



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

MATHEUS SOUSA MACIEL GUALBERTO DE GALIZA

O Plano Diretor: Análise das relações de poder entre Executivo, Legislativo e sociedade no processo de construção de agenda do Plano Diretor do Rio de Janeiro.

**JOÃO PESSOA
2022**

MATHEUS SOUSA MACIEL GUALBERTO DE GALIZA

O Plano Diretor: Análise das relações de poder entre Executivo, Legislativo e sociedade no processo de construção de agenda do Plano Diretor do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dr. Lizandra Serafim

JOÃO PESSOA
2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G161p Galiza, Matheus Sousa Maciel Gualberto de.

O Plano Diretor : análise das relações de poder entre Executivo, Legislativo e sociedade no processo de construção de agenda do Plano Diretor do Rio de Janeiro / Matheus Sousa Maciel Gualberto de Galiza. - João Pessoa, 2022.

118 f. : il.

Orientação: Lizandra Serafim.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Política - Plano Diretor. 2. Relações Executivo-Legislativo. 3. Rio de Janeiro. 4. Análise de Redes Sociais. I. Serafim, Lizandra. II. Título.

UFPB/BC

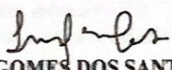
CDU 32:332.145(043)

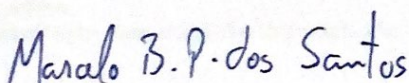


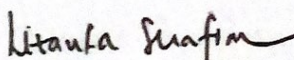
Universidade Federal da Paraíba
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ATA Nº 5

Aos dezessete dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e dois, às 08h30min, na Sala do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, instalou-se a banca examinadora de dissertação de Mestrado do(a) aluno(a) **MATHEUS SOUSA MACIEL GUALBERTO DE GALIZA**. A banca examinadora foi composta pelos professores Dra. **IRIS GOMES DOS SANTOS**, UFPB, examinador externo ao programa, Dr. **MARCELO BURGOS PIMENTEL DOS SANTOS**, UFPB, examinador interno, Dra. **LIZANDRA SERAFIM**, UFPB, presidente. Deu-se início a abertura dos trabalhos, por parte da presidência dos trabalhos, a professora Dra. **LIZANDRA SERAFIM**, que de imediato solicitou a(o) candidato (a) que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada *O Plano Diretor: Análise das relações de poder entre Executivo, Legislativo e sociedade no processo de construção de agenda do Plano Diretor do Rio de Janeiro*. Concluída a exposição, a professora Dra. **LIZANDRA SERAFIM**, presidente, passou a palavra à professora Dra. **IRIS GOMES DOS SANTOS**, para arguir o(a) candidato(a), e, em seguida, ao professor Dr. **MARCELO BURGOS PIMENTEL DOS SANTOS**. Após o que fez suas considerações sobre o trabalho em julgamento; tendo sido aprovado o candidato, conforme as normas vigentes na Universidade Federal da Paraíba. A versão final da dissertação deverá ser entregue ao programa, no prazo de 90 dias; contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa. O(A) candidato(a) não terá o título se não cumprir as exigências acima.


Dra. IRIS GOMES DOS SANTOS, UFPB
Examinador Externo ao Programa


Dr. MARCELO BURGOS PIMENTEL DOS SANTOS, UFPB
Examinador Interno


Dra. LIZANDRA SERAFIM, UFPB
Presidente

MATHEUS SOUSA MACIEL GUALBERTO DE GALIZA
Mestrando

AGRADECIMENTOS

O meu agradecimento inicial será dado para minha mãe, Claudiana Maciel, por todo seu amor, carinho e suporte nos mais diversos momentos da minha vida, de modo que seria impossível chegar a este momento sem o seu suporte. No mais, agradeço ao meu pai José Severino e a minha tia Maria Goreth por todo apoio durante a minha vida e graduação. Também agradeço aos meus avós por ambos os lados e demais parentes.

Agradeço ao meu tio-avô Monsenhor Luiz Gualberto de Andrade, um dos pioneiros na educação de ensino superior no sertão paraibano. Suas ações em favor da educação impactaram positivamente centenas de vida pelos rincões da Paraíba, ao implantar a Faculdade de Filosofia de Cajazeiras e ser o primeiro Diretor do campus de Cajazeiras da Universidade Federal da Paraíba.

Agradeço à minha orientadora Lizandra Serafim pelo empenho e constante apoio na execução deste trabalho, bem como aos docentes da UFPB que me apoiaram desde a minha graduação.

Agradeço aos meus amigos, que muito me apoiaram para seguir em frente apesar dos percalços da pandemia e dificuldades impostas pelo trabalho. Em especial, agradeço a minha namorada, Letícia Buriti, que apesar da distância sempre esteve presente para juntos enfrentarmos as dificuldades.

“Os subúrbios do Rio de Janeiro são a mais
curiosa coisa em matéria de edificação de
cidade.”

