edusp, [1978] 2004

Vilas, F.H. A ineficiência das esferas públicas institucionalizadas e a importância de um programa de formação política e cidadã para a sociedade. Monografia de especialização, IPPUR.UFRJ. Rio de Janeiro, 2014.

Páginas eletrônicas consultadas para a pesquisa

< <http://www.rio.rj.gov.br/>>

< <http://www.rio.rj.gov.br/dorio/>>

< <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>>

< <http://www.camara.rj.gov.br/>>

<<http://www.ibge.gov.br/home/>>

< <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>

<<http://www.conteudojuridico.com.br>>

<<https://pt.wikipedia.org>>

<<https://leismunicipais.com.br>>

<<http://www.emagis.com.br>>

<<http://www1.folha.uol.com.br>>

ANEXOS

Anexo 1 - Roteiro da entrevista qualitativa

Nome:

Idade:

Profissão:

Instituição que representa:

Endereço:

1- Qual (is) o(s) conflito(s) urbano(s) que você conhece e/ou participou durante os preparativos para as olimpíadas de 2016?

1.a Qual foi seu envolvimento? (para os vereadores e gestores públicos)

2- Como você se envolveu nesse conflito(s)?

3-Quais os desdobramentos do(s) conflito(s)

4- A subprefeitura, correspondente ao território do conflito, teve alguma participação?
Como foi essa participação?

5- Foi aberto algum canal de participação pela subprefeitura? E como esse canal funcionou?

6- Como você avalia essa atuação da subprefeitura?

7-Qual deve ser o papel das subprefeituras nesse conflito e na gestão do território?

Anexo 2 – Lista dos entrevistados

Conflito	Entrevistado	Cargo	Tipo
Campo de golfe	Jean Carlos Novaes	Ativista do movimento “Golfe pra Quem?”.	Ambiental e improbidade administrativa
Marina da Glória – Parque do Flamengo	Antônio Carlos Guedes	Ativista	Privatização de espaço público
Estádio de Remo da Lagoa	Alexandre Zelesco	Ativista	Privatização de espaço público
Pescadores da Lagoa Rodrigo de Freitas - Colônia Z13	Tamar bajgielman	Ativista	Remoção e geração de trabalho e renda
	Heitor	Presidente da Associação de moradores do Jardim Botânico e ex-subprefeito da Zona Sul.	
	Romero	Pescador Colônia Z13	
Vila União da Curicica	Robson	Ativista e morador da Vila União da Curicica	Remoção
Camelos	Hertz	Ativista	Geração de trabalho e renda
Subprefeitura da Zona Sul	Bruno Ferraz	Chefe de Gabinete	-
Subprefeitura da Zona Sul	Bruno Ramos	Subprefeito	-
Subprefeitura da Zona Norte II	Felipe Martins	Assessor Externo	-
Câmara Municipal do Rio de Janeiro	Renato Cinco	Vereador/ PSOL	-
Câmara Municipal do Rio de Janeiro	Reimont Luiz	Vereador/PT	-

Anexo 3 – Alguns ofícios encaminhados pela Colônia de Pescadores Z13

Colônia de Pescadores Z-13 - RJ *Núcleo Lagoa Rodrigo de Freitas*

Av. Borges de Medeiros, s/nº
Tel./Fax: 2227-3388 // 8400-2103 // 9914-7463
Cep: 22430-041 Lagoa Rodrigo de Freitas Parque dos Patins
Rio de Janeiro RJ
E-Mail: coloniaz13@oi.com.br

Ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016

PROPOSTAS PARA A MITIGAÇÃO DE PREJUÍZOS AOS PESCADORES DA COLÔNIA Z13 (NÚCLEO LAGOA RODRIGO DE FREITAS E PARA CONSOLIDAÇÃO DOS LEGADOS OLÍMPICOS TANGÍVEIS.

Prezados Senhores,

Antes de mais nada, gostaríamos de deixar claro o nosso apoio ao Projeto Olímpico, que inclui com destaque, a Lagoa Rodrigo de Freitas.

