

## **Revisão das estratégias de revitalização urbana no Rio de Janeiro: de um projeto urbano a enfoques de gestão urbana**

Claudio Accioly Jr.

### **1. Introdução**

Este documento descreve estratégias centrais de desenvolvimento urbano praticadas pela municipalidade do Rio de Janeiro nos últimos sete anos, durante os quais o governo local empreendeu inovadoras ações que resultaram em consideráveis melhorias na gestão urbana. Um dos objetivos é revelar alguns dos processos internos e medidas tomadas pelo governo local para gerar recursos e forjar uma gestão efetiva necessária para colocar em marcha programas multi-setoriais e projetos em diversos locais da cidade. O envolvimento indireto do autor com os programas Rio Cidade e Favela Bairro através de um programa de capacitação a longo prazo permitiu uma observação dos participante e avaliação direta com aqueles técnicos municipais encarregados de diferentes projetos. Sem nenhuma ambição para formular uma teoria sobre gestão urbana, o autor explicitamente tenta apresentar para uma ampla audiência as peculiaridades e características específicas dos programas, mostrando como alguns deles foram administrados e seus resultados alcançados. É uma intenção recuperar lições aprendidas e memória institucional que de outra forma seriam circunscritas à municipalidade e aqueles envolvidos diretamente no programa.

O texto sugere que mudanças fundamentais tem acontecido nas políticas para a cidade. Ele argumenta que estas mudanças não poderiam ser trazidas sem medidas de apoio, capacitação e reestruturação organizacional e mudanças institucionais necessárias para apoiar novos enfoques aos problemas urbanos. É discutido que a reestruturação organizacional, a formação de grupos de trabalhos inter-departamentais para melhor articulação na elaboração de políticas e implementação, a descentralização de autoridade para níveis sub-municipal, e capacitação para seu pessoal - entre outras coisas - resultou em consideráveis melhorias na performance do governo local. A análise dessa experiência é particularmente importante dado ao fato de que a população tem expressado uma aprovação ampla das atuais políticas de desenvolvimento urbano. Isso resultou num surpreendente resultado das eleições de 1996 que garantiram a continuação do partido político governante pela primeira vez na história da cidade. O documento demonstra que isso deu continuidade na equipe, nas políticas e na cultura organizacional, que na prática estabelece a base para processos de revitalização urbana exitosos e planejamento do desenvolvimento a longo prazo.

As mudanças mais substanciais que estes programas apresentam em relação às políticas anteriores se referem ao envolvimento das organizações da sociedade civil nas fases de preparação e implementação do projeto, considerando-se a promoção de princípios de consolidação urbana, apesar de que o nível de participação não pode ser comparado ao que é encontrado nos governos locais Brasileiros mais politicamente progressistas como por exemplo Porto Alegre, onde uma prática de orçamento participativo institucionalizada atualmente autoriza participação pública na definição de políticas públicas através da priorização de investimentos municipais na cidade. No Rio de Janeiro, associações de bairro receberam um espaço mais limitado para participar na preparação do projeto permitindo, às vezes, rejeição de propostas formuladas pela municipalidade. Porém, isso representa um passo adiante nas políticas municipais na cidade. Existe outra notável mudança de atitude com respeito às favelas - assentamentos informais. Pela primeira vez, um melhoramento das favelas a nível da cidade - com investimento públicos pesados e participação do setor privado

no planejamento e implementação do projeto – reconhecidas a exclusão social e física e as oportunidades para consolidação e integração desses assentamentos na cidade. Através do programa chamado ‘Favela Bairro’ o município abandonou as idéias de reassentamento, expulsão e ‘tolerância cega’ que caracterizaram políticas municipais até o início dos anos 90.

O texto descreve alguns mecanismos organizacionais e administrativos estabelecidos para fazer o governo local mais financeiramente eficiente. Também apresenta uma análise de diferentes programas e intervenções estratégicas como o Plano Estratégico da Cidade, o Favela Bairro – Programa de Melhoria de Assentamentos Informais – e o Rio Cidade – Programa de Revitalização Urbana. Estes são intervenções a nível de cidade que trouxeram mudanças significativas no tecido urbano com notáveis melhorias no funcionamento da cidade.

A articulação entre estes programas, os atores envolvidos e os mecanismos de coordenação, bem como a participação da sociedade civil são descritos mais adiante. Os êxitos, bem como as falhas, são avaliados em função de possíveis direções futuras e são identificadas as questões que ainda necessitam ser direcionadas para o desenvolvimento da cidade.

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

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

Em termos econômicos o PIB da municipalidade do Rio de Janeiro é aproximadamente US\$ 50 bilhões para uma população de 6 milhões habitantes. A Região metropolitana do Rio tem 11 milhões de habitantes distribuídos entre 13 municipalidades com uma área total de 7,4 mil km<sup>2</sup> (incluindo a Municipalidade do Rio de Janeiro) e com um PIB de aproximadamente US\$ 80 bilhões (IPEA, 1998). Em conjunto as municipalidades do Rio de Janeiro e São Paulo acomodam aproximadamente 20% da população Brasileira total de 160 milhões de habitantes e suas economias são responsáveis por mais de 20% do PIB total do país. O eixo Rio-São Paulo de 429 Km é de fato o coração da industrialização do Brasil e o motor do desenvolvimento do Brasil.