Lima Barreto

RESUMO

O Plano Diretor do Rio de Janeiro tem sido debatido desde o ano de 2019, e tinha o seu término previsto para o final de 2022. Ele tem sido um instrumento de relevância para o planejamento urbano brasileiro, uma vez construído junto ao poder executivo, legislativo e à sociedade, a partir de audiências públicas. Esta dissertação busca analisar como tem sido construída a relação entre o poder Executivo e Legislativo quanto ao Plano Diretor do Rio de Janeiro, a fim de identificar quais dessas esferas de poder possuem maior influência no seu desenvolvimento. Para atingirmos os objetivos propostos, foram adotados métodos quantitativos, com a análise de rede social para definir o nível de rede, a centralidade dos atores e o grau de intermediação entre eles. As entrevistas estruturadas foram realizadas com os membros da Comissão Especial do Plano Diretor e outros atores que atuam na formação de agenda da comissão. A análise de dados foi mediada pelo *software* GEPHI, que possibilitou a análise das redes e a construção do grafo. A nível qualitativo, foram analisadas as atas das audiências públicas e reuniões da Comissão do Plano Diretor, dialogando com fontes bibliográficas e documentais. Destarte, foi possível verificar que o Poder Executivo apresentou maior controle sobre as temáticas do Plano Diretor, sendo o Secretário de Planejamento Urbano o ator central da rede.

Palavras Chaves: Plano Diretor; Rio de Janeiro; Análise de Redes Sociais; Relações Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

The Rio de Janeiro Master Plan has been debated since 2019 and had an expected completion date by the end of 2022. This has been a relevant instrument for Brazilian Urban Planning, built together with the executive power, legislative power, and society, from public hearings. This thesis sought to analyze how the relationship between the Executive and Legislative powers involving the Master Plan of Rio de Janeiro was developed, to identify which of these spheres of power have the most significant influence on its development. To achieve the proposed objectives, quantitative methods were adopted, with a Social Network Analysis to define the network level, the centrality of the actors, and the degree of intermediation between them. Structured interviews were performed with the Master Plan Special Commission members and other actors who set the commission's agenda. The data analysis was mediated by the GEPHI software, which enabled the study of networks and the construction of the graph. Qualitatively, the minutes of public hearings and Master Plan Committee meetings were analyzed, dialoguing with bibliographic and documentary sources. It was possible to verify that the Executive Power presented greater control over the themes of the Master Plan, with the Secretary of Urban Planning being the central actor of the network.

Keywords: Master Plan; Rio de Janeiro; Social Network Analysis; Executive-Legislative Relations.

Lista de Figuras

Figura 1 – Níveis de Agenda.....	24
Figura 2 – Os 4Ps na formação de Agenda.....	26
Figura 3 – Impactos na Agenda.....	28
Figura 4 – A Elaboração do Plano Diretor.....	57
Figura 5 – A Representação de uma Rede.....	78
Figura 6 – <i>Interface</i> do GEPHI.....	86
Figura 7 – Grafo do Plano Diretor.....	93
Figura 8 – Grafo não-dirigido x dirigido.....	94

Lista de Quadros

Quadro 1 – Estatísticas de Tamanho.....	81
Quadro 2 – Estatísticas de Coesão.....	81
Quadro 3 – Estatísticas de Centralidade.....	83
Quadro 4 – Amostragem da entrevista e seus cargos.....	88
Quadro 5 – Indivíduos citados.....	90

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Representação Parlamentar na CMRJ.....	47
Tabela 2 – Grau Ponderado dos Indivíduos.....	95
Tabela 3 – Intermediação.....	97

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ACRJ	Associação Comercial do Rio de Janeiro
BNH	Banco Nacional de Habitação
CMRJ	Câmara Municipal do Rio de Janeiro
Codesco	Companhia de Desenvolvimento das Comunidades
COHABs	Companhias de Habitação
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo Conselho Federal de
Crea	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CHA	Controle Horizontal Adversarial
CHC	Controle Horizontal Coalizacional
CHP	Controle Horizontal Partidário
Chisam	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
FAM-Rio	Federação de Moradores do Rio de Janeiro
Ledub	Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro
Luos	Lei de Uso e Ocupação do Solo
Psdb	Partido da Social Democracia Brasileira
DEM	Partido Democrata
PT	Partido dos Trabalhadores
PL	Partido Liberal
PV	Partido Verde
PDM	Plano Diretor Municipal