Pelo que podemos entender, a Lagoa terá restrições de acesso durante as fases de construção e instalação de infraestrutura, nas fases preparatórias, de ensaio e treinamentos, e durante os jogos olímpicos e paraolímpicos. Isto terá um efeito direto sobre nossas atividades.

A pesca realizada pelos pescadores do NLRF é artesanal, com barcos a remo e com redes de fundo e veleiras, ou seja, que se deslocam ao sabor das correntezas e do vento. À noite, quando a LRF é de uso exclusivo da pesca, as redes são distribuídas por todo o espelho d'água. Atualmente, cerca de 32(trinta e duas) famílias dependem economicamente da pesca realizada na Lagoa.

Como forma de compensação pelos prejuízos causados pela interrupção da pesca, sugerimos as seguintes medidas:

1. Reparação pelo ganho cessante
2. Reforma das instalações secas e molhadas do núcleo.

Como forma de mitigação dos prejuízos aos pescadores, sugerimos um pagamento a combinar com a categoria, nos meses em que a pesca for interrompida.

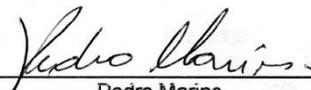
Sugerimos também a reforma do cais e instalações da Colônia Z13, núcleo LRF. Além de melhorar a paisagem por ocasião destes grandes eventos esportivos, quando a Lagoa Rodrigo de Freitas terá tanta visibilidade, estas reformas restariam como um dos legados tangíveis das Olimpíadas para a cidade do Rio de Janeiro.

Estas reformas poderiam ser promovidas a partir de um concurso de arquitetura, realizado em conjunto com a PUC e universidades federais, com premiação para os melhores projetos de reforma da Colônia. Constaria do edital a obrigatoriedade de consulta aos pescadores sobre os usos e especificidades deste espaço, e os projetos aprovados de acordo com critérios técnicos seriam também submetidos à aprovação pelos membros da Colônia.

Gostaríamos de chamar sua atenção para mais um aspecto da relação entre Comitê Organizador e Colônia de Pescadores:

Estamos acostumados a participar de grandes eventos na Lagoa. Há mais de 10 anos colaboramos com a montagem e manutenção da Árvore de Natal, participamos também de eventos do PAN e vários outros. Nos colocamos à disposição para colaborar com os esforços olímpicos. Contamos com 4(quatro) lanchas com capacidade para 10 pessoas, 1 lancha com capacidade para 6 pessoas e uma traineira; todas as embarcações vistoriadas e aprovadas pela Capitania dos Portos. Contamos também com mais de 100 coletes salva-vidas para adultos e crianças, além de outros equipamentos de segurança. Mas, acima de tudo, contamos com pilotos e pescadores com vasta experiência nestas águas. E estamos à disposição do Comitê Olímpico.

Cordialmente,
Rio de Janeiro, 17 de Abril de 2013.


Pedro Marins
Presidente da Colônia de Pescadores Z-13

Colônia de Pescadores Z-13 - RJ

CNPJ - 27.901.743/0001-99
 Insc. Est. - 81.514.860
 Av. Atlântica, s/nº Posto 6
 Tel./Fax: 2227-3388 // 8400-2103
 Cep: 22070-000 Copacabana Rio de Janeiro RJ
 E-Mail: coloniaz13@oi.com.br

Rio de Janeiro, 20 de Março de 2014.

Of. nº 005/14

Ref.: Pesca na Lagoa X Comitê Olímpico.

Prezado senhor Secretário.

Vimos solicitar o apoio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca no sentido de requerer, junto ao Comitê Olímpico, maior transparência sobre os projetos olímpicos na Lagoa Rodrigo de Freitas que incidam sobre a Colônia de Pescadores Z-13 e sobre a atividade pesqueira. Além do compartilhamento de informações, gostaríamos também de ser ouvidos no processo decisório.