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

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

A cidade estava enfrentando uma desintegração social e espacial quando um novo governo municipal assumiu em 1993 com a determinação de reestabelecer governabilidade urbana e abordar nas suas raízes o que se chamava a ‘desordem urbana e exclusão social’. A decisão foi de atuar firmemente e tirar vantagem da mobilização popular espontânea e demonstrações contra todo tipo de problemas sociais, violência e insegurança na cidade.

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

A Finança municipal não estava bem organizada e faltava eficiência devido ao fato que o cadastro da cidade tinha se tornado obsoleto depois de anos de negligência e falta de atualização. Arrecadação de renda tinha declinado e a estrutura do governo local mostrava que sinais de estagnação, falhando em responder aos desafios enfrentados pela segunda maior cidade no Brasil. A população não tinha confiança no governo local e a moral da equipe era baixa, com salários que não correspondiam às responsabilidades (Acioly e Andreatta, 1998).

Existia um apelo para trazer segurança, harmonia e animação aos espaços públicos. Organizações da sociedade civil estavam unidas para recapturar a imagem da cidade e lutar por ordem social. Existia uma série de manifestações públicas que criaram oportunidades para a população e suas organizações para se envolverem no desenvolvimento de uma visão de cidade e seu futuro desenvolvimento. Também houve uma mudança nos contextos político e econômico externos causados pelo Plano Nacional de Recuperação Econômica – Plano Real que conseguiu controlar a inflação e trazer estabilidade de preços e política monetária - algo que os brasileiros tinham esperado por toda uma década. O governo municipal tirou vantagem destas externalidades para desempenhar um papel proativo contra o que foi chamado de desordem urbana.

A ação municipal foi facilitada pelo considerável grau de autonomia financeira, administrativa e política que um município brasileiro goza em comparação à muitas outras nações em desenvolvimento e até mesmo as desenvolvidas. Como percebido por Davey, municipalidades Brasileiras têm tanto poder que as coloca potencialmente entre as mais compreensíveis e independentes no mundo (Davey, 1996). Os municípios no Brasil têm uma autonomia protegida pela constituição e poder, entre outras coisas, para determinar suas próprias organizações e funções, têm prefeitos e vice-prefeitos eleitos diretamente, têm poder para determinar suas próprias constituições municipais (Lei Orgânica) e tem autonomia para explorar seus rendimentos. Uma cidade como Rio de Janeiro tem um potencial enorme para gerar seus próprios recursos e rendimentos se adequada gestão e políticas coerentes forem

colocadas em prática. Paradoxalmente, a autonomia municipal representa um obstáculo dentro de um contexto de conturbação e região metropolitana como Rio de Janeiro porque se torna muito difícil de alcançar uma estreita cooperação e coordenação necessária entre governos independentes locais em setores como gestão ambiental urbana, transporte público, provisão de infra-estrutura e planejamento do desenvolvimento econômico.

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

A municipalidade se reestruturou internamente e uma nova estrutura de gestão foi estabelecida para facilitar e aumentar a coordenação horizontal e transversal. Funcionários municipais de primeiro escalão e chefes de departamentos se reuniram regularmente com o prefeito para cumprir com a formulação e implementação de uma política coesiva. Este grupo foi chamado 'G54' e o grupo de oficiais de segundo escalão foi chamado 'G260'. Estes números indicaram o número de oficiais envolvidos em cada grupo de trabalho. O estabelecimento destes grupos e suas atividades depois provaram ser uma importante ferramenta de gestão e comunicação para o prefeito dentro do governo municipal. O papel de cada grupo foi claramente definido. G54 era focado nas políticas e tinha um caráter político forte enquanto G260 era executivo em caráter e focado nas questões operacionais. Apesar disso ele ajudou a construir apropriação e alto compromisso da equipe com relação às metas da política municipal e estratégias desenhadas.

Cinco grupos de macro-funções foram formados de acordo com áreas centrais de desenvolvimento: desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, gestão da cidade e finanças. Cada grupo tinha uma secretaria municipal na liderança para conduzir políticas governamentais e para chegar a uma estratégia municipal articulada e por isso responder ao prefeito pela organização e implementação. O grupo de desenvolvimento urbano era liderado pela Secretaria de Urbanismo sob a liderança de um distinto arquiteto, Luis Paulo Conde, que foi depois eleito e é atualmente o prefeito da cidade concorrendo a reeleição em Outubro de 2000.

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

Integração e coordenação horizontais foram organizadas para assegurar a eficiência no uso de recursos, tomada de decisão e estabelecimento de metas comuns. Reuniões de gestão com altos representantes municipais aconteciam regularmente (pelo menos uma vez ao mês) e eram organizados por tema. Nessas reuniões, os temas foram discutidos e políticas públicas definidas, estabelecendo os papéis de cada secretaria e agência municipal, simplificando coordenação e alocação de recursos. O prefeito e os principais funcionários conduzindo as secretarias municipais engajaram-se em discussões estratégicas e desenvolveram visões comuns nas reuniões do G54 que mais adiante eram desenvolvidas em termos administrativos e operativos a um nível mais baixo da administração municipal. Tudo isso estava articulado com a criação de uma gestão financeira estrita e uma arrecadação de rendimentos eficiente e

um bom sistema de informação da cidade, objetivando fornecer ao prefeito a informação atualizada e necessária para a tomada de decisão.