Sinduscon	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
Saerj	Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Rio de Janeiro
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. CAPÍTULO 01 - A FORMAÇÃO DE AGENDA E A SUA IMPORTÂNCIA	20
2.1 Identificação e definição de problemas públicos	20
2.2 Agenda: definição e níveis	22
2.2.1 Formação da agenda	25
2.2.2 Modelos de formação de agenda	29
2.2.3 Modelo dos Múltiplos Fluxos	29
2.2.4 Modelo do Equilíbrio Pontuado	32
2.2.5 Modelo das Coalizões de Defesa	34
2.3 A Relação do Executivo e Legislativo na Formação de Agenda no Brasil	37
2.3.1 A Relação Executivo-Legislativo no nível Municipal	43
2.3.2 A Relação Executivo-Legislativo na cidade do Rio de Janeiro	46
3. CAPÍTULO 02 – AS AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS	50
3.1 O Plano Diretor	55
3.2 Histórico da agenda das políticas públicas urbanas no Rio de Janeiro	60
4. CAPÍTULO 3 – PERCURSO METODOLÓGICO	74
4.1 A Análise de Redes Sociais na Ciência Política	74
4.2 Representação da Rede	78
4.2.1 Métrica em nível dos nós	78
4.2.2 Métrica em nível de rede	79
4.2.3 Estatísticas de Rede	80
4.3 Limitações da Pesquisa	82
4.4 A coleta de dados	83
4.5 O software <i>GEPHI</i>	84
5. CAPÍTULO 4 – OS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS E A ANÁLISE DE REDE DO PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO	87
5.1 Dos nomes dos citados	90
5.2 Da análise de Redes	91
5.3 Informações qualitativas da entrevista e os atores fantasmas	98
5.4 As relações existentes na Comissão Especial do Plano Diretor	99
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	108

REFERÊNCIAS	116
-------------------	-----

1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor Municipal - PDM do Rio de Janeiro é constituído por uma rede de relações que vão desde a participação popular, aos poderes executivo e legislativo. Nesse sentido, esta dissertação traz o resultado da pesquisa que analisou o papel desempenhado pelo Executivo e pelo Legislativo na revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, e a participação de cada um deles na definição da agenda de políticas públicas urbanas da cidade.

A revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro se iniciou em outubro de 2019 e tinha seu encerramento previsto para o fim de 2022. O Plano Diretor é o principal instrumento de planejamento urbano dentre as cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes. Uma vez regulamentado pelo Estatuto da Cidade, esse instrumento tem um rígido processo, que vai desde a sua formulação até a sua aprovação.

O projeto inicialmente é proposto pelo Executivo, que precisa consultar a sociedade civil interessada em participar. Após a finalização por parte do Executivo, o projeto é encaminhado para a Câmara de Vereadores, que é responsável por debater as temáticas apresentadas pelo Executivo, organizar audiências públicas e aprovar a lei para sanção do prefeito. Esse processo torna crucial a cooperação entre os poderes políticos para a aprovação do projeto.

Ainda que a cooperação entre poderes seja elemento chave para a aprovação dessas políticas públicas urbanas, o histórico do Rio de Janeiro na construção de Planos Diretores é bastante conturbado e pouco participativo (SANTOS JÚNIOR, 2011).

Considerando a atual revisão, esse é o quarto Plano Diretor sendo trabalho no Rio de Janeiro, podendo ser o terceiro aprovado. O primeiro dos planos – o Plano Agache – foi iniciado na década de 20 e nunca finalizado. O segundo Plano Diretor Municipal (PDM) do Rio de Janeiro e o primeiro aprovado, foi em 1992, com o então prefeito César Maia. Apesar da sua importância, o PDM de 92 foi bastante criticado pela baixa participação popular (CORREIA, 2013). O terceiro plano iniciou suas discussões em 2001 e, após as polêmicas envolvendo a não-cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, a baixa participação popular e uma série de decisões judiciais, foi aprovado em 2011.

Com base nesse histórico, a atual discussão sobre o Plano Diretor tem interesse em reduzir boa parte das rusgas que aconteceram nas discussões anteriores, em especial envolvendo questões de impostos. Também tem interesse em uma maior promoção das audiências públicas e participação popular.

Apesar do interesse pela participação de atores da sociedade civil na atual revisão, parte do progresso e das medidas de participação mais comuns tiveram que ser deixadas de lado por conta do isolamento social decorrente da pandemia de COVID-19, que levou o Brasil ao caos. Consequentemente, a cidade do Rio de Janeiro foi uma das mais afetadas em percentual de infectados e mortos.

Sendo assim, as principais medidas adotadas para as mais de 200 organizações cadastradas para reuniões, em seis grupos diferentes, se concentraram nos acessos remotos. Isto inclui enquetes participativas, vídeos explicativos por canais do *youtube* (por onde, inclusive, reuniões são enviadas), além da participação em *webinars*, que se tornaram mais constantes devido ao isolamento social como principal medida de prevenção ao contágio pela COVID-19 (RIO DE JANEIRO, 2019).

Em decorrência dos efeitos da pandemia, os prazos para andamento do projeto na Câmara foram estendidos, a fim de que os vereadores tivessem mais tempo para analisar e compreender os tópicos debatidos e quais seriam os tópicos de maior interesse dos moradores de cada região.