Solicitamos também a intervenção no sentido de impedir a remoção do espaço físico da Colônia Z13, núcleo Lagoa Rodrigo de Freitas, como vem sendo cogitado pelo referido comitê.

Apoiamos os esforços olímpicos, concordamos com a interrupção da atividade pesqueira nos períodos necessários - desde que medidas de mitigação sejam adotadas - mas não podemos concordar com a remoção da estrutura física da Colônia Z-13.

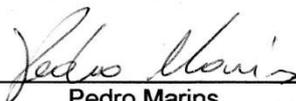
Em 2013, fizemos várias sugestões ao Comitê Olímpico, conforme Carta Aberta em anexo. Uma das sugestões previa a reforma das instalações secas e molhadas do núcleo Lagoa, da Colônia Z-13, como forma de compensação pelos transtornos causados. Além de melhorar a paisagem por ocasião dos Jogos, estas reformas restariam como um dos legados tangíveis das Olimpíadas para a cidade do Rio de Janeiro.

A área do entorno da Colônia poderia ser ocupada com instalações temporárias, como será feito na proximidade dos clubes, e os deques poderiam ser utilizados provisoriamente pela organização do evento.

Entendemos que, ao invés de propor a remoção de uma comunidade tradicional, os esforços do Comitê Olímpico deveriam ser no sentido de integrar os pescadores, que dispõem de conhecimentos e expertise sobre a Lagoa, e que podem contribuir para o projeto olímpico.

Gostaríamos, portanto, de nos reunir o mais brevemente possível com representantes do COI, do Ministério da Pesca, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca e da Colônia de Pescadores Z13 para expor nossas considerações, ser informados sobre os detalhes e o andamento dos projetos do COI na Lagoa Rodrigo de Freitas e chegarmos a uma deliberação conjunta.

Atenciosamente.



 Pedro Marins
 Presidente


 Pedro Marins
 Presidente
 Colônia de Pescadores Z13


 30/3/2014

Senhor Secretário

Felipe Peixoto

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca.

Colônia de Pescadores Z-13 - RJ

CNPJ - 27.901.743/0001-99
Insc. Est. - 81.514.860
Av. Atlântica, s/nº Posto 6
Tel./Fax: 2227-3388 // 8400-2103
Cep: 22070-000 Copacabana Rio de Janeiro RJ
E-Mail: coloniaz13@oi.com.br

Rio de Janeiro, 31 de Março de 2014.

Of. nº 006/14

**Ref.: Núcleo da Colônia de Pescadores Z-13
na Lagoa Rodrigo de Freitas.**

Prezados Senhores,

Escrevemos com dois objetivos principais:

1. Requerer maior transparência sobre os projetos olímpicos na Lagoa Rodrigo de Freitas que incidam sobre a Colônia de Pescadores e sobre a atividade pesqueira. Além do compartilhamento de informações, gostaríamos também de ser ouvidos no processo decisório.

2. Manifestar nossa **discordância** quanto à remoção do espaço físico da Colônia Z13, núcleo Lagoa, mesmo que provisória, como vem sendo cogitado em reuniões deste Comitê.

Como já afirmamos anteriormente, apoiamos e gostaríamos de contribuir para os esforços olímpicos, e concordamos com a interrupção da atividade pesqueira durante o período que for necessário – desde que medidas de mitigação sejam adotadas. A área do entorno da Colônia pode ser ocupada com instalações temporárias, como será feito na proximidade dos clubes, e os deques dos pescadores podem ser utilizados pela organização do evento. Entretanto, não podemos **concordar** com a remoção, mesmo que provisória, da estrutura física da Colônia Z13.