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

Uma dos mais importantes sistemas da CGM é o Sistema de Informações Gerenciais (SIG). O SIG pode fornecer dentro de alguns segundos informação estratégica para a tomada de decisões. Por exemplo, o valor total dos rendimentos públicos arrecadados através de cada um dos seus principais impostos (municipal, estadual e federal), a rendimentos e gastos totais de cada mês indicando quando se tem um déficit ou excedente, os gastos realizados por diferentes organizações municipais e funções do governo, etc. Até mesmo o grau das obrigações municipais numa base diária bem como os 10 maiores projetos sob implementação pelo município podem ser fornecidos através do SIG.

Apesar de que algumas medidas reorganizacionais nunca foram formalizadas em termos de decreto municipal aprovadas pelo Conselho Municipal Eleito, sua verdadeira implementação ganhou um caráter de fato. Este foi o caso com a fundação de sub-municípios definidos como filiais territoriais descentralizadas do governo municipal. Cada sub-municipalidade foi encarregada de uma ou mais regiões administrativas. Tornou-se um importante nível de interface entre a demanda local, processos políticos locais, e o governo municipal. O ‘sub-prefeito’ era indicado pelo prefeito - como um cargo de confiança – e lhe era concedido a tarefa de articular as ações de diferentes agências municipais dentro do seu território, desenvolver uma resposta municipal à demanda local e conduzi-la dentro da estrutura municipal. Um obstáculo crítico nessa forma descentralizada de gestão urbana foi a falta de um orçamento municipal descentralizado e a falta de autoridade dos sub-prefeitos para realmente decidir sobre alocação de recursos.

As mudanças nas políticas e nas práticas de gestão financeira significaram fazer a municipalidade mais responsável às externalidades e facilitar decisões rápidas no que se

refere à política, investimentos, programas, segurança pública e modernização do aparato municipal. Além da coordenação dentro dos grupos de macro-função e da gestão ativa das finanças municipais, a municipalidade lançou um processo de planejamento estratégico através do qual as organizações da sociedade civil participaram e novas idéias e novos enfoques para melhorar as condições de vida na cidade. O plano estratégico da cidade envolvia organizações da sociedade civil, associações de bairros, associações dos moradores dos assentamentos, organizações do setor privado, agências do setor público, universidades, igrejas representativas, uniões de profissionais, etc. A assembléia permanente do plano estratégico juntou mais de 1500 representantes em discussões contínuas que levaram a soluções de muitos problemas urgentes do Rio (Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro, 1996). Este foi o primeiro plano estratégico formulado na América Latina para apresentar uma visão pragmática das oportunidades e ameaças enfrentadas pelo Rio. Diversos outros programas foram desenhados e imediatamente colocados para aprovação. Um resultado é a construção de uma estrada urbana estratégica ‘Linha Amarela’ ligando as áreas oeste e norte da cidade, um investimento de US\$ 250 Milhões administrados pelo acordo de parceria público-privada (PPP).

#### **4. Uma agência municipal com desempenho de setor privado: IPP (former IPLANRIO)**

Para melhorar o desempenho da sua estrutura um governo municipal deve ter que dispor de mecanismos e organizações institucionais capazes dar respostas flexíveis e na hora certa aos problemas urbanos. Esse é exatamente o caso do IPLANRIO, Agência de Informação e Planejamento Municipal. Esta é uma instituição subordinada diretamente ao gabinete do prefeito e responsável pelo desenvolvimento e gestão de indicadores urbanos e pela formulação e implementação de projetos de revitalização urbana, disseminação de informação, e pela manutenção e atualização do cadastro físico e fiscal da cidade. Em 1997, IPLANRIO foi reestruturado e dividiu-se em duas agências. Uma estritamente relacionada com informática, cadastro fiscal e contabilidade financeira e outros chamados IPP – Instituto Urbano Municipal Pereira Passos relacionado ao planejamento urbano, indicadores urbanos, projetos estratégicos, e estudos do setor urbano e gestão de programas. O cadastro digital da cidade e a gestão dos indicadores econômicos e sociais, bem como o monitoramento das favelas (assentamentos informais) são parte de incontáveis tarefas executadas pelo IPP. IPP trabalha em estreita relação com organizações do setor privado e associações comunitárias na implementação de diversos projetos de revitalização urbana tais como os programas Rio Cidade e o Favela Bairro.

O papel do IPLANRIO e agora IPP tem sido instrumental e estratégico em modernizar a gestão da informação dentro de uma municipalidade e em criar um sistema de apoio às decisões para a municipalidade. Com acesso direto ao gabinete do prefeito e com a flexibilidade e mobilidade similar às organizações do setor privado IPP consegue atrair profissionais qualificados e manter uma posição de liderança dentro do aparato municipal. Ele elabora projetos urbanos, contrata para implementação e formulação de projetos, e apoia a implementação desses projetos trabalhando conjuntamente com outros departamentos municipais como as secretarias municipais de Obras Públicas, Habitação, Assuntos Urbanos e também Autoridade de Trânsito e Companhia Municipal de Energia. IPP é um membro ativo dos Grupos de Trabalho Inter-departamentais de Macro-Funções como a de desenvolvimento urbano. IPP é atualmente responsável pela ‘informatização’ do registro de terrenos da cidade, a organização do banco de dados, o registro computadorizado do imposto sobre propriedade e

registro do imposto sobre serviços, e coleta e distribuição de importantes dados sociais, físicos e econômicos.