Tal aspecto se apresenta nas teorias de Kingdon (2014), ao apontar elementos que compõe o processo de formação de agenda, pois, segundo suas reflexões, algo só se torna um problema público quando os atores envolvidos no processo o consideram dentro do processo de formação de agenda.

Destarte, durante a discussão aqui apresentada, utilizou-se do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2014) para explorar o processo de discussão e decisão sobre o Plano Diretor do Rio de Janeiro. Em especial, isto se deu no seu debate no Legislativo, que, apesar de ter tido sua conclusão prevista até o fim de 2021, após uma longa pausa, retomou os debates em março de 2022.

No Modelo de Múltiplos Fluxos, os estágios de formação de agenda e alternativas para formação de políticas são focalizados (CAPELLA, 2007). Este modelo ocorre em especial por um processo de combinações de fatores ao longo do tempo, decorrentes de

fatores temporais, de oportunidade e de liderança (GÖTTEMS, 2010). A teoria de Kingdon (2003) leva este nome por entender que, na ascensão de temas à agenda política, existem três fluxos decisórios com independência. Quando esses fluxos convergem, as mudanças na agenda ocorrem. Os fluxos são: o de problemas; o de soluções; o de políticas.

Para Kingdon (2003), um importante elemento para impulsionar a junção dos fluxos são os empreendedores políticos. Estes são atores técnicos sobre um tema e que representam ideias de grupos ou possuem autoridade dentro do processo decisório, podendo estar dentro ou fora do governo. Os atores técnicos são alguns dos principais responsáveis para que um problema seja entendido como um problema (KINGDON, 2014).

Destarte, a pergunta problema desta pesquisa surge inicialmente da vivência do autor desta dissertação nos grupos da Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro. Aliado ao modelo de fluxos decisórios de Kingdon (2014), chega-se à seguinte questão: Qual seria o peso de cada um dos poderes na formação da agenda do Plano Diretor, em especial do Executivo?

Ao buscar responder essa problematização, a principal hipótese que fundamentou esta pesquisa é a de que o Poder Executivo possui um maior controle da discussão da agenda de políticas públicas urbanas na cidade do Rio de Janeiro. Esta hipótese parte, em especial, das observações empíricas do autor ao longo de sua participação em grupos de trabalho da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, sobre a revisão do Plano Diretor da Cidade. Assume-se, pois, que apesar das obrigações legais do Legislativo e interesse na maior participação popular para este novo Plano Diretor, pelo seu peso orçamentário e político, o Executivo teria maior controle no processo.

O percurso metodológico estabelecido tem a Análise de Redes Sociais como método para melhor abarcar o número de atores e a relação entre eles, a fim de identificar o que essa relação significava para o debate entre os dois poderes políticos no andamento do Plano Diretor.

A Análise de Redes Sociais é uma estrutura baseada na Teoria dos Grafos da matemática, em que a relação de objetos de um determinado conjunto pode ser estudada pela rede de nós e arestas, onde os nós são os objetos estudados. Nesse caso, os

participantes da discussão do Plano Diretor são os nós e as arestas são as relações entre eles. A análise vem sendo utilizada como ferramenta em diversas áreas de conhecimento, desde a análise de sistemas de organismos na Biologia, até a relação entre o Estado e sociedade nas Ciências Sociais.

Para identificar os atores responsáveis pela relação entre o Executivo e Legislativo, foi necessário realizar a medição da centralidade de rede. Este método foi utilizado para identificar os nós mais importantes de uma rede, uma vez que sua contribuição à discussão significa identificar o membro mais influente ou com a maior representatividade no seu grupo, o que ocorreu por meio de entrevistas estruturadas. Os dados dessas entrevistas foram analisados através do *software GEPHI* para análise de redes, visando a construção do grafo.

A rede foi representada de modo que os participantes da discussão do Plano Diretor são os nós e as arestas, sendo levada em consideração a rede de contatos e a capacidade de influência de cada um deles. Desse modo, um participante fica ligado a outro caso o influencie no processo de escolha dos problemas. Esta análise poderá ser mais bem entendida durante o Capítulo 3, em que se apresenta o percurso metodológico.

Para a coleta dos dados necessários à realização da Análise de Rede Social, foi utilizado o instrumento de entrevista estruturada com os participantes da Comissão Especial para Discussão do Plano Diretor. Entretanto, vale destacar que nem todos se disponibilizaram a entrevista, por motivos de agenda ou falta de resposta nos contatos estabelecidos. A Comissão Especial para Discussão do Plano Diretor, criada na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, conta com a presença de 12 vereadores e espaço aberto para discussão e apresentações por parte de membros do Poder Executivo e Sociedade Civil.

O objetivo principal das entrevistas estruturadas – que seguem um roteiro de perguntas – foi o de identificar os atores do Plano Diretor, representantes do Executivo e do Legislativo, que efetivamente contribuem para a sua construção.