Em 2013, fizemos várias sugestões ao Comitê Olímpico, conforme carta entregue ao COI – Comitê Olímpico Internacional em visita oficial ao Sub Comitê da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Clube Naval, "PROPOSTAS PARA A MITIGAÇÃO DE PREJUÍZOS AOS PESCADORES DA COLÔNIA Z13 (CZ13) NÚCLEO LAGOA RODRIGO DE FREITAS (NLRF) E PARA CONSOLIDAÇÃO DOS LEGADOS OLÍMPICOS TANGÍVEIS", em anexo, junto com a Planilha de Pesca da Lagoa Rodrigo de Freitas no período de 1998 a Fevereiro de 2014. Uma das propostas prevê a reforma das instalações secas e molhadas do núcleo Lagoa da Colônia Z-13, como forma de compensação pelos transtornos causados. Além de melhorar a paisagem por ocasião dos Jogos, estas reformas restariam como um dos legados tangíveis das Olimpíadas para a cidade do Rio de Janeiro.

*Recebido, 31/03/14
Remia.*

PROPOSTAS PARA A MITIGAÇÃO DE PREJUÍZOS AOS PESCADORES DA COLÔNIA Z13 (CZ13) NÚCLEO LAGOA RODRIGO DE FREITAS (NLRF) E PARA CONSOLIDAÇÃO DOS LEGADOS OLÍMPICOS TANGÍVEIS

Prezados Senhores,

Antes de mais nada, gostaríamos de deixar claro o nosso apoio ao Projeto Olímpico, que inclui com destaque, a Lagoa Rodrigo de Freitas.

Pelo que podemos entender, a Lagoa terá restrições de acesso durante as fases de construção e instalação de infraestrutura, nas fases preparatórias, de ensaio e treinamentos, e durante os jogos olímpicos e paralímpicos. Isto terá um efeito direto sobre nossas atividades.

A pesca realizada pelos pescadores do NLRF é artesanal, com barcos à remo e com redes de fundo e veleiras, ou seja, que se deslocam ao sabor das correntezas e do vento. À noite, quando a LRF é de uso exclusivo da pesca, as redes são distribuídas por todo o espelho d'água. Atualmente, cerca de 32 famílias dependem economicamente da pesca realizada na Lagoa.

Como forma de compensação pelos prejuízos causados pela interrupção da pesca, sugerimos as seguintes medidas:

1. Reparação pelo ganho cessante
2. Reforma das instalações secas e molhadas do núcleo.

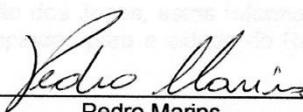
Sugerimos também a reforma do cais e instalações da Colônia Z13, núcleo LRF. Além de melhorar a paisagem por ocasião destes grandes eventos esportivos, quando a Lagoa Rodrigo de Freitas terá tanta visibilidade, estas reformas restariam como um dos legados tangíveis das Olimpíadas para a cidade do Rio de Janeiro.

Estas reformas poderiam ser promovidas a partir de um concurso de arquitetura, realizado em conjunto com a PUC e universidades federais, com premiação para os melhores projetos de reforma da Colônia. Constaria do edital e termos de referência a obrigatoriedade de consulta aos pescadores sobre os usos e especificidades deste espaço, e os projetos aprovados de acordo com critérios técnicos seriam também submetidos à aprovação pelos membros da Colônia.

Gostaríamos de chamar sua atenção para mais um aspecto da relação entre Comitê Organizador e Colônia de Pescadores:

Estamos acostumados a participar de grandes eventos na Lagoa. Há mais de 10 anos colaboramos com a montagem e manutenção da Árvore de Natal, participamos também de eventos do PAN e vários outros. Nos colocamos à disposição para colaborar com os esforços olímpicos. Contamos com 4 lanchas com capacidade para 10 pessoas, 2 lanchas com capacidade para 6 pessoas e uma traineira; todas as embarcações vistoriadas e aprovadas pela Capitania dos Portos. Contamos também com mais de 100 coletes salva-vidas para adultos e crianças, além de outros equipamentos de segurança. Mas, acima de tudo, contamos com pilotos e pescadores com vasta experiência nestas águas. E estamos à disposição do Comitê Olímpico.

Cordialmente,


Pedro Marins
Presidente da Colônia de Pescadores Z-13

Pedro Marins
Presidente
Colônia de Pescadores Z13