IPP tem sido instrumental no desenvolvimento e atualização do registro de terrenos da cidade e uma base de dados orientada geograficamente unida à base do imposto territorial. Atualmente isso representa uma significativa fonte de renda municipal, que equivale a aproximadamente US\$ 1 bilhão. A municipalidade do Rio dificilmente depende de transferências dos Governos Estadual e Federal que representam hoje apenas 32% do orçamento municipal. A coleta de rendimento local tem aumentado a um nível que permitiu a municipalidade de construir uma reserva US\$ 1 bilhão para investimentos pelo final de 1995 que foram usados para lançar os programas Favela Bairro e Rio Cidade. A cidade também emitiu bônus municipais e os vendeu no mercado internacional, gerando um excedente de US\$ 125 milhões. Esses rendimentos foram fundamentais para iniciar programas de desenvolvimento municipal bem como para financiar seus planos de investimento. A renda procedente das aplicações das reservas no mercado financeiro aumentaram de US\$ 26 milhões em 1993 para US\$ 323 milhões em 1995. Em 1998, as fontes de renda do município chegaram a R\$ 3.6 bilhões de Reais ou US\$ 2.1 bilhões.

Dois programas importantes adquiriram tanto apoio popular como para influenciar significativamente os resultados das eleições municipais de 1996 quando o partido governante foi reeleito pela primeira vez na história do Rio de Janeiro facilitando a continuidade das políticas, políticos e equipe. O 'Programa Favela Bairro' focalizou no melhoramento das favelas (assentamentos informais) e sua integração física, jurídica e social na cidade através de investimentos públicos em infra-estrutura, serviços comunitários, gestão do espaço público, participação e legalização da posse da terra. O 'Programa Rio Cidade' objetivava a revitalização de corredores principais e pontos focais de bairros consolidados da cidade por meio de investimento público montados para a modernização da infra-estrutura e recuperação de sua imagem e caráter urbano. Novos desenhos foram implementados na iluminação pública, equipamentos urbanos, sinalização visual das ruas e espaços públicos, gestão do trânsito, pavimentação, vias pedestres, ciclo vias, etc.

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

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

O Plano Estratégico do Rio foi baseado nos mesmos enfoques e metodologias de planejamento usadas na formulação e implementação do Plano Estratégico de Barcelona. De fato, vários consultores de Barcelona trabalharam na elaboração do Plano do Rio. Uma parte vital do processo foi o envolvimento direto das organizações da sociedade civil durante todo o processo e a mobilização de recursos financeiros do setor privado para financiar todo o processo de planejamento estratégico. Diversos grupos de trabalho foram estabelecidos e

tinham entre seus membros, representantes de universidades, igrejas, associações de moradores, setor privado industrial e associações de comerciantes, associações de profissionais, etc. Os grupos de trabalho priorizaram temas, esclareceram uma nova visão para cidade e realmente estabeleceram mecanismos para ação.

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

O plano mobilizou agências dos governos estaduais e federais e crescentemente envolveu atores do setor privado não somente no financiamento do plano mas também na implementação de diversas estratégias e projetos. Um ativo grupo de trabalho que congregou vários economistas formou a base para a criação de um novo ‘Secretariado Municipal’ estritamente relacionado às questões trabalhistas. O novo secretariado se concentrou na capacitação de trabalhadores e mercados de trabalho que resultaram no Rio tendo um dos mais altos índices de emprego entre as importantes cidades no Brasil. O índice de desemprego na cidade é de 5.8% contra o índice nacional de 7,7% (O Globo, 2000).

## **6. Revitalização Urbana: readquirindo espaços públicos através do programa Rio cidade**

O principal objetivo deste programa foi a reestruturação urbana e revitalização de ruas comerciais vitais situadas em bairros consolidados da cidade e dos quais eram importantes para a formação de uma imagem local e para a cidade do Rio de Janeiro. Estudos anteriores conduzidos pelo IPP revelaram que a deterioração física e declínio econômico nessas áreas estavam passando de mão em mão. Pobre qualidade do ambiente urbano e deficiências na iluminação das ruas, equipamentos urbanos, planejamento da paisagem, e inadequada provisão de infra-estrutura e espaços públicos para pedestres e veículos requeriam intervenção pública urgente. O programa foi particularmente dirigido ao caráter inadequado e obstruído dos espaços públicos e amenidades que fizeram a circulação de pedestres um esforço desagradável e algumas vezes perigoso.

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

Na primeira fase do Programa Rio Cidade existiam 15 escritórios de planejamento e arquitetura que foram selecionados e depois contratados para mais adiante desenvolver suas idéias e transformá-las em projetos reais. IPLANRIO (agora IPP) coordenou o processo em nome do municipalidade e articulou ações acordadas com outras agências municipais. IPP desempenhou um papel vital na coordenação transversal entre as agências de utilidade pública municipais bem como outros parceiros públicos, privados e da comunidade requeriam para gerenciar e implementar um programa desta magnitude. Para cada projeto, um gestor de projetos foi designado para administrar o ciclo completo do projeto até a entrega final do seu resultado à cidade. Os gerentes do projeto Rio Cidade eram responsáveis por todo processo de

formulação e implementação tendo um papel pivô na articulação entre os vários atores da comunidade, políticos, públicos e privados. Esse foi um passo inovador que ajudou a fazer o programa eficiente na resolução de problemas, gestão do tempo e uso de recursos quando comparado a outras experiências do município.