Após o registro das entrevistas, as respostas foram relacionadas pelo *software GEPHI* para a representação gráfica da rede, pois além de mensurar a distância média entre todos os participantes e conseguir identificar aqueles que por mais vezes são citados como atores centrais, também foi possível identificar o grau de fluxo de

informação e influência embarcada por cada um deles.

Somado a estes procedimentos metodológicos, também foi realizado um levantamento bibliográfico e documental como forma de respaldar as discussões aqui apresentadas, do ponto de vista teórico, conceitual e legal. Isto contribuiu para a produção do conhecimento na área de ciências políticas, sociais e humanas, uma vez que atualmente o diálogo entre as áreas é plural.

Estruturalmente, esta dissertação está dividida em 4 capítulos. A divisão está norteadada com base em eixos centrais que, ao serem combinados, contribuem para a compreensão do objeto de pesquisa proposto, ou seja, a influência dos poderes no Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro.

O primeiro capítulo tem como base uma contextualização histórica, a fim de discutir a formação de agenda e a relação entre o Executivo e Legislativo. Essa união das temáticas se deu pelo fato de que, no cenário do Rio de Janeiro, a relação entre os poderes ajuda a explicar todo o processo de formação de agenda. É destacada, em especial, a literatura de Kingdon (2014), com o seu Modelo de Múltiplos Fluxos, que ao longo deste trabalho foi a base de análise da agenda carioca. Do ponto de vista da relação entre os poderes, foram utilizadas as discussões propostas por Inácio e Rezende (2015) em suas definições sobre controle horizontal, destacando o Controle Horizontal Partidário - CHP para a análise desta discussão.

O segundo capítulo traz uma reflexão, do ponto de vista histórico, das políticas públicas urbanas no Rio de Janeiro, incluindo os processos dos seus planos diretores passados. Como a cidade do Rio de Janeiro está imersa em um contexto nacional, a evolução de políticas urbanas no Brasil também foi abordada para aprofundar a discussão sobre o cenário carioca. Para essa contextualização histórica, a literatura base foi diversa, incluindo Rolnik (1981); Rubin (2013); Bonduki (1994); Bassul (2005). Para o caso do Rio de Janeiro, foram utilizados em especial Correia (2013); Almeida (2005); Fonseca (2013) e Oliveira (2012).

O terceiro capítulo aborda o percurso metodológico e aponta quais os principais meios desenvolvidos para alcançar os objetivos propostos, a exemplo da metodologia da Análise de Redes Sociais, as dificuldades identificadas, os *softwares* utilizados para a construção da rede e quais as estatísticas de rede apresentadas.

Por fim, o quarto e último capítulo toma como base, em especial, a Teoria de Múltiplo Fluxo de Kingdon (2014), a teoria de Controle Horizontal Partidário de Inácio e Rezende (2015) e o apanhado histórico da cidade do Rio de Janeiro apresentado por Oliveira (2012). Buscou, assim, responder ao problema de pesquisa e apresentar os resultados das entrevistas após a Análise de Redes e a análise das discussões apresentadas nas audiências públicas. Com isto, apresentam-se quais são os atores centrais deste debate, o que eles representam e qual o impacto dessa representação ao longo do Plano Diretor.

2. CAPÍTULO 01 - A FORMAÇÃO DE AGENDA E A SUA IMPORTÂNCIA

Do ponto de vista da Ciência Política, o conceito de Agenda possui uma concepção plural no campo das políticas públicas, na qual prepondera a percepção que a agenda se define pelos problemas e temas considerados importantes (CAPELLA, 2015; SECCHI, 2016; COBB; ELDER, 1971).

Esses temas importantes possuem várias nuances, uma vez que estão conectados às visões de problemas que os grupos políticos conseguem enxergar dentro das instâncias sociais, econômicas, culturais, políticas, dentre outras. Por isto, compreender como estes problemas ou condições se tornam problemas públicos é importante para identificarmos e refletirmos como eles são consolidados dentro das formações de agenda (KINGDON, 2003).

De acordo com Secchi (2016), o ciclo de políticas públicas pode ser entendido como um esquema que organiza o processo de elaboração de uma política pública em fases interdependentes e sequenciais. A formação da agenda se localiza entre a identificação do problema público e a formulação de alternativas. Entretanto, como forma de relegar a reflexão em torno da ligação causal do ciclo, buscou-se entender como os problemas públicos são definidos, para em seguida se debruçar sobre as definições de agenda e seus níveis, seguidos pela reflexão da formação da agenda que abrange diferentes perspectivas.

2.1 Identificação e definição de problemas públicos

A problemática das percepções sobre os entraves públicos perpassa pela discussão da Sociologia, entre o funcionalismo positivista de expoentes como Talcott Parsons (2007), o interacionismo simbólico e sua fenomenologia.