Diferente de outros projetos de revitalização previamente implementados na cidade o Programa Rio Cidade estimulou o envolvimento de associações de bairros que participaram ativamente em todo o ciclo do projeto, da concepção do projeto até sua implementação final. Isso foi um novo aspecto importante do programa. Foi mais propriamente um novo passo para obter mais transparência na elaboração e implementação do plano por meio de um processo consultivo. Várias sugestões e objeções dos residentes e comerciantes e associações de empresários foram incorporadas nos projetos finais. Às vezes, os projetos eram totalmente rejeitados e forçados à reformulação. Isso proporcionou novas dinâmicas para a participação da sociedade civil e fortaleceu a apropriação pública do programa. Esse canal de comunicação permitiu o IPP monitorar mais de perto como residentes locais e pequenos comerciantes estavam desenvolvendo mais interesse nas obras municipais nas suas áreas residenciais e apresentando uma demanda mais articulada na gestão do espaço público. O crescente interesse e desejo expressar opinião durante os encontros públicos e consultas podem ser percebidos como um sinal de crescimento da auto-estima entre a população diretamente afetada pelos projetos. Além disso, IPP mantém um canal contínuo de comunicação com os moradores das áreas do projeto (e fora também) através de cartas, chamadas telefônicas e conversas que são gravadas, arquivadas, encaminhadas dentro da municipalidade - se envolve outros departamentos – e finalmente respondidas de volta ao cidadão envolvido.

Os principais pontos da política eram de promover uma consolidação urbana nas áreas vitais da cidade e de abdicar os enfoques de ‘compreensivo urbanismo da cidade’ e redesenvolvimento urbano que caracterizaram intervenções municipais anteriores. O programa financiou uma série de projetos de revitalização estratégica simultânea mas tomou em consideração os vínculos entre eles e o bairro onde eles estavam situados. O Programa Rio Cidade confia na criatividade nativa e recursos locais retirados diretamente do orçamento da cidade. Toda a cidade foi sujeito de ações de revitalização e a idéia foi de irradiar urbanidade cercando os pontos focais de intervenção do programa. O comerciantes locais se envolveram progressivamente no processo de revitalização e responderam positivamente com um quantidade significativa de investimentos privados na melhoria na construção, renovação de fachadas, recuperação das ruas comerciais, atração de negócios e gestão do espaço urbano. Todos os 15 projetos da primeira fase foram implementados resultando numa renovação completa da rede de infra-estrutura, gestão e planejamento do espaço público, redesenho dos equipamentos urbanos e difusão com alto grau de aprovação popular. 150 praças e parques públicos foram reabilitados no processo.

Uma nova competição foi organizada e 20 outras áreas são agora sujeito de iniciativas de revitalização urbana com um programa investimento público sólido atrás disso. Na verdade, o município através do IPP tem um banco de dados de projetos urbanos suficiente para deixar a cidade em contínuo processo de renovação urbana para os próximos 10 anos. Recursos financeiros têm sido alocados para financiar a segunda fase do Programa Rio Cidade que é igual à primeira fase – custando o equivalente de US\$ 150 milhões – vindos diretamente do orçamento municipal. Evolucionando da experiência e lições aprendidas com este programa a municipalidade lançou o RIO-MAR programa de gestão costeira instalado para reabilitar os espaços públicos situados no litoral da cidade. A melhoria do mundialmente famoso Parque do Flamengo - desenhado pelo arquiteto Burle Marx e conhecido como um

dos maiores parques urbanos do mundo – está atualmente em andamento um processo de conservação e restauração. Isso implica na recuperação do seu ativo vegetal e amenidades públicas, a renovação do Museu de Arte Moderna, o aprimoramento das facilidades esportivas públicas e melhoria na segurança pública.

## **7. Integração de assentamentos informais: reconquistando os direitos dos cidadãos**

Em 1994, o governo municipal criou a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) cuja meta foi de formular e implementar uma política de habitação municipal que pudesse fornecer soluções sustentáveis às várias facetas dos problemas de habitação surgidos na cidade. Diferentes programas foram desenhados para dirigir os problemas das famílias de baixa renda residindo em assentamentos informais ou unidades de terra ilegais; gestão e manutenção de problemas encontrados nas situações das moradias públicas existentes implementadas dentro do marco do sistema nacional financeiro habitacional (1964-85). Também os problemas das famílias vivendo em assentamentos situados em áreas de alto risco e pessoas desabrigadas vivendo sob viadutos também foram dirigidos pela nova política habitacional. Um programa específico foi desenhado para dirigir os problemas dos assentamentos informais – favelas – chamado Programa Favela Bairro (SMH, 1995). O programa foi lançado e financiado pelo orçamento municipal mas em último estágio municipalidade conseguiu aumentar seu orçamento em mais de US\$ 300 milhões graças ao empréstimo dado pelo IADB – Banco Interamericano de Desenvolvimento desde que os investimentos não excederiam US\$ 2500.00 por família (primeira fase do programa).

O programa não começou do nada já que o conhecimento sobre os problemas das favelas foi bem internacionalizado no aparato municipal. A pesquisa do censo de 1991 já tinha descoberto a existência de 412 favelas. Dois anos depois uma pesquisa do IPLANRIO revelou 570 assentamentos alojando uma população estimada de 1,3 milhões de habitantes de baixa renda ou 21,6% da população do Rio. Isso revelou uma produção pobre de infra-estrutura e serviços públicos e em alguns casos existia uma total ausência de qualquer tipo de serviços municipais. A maioria das favelas eram densamente ocupadas de pobre acessibilidade e com uma configuração urbana irregular que faltava espaço público aberto. O título da propriedade não estava regularizado. As pesquisas descobriram uma considerável mudança nos tipos de materiais utilizados para construção das moradias. Uma diminuição na madeira e materiais recicláveis e um aumento nos tijolos de cerâmicas e estruturas de concreto foram evidências de um processo de consolidação tolerado pelos governos municipais anteriores. As favelas aumentaram em densidade e tinham expandido para os morros inclinados e áreas altas causando destruição das florestas, degradação ambiental e aumento dos riscos de deslizamento. As fortes chuvas de 1995 mostraram a vulnerabilidade de muitas favelas causando um considerável prejuízo material e perdas de vidas.

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

O principal objetivo do programa Favela Bairro é de integrar assentamentos informais na cidade formal através de iniciativas de melhoria dos assentamentos. Isso significava transformar as favelas em bairros habitáveis onde se encontraria estradas e vias de acesso,

títulos de terra, serviços públicos e comunitários e amenidades como em qualquer outro lugar da cidade. O município abordou a exclusão social com um sólido pacote de investimento público que envolveu a população local, diversas agências municipais, organizações não governamentais e associações de profissionais, e firmas privadas de consultoria. Similar ao Programa Rio Cidade, a municipalidade também inovou num número de aspectos. Em 1994, uma competição pública de idéias e metodologias para melhoramento das favelas foi organizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Arquitetos – IAB, baseado no qual o SMH tirou as 15 primeiras melhores propostas submetidas por escritórios locais de planejamento e arquitetura. Estes foram premiados com um contrato para desenvolver planos de melhoramento em assentamentos pré selecionados com a clara instrução de trabalhar estreitamente com as comunidades no desenho dos planos e para a delimitação dos planos de ação (ver Fig. 1).

O programa estimulou a integração física como um primeiro passo no significado do processo de melhoria que tinha uma ênfase na acessibilidade, abertura e pavimentação de estradas e a definição de espaços públicos. O programa focalizou na gestão do espaço público deixando o domínio privado/doméstico fora dos seus pacotes prioritários. Um esquema do assentamento foi uma condição e claramente definiu o domínio público e privado como um passo essencial para formalização da posse da terra e direitos de cidadania dos moradores. Bens imobiliários dos residentes das favelas conseqüentemente tornaram-se parte do cadastro imobiliário de propriedade e sujeito à taxa municipal mas ao mesmo tempo seus direitos de requerer acesso e provisão de infra-estrutura e serviços públicos foram conseqüentemente fortalecidos. O princípio do programa está baseado nos eixos: cidadania implica direitos e deveres para ambos cidadão e estado (Acioly, 1997).

Para implementar o programa o SMH criou uma estrutura de gestão do programa e estabeleceu mecanismos de coordenação transversal e entre as agências para cuidar de todo o processo de planejamento desde sua formulação até a sua implementação e finalização dos trabalhos em cada das favelas selecionadas. Assim como o programa Rio Cidade, gerentes de projeto foram designados importantes papéis para garantir que o desenvolvimento dos projetos e suas implementações foram executadas de acordo aos princípios estabelecidos e normas para licitação pública no Brasil. Como mostrado na Fig. 1. os gerentes de projeto são os pivôs do sistema de gestão, relacionando diferentes tipos de atividades aos atores responsáveis para sua execução, como por exemplo equipes de planejamento (elaboração de projetos e planos de intervenção), as construtoras (atividades de construção) e as associações de bairro (beneficiários e usuários finais).

O processo de implementação é também tema de licitação pública com os contratados selecionados de acordo com sua experiência, atestação de capacidade, preços e capacidade de gestão para executar obras públicas desta natureza.

Até esta data mais de 450.000 moradores têm se beneficiado do programa. No total o Programa Favela Bairro, juntamente com o Programa Bairrinho e os Programas de Melhoramento realizados nas quatro Maiores Favelas como Rocinha por exemplo, beneficiaram 115 assentamentos a um custo total de US\$ 450 milhões . US\$ 180 milhões foram mobilizados através de um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, US\$ 28 milhões da [Caixa Econômica Federal-CEF](#) para a melhoria das grandes favelas. O restante é retirado diretamente do orçamento municipal. A segunda fase do Programa Favela Bairro priorizou 70 favelas enquanto o Bairrinho 30 favelas alcançando aproximadamente um

total de 120 assentamentos. O custo estimado é de US\$ 320 milhões para uma população total de 400.000 pessoas.

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

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

Desnecessário dizer que essa experiência ganhou com planejamento e gestão de projetos urbanos complexos, programas ambientais e projetos de infra-estrutura de grande escala durante os últimos oito anos fortaleceu a capacidade do governo local não somente em conduzir o desenvolvimento futuro da cidade, mas também de coordenar a participação de vários atores e parceiros. Além disso, a estrutura institucional tem sido significativamente melhorada como um resultado de um considerável esforço para estabelecer uma estrutura de gestão profissional dentro do município. As finanças municipais têm sido bem organizadas bem como colocando a municipalidade numa posição confortável quando comparado à outras cidades brasileiras. Isso tem aumentado a credibilidade do governo local em relação às agências de financiamento internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a União Européia, facilitando o acesso a empréstimos (e recursos financeiros) de certa magnitude e permitindo a continuação de importantes programas municipais. A base de impostos do Rio de Janeiro tem melhorado e é razoavelmente precisa com um vínculo direto entre os cadastros físico e fiscal e o sistema de informação da cidade. Um programa em andamento de mapeamento digital sob responsabilidade do IPP está criando uma base cadastral precisa e deveria proporcionar a tomada de decisão dos governos locais com retroalimentação e cenários imediatos baseados em SIG - Sistema de Informação Geográfica. Todas estas iniciativas de gestão e administração representam um grande esforço da municipalidade em marcar a posição do Rio de Janeiro na rede mundial de cidades.