O funcionalismo coloca os problemas públicos enquanto elementos “objetivos” da realidade, sendo o papel dos cientistas sociais identificar objetivamente essas disfunções sociais, suas causas, bem como elaborar alternativas (PARSONS, 2007). Já o interacionismo simbólico admite como insuficiente a realidade objetiva (PARSONS, 2007;

CAPELLA, 2018). Entretanto, a realidade subjetiva deve ser considerada não apenas para perceber problemas públicos, mas para que estes problemas sejam de fato públicos, pois eles nascem das construções sociais (PARSONS, 2007).

Há uma diferença entre condições e problemas públicos. Segundo Kingdon (2014), as condições seriam ocorrências que podem se tornar problemas quando se decide agir sobre uma referida questão, já o problema público é uma visão interpretativa. Esta ideia pode ser complementada pela visão de Sjöblom (1984), para quem um problema é a diferença entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Assim, uma condição se torna um problema público quando os atores intersubjetivamente a consideram como tal (KINGDON, 2014). Para que essa conversão ocorra, os indicadores e o *feedback* das ações do governo e/ou eventos, crises e símbolos podem levar a percepção enquanto problema, mas isto não se dá de forma automática.

O que pode ser deduzido é que nem todo problema é um problema público (CAPELLA, 2018). Sendo assim, o que leva um problema ser considerado intersubjetivamente pelos atores? O que difere um problema privado de um problema público? De acordo com Anderson (2011, p. 81, *tradução nossa*):

Os problemas essencialmente públicos são aqueles que afetam um número substancial de pessoas e têm efeitos amplos, incluindo consequências para pessoas não diretamente envolvidas. Eles também podem ser difíceis ou impossíveis de serem resolvidos por ação individual.

O conceito acima pode ser ampliado quando o analisamos junto a nove elementos concebidos por Capella (2018) para a definição de problemas, sendo eles: a causalidade da origem e responsabilização do problema; a percepção de gravidade pelo coletivo ou uma parte dele; a incidência do problema sobre a parcela da população; se o problema se apresenta como novidade; a proximidade do problema do cotidiano das pessoas; apresentação do problema como uma situação de crise; a percepção social do público-alvo do problema; a percepção social e da gestão pública sobre alternativas e; a validade das soluções.

Percebe-se, nos fatores de definição do problema público, a sua relação com os diferentes atores políticos. A forma como problemas afetam a sociedade ou como o mesmo problema afeta de distintas formas os diferentes grupos tem sua importância.

Esta importância se relaciona ao caráter intersubjetivo dos problemas públicos, fazendo da definição do problema um elemento político, ou seja:

Os problemas são definidos na política para atingir metas - mobilizar o apoio para um lado em um conflito. Definir um problema é fazer uma declaração sobre o que está em jogo e quem é afetado e, portanto, definir interesses e a constituição de alianças. Não existe uma definição de problema apolítico (STONE, 2002, p. 231).

Devido ao caráter interdependente das fases do ciclo de políticas públicas, o caráter político da definição de problemas pode apresentar diferentes consequências. Por exemplo, distintas visões sobre a mesma realidade podem sofrer oposição entre os diferentes grupos políticos, com algumas alcançando a agenda formal e outras não. De forma similar, diferentes concepções de problema apontam para diferentes alternativas (SECCHI, 2016). O filtro aos diversos problemas e condições, bem como o filtro às diversas visões de um mesmo problema, se apresenta como a agenda.

2.2 Agenda: definição e níveis

Existe uma diversidade de definições do termo agenda. Para Secchi (2016) e Capella (2018), ela é definida como um conjunto de problemas compreendidos como relevantes em um determinado momento. Do ponto de vista de Cobb e Elder (1971), ao inaugurar o termo agenda, o entendimento sinaliza um conjunto de discussões legítimas e que chamam atenção no sistema político.

Paralelo a estas definições somam-se outras duas de pesquisadores diferentes, a de Zahariadis (2016) que conceitua agenda em quatro elementos baseados na “lista contextual de prioridades de ação governamental” (Zahariadis, 2016, p. 5) e a concepção de Birkland (2005, p. 109), que apresenta a definição de agenda como a “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos”.

Ao mesmo tempo que todas as definições apontam para alguns elementos comuns, como a relevância do tema, o papel do governo e o papel dos atores políticos, torna-se importante frisar algumas contribuições que podem ser apropriadas de algumas delas. Birkland (2005), por exemplo, reforça a presença de aspectos simbólicos e subjetivos, bem como de elementos concretos, documentados e instrumentais. Já do

ponto de vista de Zahariadis (2016), é possível estabelecer maior diálogo com outras definições, por quatro termos por ele utilizados: prioridade, governamental, ação e contexto.