O Conselho Municipal Eleito (Câmara Municipal) tem apoiado e aprovado as iniciativas do governo local em expandir a participação do setor privado na gestão de certos serviços municipais. Concessões públicas até 10 e 30, e em alguns casos 50 anos têm sido aprovadas para construção e gestão de facilidades estacionamento subterrâneo, a rede de esgoto na Barra da Tijuca, Rodovia Urbana Linha Amarela (com o primeiro sistema de pedágio do Brasil), a rede de fibra ótica, etc. Parceria de caráter público e privado – PPP tem sido aplicada na transferência de direitos de desenvolvimento ajudando a promover projetos de redensolvimento e preservação em diversas partes da cidade. O plano estratégico da cidade

é outra ferramenta concentrando na mobilização de recursos do setor privado – nacionalmente e internacionalmente - para permitir a cidade de continuar investindo nos setores de pesquisa e conhecimento, infra-estrutura bem como nos seu turismo e ativos naturais ambientais. O governo local quer consolidar uma imagem de uma cidade de bom funcionamento que se preocupa com a qualidade de vida de seus habitantes, um fato que explica a atenção especial dada pelas intenções municipais à quantidade, qualidade e imagem do seu espaço público. Como Rotterdam e Berlin e outras principais cidades Européias, Rio de Janeiro está lançando competições de desenho seletivos para atrair arquitetos estrangeiros reconhecidos para ajudar o governo local em desenhar projetos líderes para o programa de revitalização do centro da cidade que inclui a realização de projetos de teleportos, ressurgimento de moradias nas áreas do centro e redesenvolvimento da costa. A legislação tem sido ajustada calçando o caminho para densificação e revitalização e o retorno da moradia nas áreas do centro de cidade. A municipalidade está particularmente atento aos desenvolvimentos do Mercosul, o mercado comum do Cone Sul da América Latina, e objetiva usar sua imagem para atrair os estabelecimento de filiais e sedes de importantes corporações transnacionais. No topo disso, a administração da cidade está sempre preparada para acolher grandes eventos como os Jogos Olímpicos (perdeu para Sydney), a recente Simeira de Chefes de Estado, o congresso do IULA – União Internacional de Autoridades Locais e outros tipos de eventos esportivos que dão combustível adicional ao marketing da cidade.

Enquanto se deve dar crédito a atual administração da cidade pelo aparente sucesso na renovação urbana que tem efeito direto no posicionamento econômico da cidade, ainda existe muito para ser feito para resolver a exclusão social e pobreza urbana. Apesar do fato do Rio de Janeiro ter a menor taxa de desemprego das principais aglomerações urbanas no Brasil ainda está longe de resolver desigualdade críticas dentro do seu tecido urbano particularmente quando sua região metropolitana é levada em conta. Existe esperança para mudanças quando se considera o estabelecimento da Secretaria Municipal para o Emprego e as diversas iniciativas de capacitação em função de melhorar a qualidade da força laboral na cidade. Outro desafio para o governo local resta a segurança pública e os problemas de criminalidade e violência que ainda co-existem com todas essas histórias exitosas que levam o Rio de Janeiro ao século 21.

## **8. Conclusões e lições aprendidas**

No lado político, a continuidade das políticas, dos técnicos municipais, cultura organizacional e equipe de trabalho dentro da municipalidade pode ser vista como uma dos pontos vitais para o sucesso do processo de revitalização urbana no Rio de Janeiro. Pesquisa de opinião realizadas dentro das recentes campanhas políticas enfatizam uma significativa aprovação do público às mudanças positivas introduzidas na cidade pela atual administração. De acordo com a pesquisa feita pelo JB-Data UFF-America Online, o atual prefeito tem um extraordinário grau de aprovação por 68.6% da população que considera sua administração boa ou excelente (JB, 2000). Esta tendência deve resultar na sua reeleição nas próximas eleições municipais (2000) e promoverá uma continuidade improcedente do partido governante por 3 (três) períodos de quatro anos ou um total de 12 anos desde 1993. Poucas cidades no Brasil têm gozado dessa situação. Curitiba é o caso mais bem conhecido com o prefeito Jaime Lerner ocupando a cadeira de prefeito por três diferentes períodos de quatro anos desde 1971 enquanto gestiona nomear seu sucessor na maioria das ocasiões garantindo uma continuidade única nas políticas e administração municipal. As histórias de sucesso de Curitiba e sua gestão ambiental e urbana são em função dessa continuidade. Porto Alegre é outra cidade que tem sido governada por três períodos consecutivos de quatro anos pelo

mesmo partido político – PT (Partido dos Trabalhadores) permitindo a gestão da cidade gozar continuidade e apoio popular substancial. A população de ambas cidades relata alto grau de satisfação com a gestão municipal que é validada nas eleições municipais e que preparar o caminho para institucionalização e planejamento a longo prazo a nível do governo local.

No que diz respeito à gestão, a reestruturação das finanças municipais e o rígido controle sobre os rendimentos e gastos municipais que foram estabelecidos no início da primeira administração (1993) no Rio provendo à municipalidade com os recursos internos essenciais para lançar programas de revitalização em toda cidade. Fundos adicionais do agências de financiamento nacionais e internacionais foram colocados nos programas. Na verdade, a disponibilidade de recursos combinados com um tipo de planejamento orientado na ação apoiada por uma municipalidade verdadeiramente autônoma e com vontade política impulsionou as mudanças experimentadas pelo Rio de Janeiro. Esses elementos deveriam ser considerados como uma condição *sine qua non* para intervenções urbanas exitosas numa cidade da magnitude e complexidade do Rio de Janeiro. Inovações nos níveis de gestão de programa e projeto como descrito para os programas Rio Cidade e Favela Bairro deveriam serem vistos como um esforço integral em estabelecer uma gestão do setor privado efetiva e orientada por resultados a nível municipal. Este documento aponta os vínculos entre mudança na gestão e eficiência do setor público mas existe uma necessidade de investigar mais além esses vínculos e descobrir evidências concretas e dados empíricos que devem ajudar os governos locais a melhorar suas respostas ao ambiente externo.

Sobre a aspecto do planejamento, a experiência do Rio de Janeiro dá ainda mais evidências que para lidar com o rápido crescimento e metrópoles dinâmicas deste tamanho, um governo local deve distanciar-se desse tradicional plano mestre fixo da cidade. Deve-se abandonar os paradigmas do modernismo que defende entre outras coisas estritas regulamentos de zonas, demolições e reassentamentos. Um tipo de planejamento flexível que retoma os princípios dos planos de ação e grande projetos integrados focalizados em lugares estratégicos da cidade parecem fornecer melhores instrumentos para reestruturação urbana e envolvimento cidadão. De qualquer modo, deve-se levar em consideração que a estrutura municipal com sua tradição e mais de 500 leis e normas em uso representaram um imenso obstáculo para superar. O caso do Rio mostra que a reestruturação organizacional, coordenação transversal, forte liderança e treinamento dos técnicos municipais são as chaves para superar as barreiras da tradição e estagnação institucional. Além disso, o plano estratégico da cidade encorajou a desregulamentação e flexibilização do planejamento e conseguiu estabelecer um importante vínculo entre o pensamento econômico e investimento público e privado com a intervenção no planejamento urbano.

Quando se aborda a exclusão social e pobreza urbana através da melhoria e integração das favelas na cidade formal então algumas limitações de enfoque começam a tornarem-se evidentes. O reconhecimento do potencial dos assentamentos informais e o desenho e implementação de um melhoramento dos assentamentos informais da cidade e programa de regularização é verdadeiramente um avance significativo na gestão da cidade especialmente quando se considera que isso é somente um dos vários programas que formam a política municipal de habitação. A mobilização de fundos adicionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a União Européia para implementar os programas Favela Bairro e Bairrinho é uma garantia de que para a continuação de um projeto de multi-assentamento e de larga escala. De qualquer forma, está provado que a Secretaria de Habitação não estava preparada para tomar essa grande responsabilidade e tinha que contratar uma consultoria de gestão privada (gerenciadora) para a gestão do programa. Esse é um risco para a capacitação

de recursos nativos e construção da institucional e deve afetar a apropriação interna de processos de gestão e procedimentos. O enfoque usado pelo IPP para responsabilizar-se pelo programa Rio Cidade fornece melhores indicações que o setor público é perfeitamente capaz de gerenciar um ciclo completo de um projeto num programa de revitalização urbana de múltiplos projetos, incluindo consultas nos bairros.

Os projetos do Favela Bairro ainda se concentram no melhoramento físico e investimentos pesados em infra-estrutura limitando a participação dos moradores na fase de preparação do projeto embora o conservadorismo dos investimentos públicos gerando investimentos privados permanece em ambos casos dos projetos Rio Cidade e Favela Bairro. Vale a pena ressaltar que a segunda fase do programa enfatiza desenvolvimento sócio-econômico e dirige-se à geração de emprego e apoia o estabelecimento de micro-empresas numa maneira bem estruturada. Outra limitação do programa é que a regularização final e integração legal não têm sido feita apesar do fato que aproximadamente 22.000 famílias têm recebido seu título de terra em diferentes assentamentos informais. Procedimentos complexos e demorados de regularização da terra estão impedindo a integração total das favelas na cidade formal portanto impedindo o programa Favela Bairro de alcançar um dos seus mais fundamentais objetivos.

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

A economia do Rio de Janeiro tem se recuperado parcialmente e relativamente o baixo nível de desemprego leva otimismo a sua população que está respondendo positivamente aos programas de revitalização urbana. A violência tem diminuído nos assentamentos informais onde aconteceu intervenção municipal mas não tem acabado na cidade como um todo. A questão fica se um simples governo local tem os meios e instrumentos para resolver um problema que é estrutural da sociedade Brasileira e vai além da jurisdição do seu território. Vários outros problemas que não podem ser resolvidos sozinhos pelo governo local do Rio tais como problemas ambientais, congestionamento de trânsito, transporte público, sistemas de esgoto continuam sem serem resolvidos porque pedem trabalhar estreitamente com municipalidades da região metropolitana. A solução para poluição industrial, contaminação das fontes de água, a sedimentação da baía de Guanabara e qualidade do ar depende da coordenação do governo da cidade com outros níveis de governo e também com seus municípios vizinhos da região metropolitana. Não obstante dos êxitos dos programas municipais, tentar resolver sozinho seus maiores problemas não dará ao Rio uma solução sustentável a muitos dos seus problemas e colocará em perigo sua posição de cidade mundial no século 21.