A noção de prioridade é comum nas outras definições e central em qualquer discussão sobre agenda. Da mesma forma que diferentes grupos podem perceber uma realidade como problema ou não, eles podem percebê-lo em diferentes graus de relevância. Organizar a agenda, segundo Zahariadis (2016) requer estabelecer prioridades, pois a atenção é um recurso escasso. Fatores como valores e perspectivas institucionais, bem como vontade política ou pressão popular podem levar a prioridade do problema na agenda (SUBIRATS, 2007). Estes fatores levam à revisão da definição do problema, segundo aspectos como gravidade, público-alvo e novidade, o que modifica a suas chances de seguir para a agenda.

O aspecto governamental aponta novamente para um diálogo com outras definições, assim como permite introduzir os níveis de agenda. Apesar dos avanços no campo das políticas públicas migrarem para uma perspectiva pluralista, o Estado ainda se apresenta enquanto ator necessário para as Políticas Públicas (SECCHI, 2016). O autor Secchi (2016) atribui o nascimento do estado moderno enquanto voltado para políticas públicas, ao monopólio legítimo da força e ao controle de uma parte considerável dos recursos nacionais, ao que se soma a legitimidade institucional. A forma pela qual o Estado e seu aparato jurídico-institucional se fazem presentes na fase da agenda pode ser evidenciado pelos níveis da agenda.

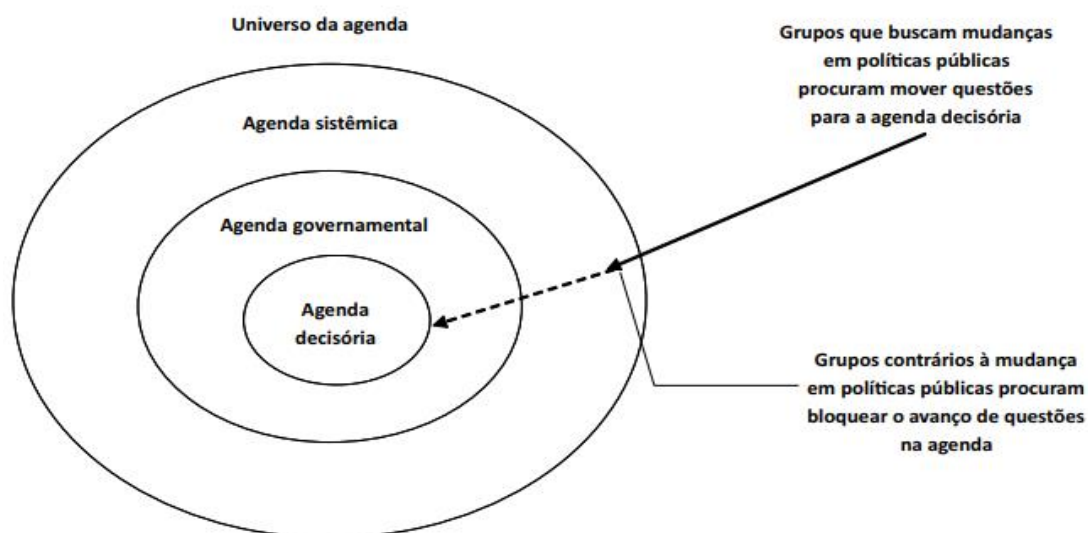
Faz-se mister ressaltar os dois tipos de agendas existentes e suas diferenças, sendo elas a agenda sistêmica e a governamental, ambas pontuadas por Cobb e Elder (1971). A primeira agenda, a sistêmica, se refere ao conjunto de problemas que estão recebendo atenção da sociedade e são compreendidos como de competência das autoridades governamentais. Já a agenda governamental diz respeito aos problemas e questões consideradas como relevantes, ou prioritárias, pelos tomadores de decisão (CAPELLA, 2018).

Estas agendas são as que estão no rumo para a formulação de políticas públicas. A separação indica que nem todas as pautas reconhecidas socialmente como relevantes terão espaço ou serão consideradas pela gestão pública. A barreira semipermeável entre

as duas agendas se refere à jurisdição legítima do governo (SECCHI, 2016; BIRKLAND, 2005).

Sobre este modelo inicial, duas contribuições adicionais devem ser mencionadas. A primeira é a da agenda decisória de Kingdon (2014), e a segunda é o universo da agenda de Birkland (2005). O autor Kingdon (2014) cria um subconjunto dentro da agenda governamental, a exemplo da agenda decisória, que envolve os temas que além de receberem atenção pela gestão pública, estão prontos a se tornarem políticas públicas pela tomada de decisão. Já para Birkland (2005), a ideia se distancia da agenda governamental, pois o universo da agenda por ele delimitada compreende todas as questões com potencial de serem debatidas. Assim, o modelo se indica da seguinte forma:

Figura 1 - Níveis de Agenda



Fonte: BIRKLAND, 2005.

Além do modelo presente na Figura 1, que demonstra a relação das agendas e os grupos por eles envolvidos, Kingdon (2014) também contribui com o conceito de agendas especializadas, ou seja, universos de agenda com temas específicos, como saúde, educação e/ou as próprias políticas habitacionais. Vale ressaltar, ainda, a agenda midiática, ou seja, os problemas que recebem atenção dos diversos meios de comunicação (SECCHI, 2016) e que têm sido estudados cada vez mais, frente ao seu potencial decisório.

Do ponto de vista governamental, Zahariadis (2016) soma a possibilidade de agência, ou a percepção da possibilidade sobre os problemas, para ser considerado parte da agenda governamental. Ou seja, a atenção da opinião pública ou a relevância atribuída pelos indivíduos não seriam os únicos fatores pelos quais uma questão avançaria rumo à agenda governamental.

Com relação à atenção, os autores Cobb e Elder (1971) somam a resolubilidade e a competência, ou seja, se as ações que afetam a questão são factíveis e necessárias, e se o problema toca a responsabilidade pública, respectivamente. Dentro dos inúmeros problemas apresentados pela sociedade, aqueles que se apresentam como passíveis de real intromissão passam a ser seriamente considerados (CAPELLA, 2018). No entanto, isso não significa que todas as questões que avançam sobre a agenda têm possibilidade de ação. Zahariades (2016) complementa que pode haver inclusão de elementos em que a ação não é possível, seja com a ciência ou não de atores políticos, para, por exemplo, cumprir pressão de apoiadores ou desviar a atenção de outras pautas.

Por fim, o contexto adentra de forma precisa no caráter dinâmico da agenda e de sua formação. A definição de relevância sobre determinados assuntos, bem como a possibilidade de atuar sobre eles, torna os elementos de prioridade dinâmicos. Para Secchi (2016, p. 36) “(...) problemas entram e saem das agendas. Eles ganham notoriedade e relevância, e depois desinflam”.

As percepções sobre problemas podem se modificar ou terem modificada sua intensidade, aliadas também a fatores dinâmicos. Também se compreendem os fatores relacionado ao tempo, aos diferentes contextos culturais e institucionais, econômicos e políticos, que igualmente influenciam na formação da agenda, até porque se relacionam como problemas são identificados (CAPELLA, 2018; ZAHARIADIS, 2016).

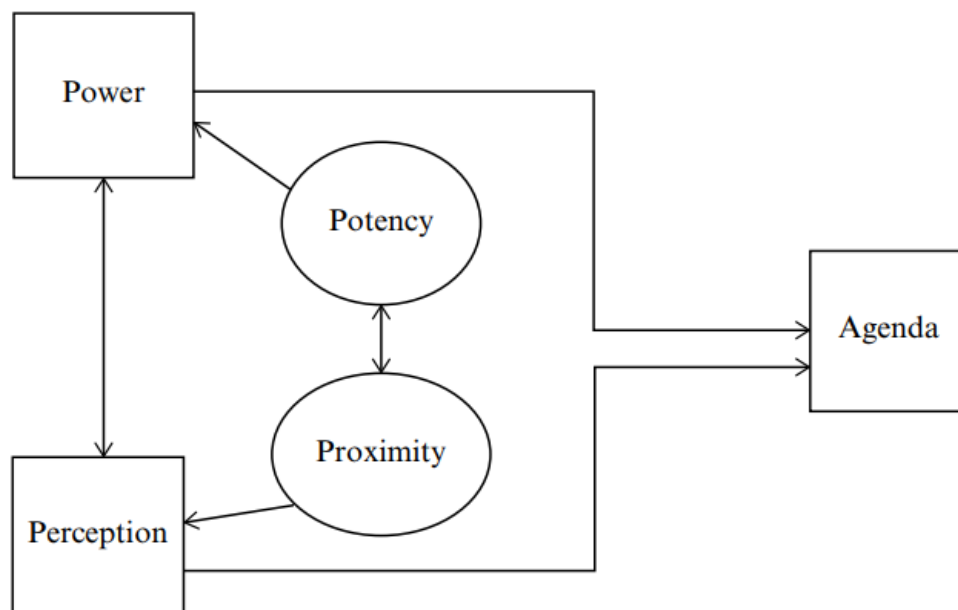
Compreendida a definição das agendas, bem como seus níveis, pode-se então entender a sua formação.

2.2.1 Formação da agenda

A formação de agenda (decisória) passa, portanto, do escalonamento de um problema público até essa agenda, ou seja, na sua percepção enquanto problema

governamental (ZAHARIADIS, 2016). Segundo Zahariadis (2016), há quatro elementos fundamentais no processo de definição de agenda, que ele chama de “4Ps”: potência, proximidade, poder e percepção.

Figura 2 - Os 4Ps na formação de Agenda



Fonte: ZAHARIADIS, 2016.

Potência se liga à intensidade, à gravidade das consequências de uma determinada questão, enquanto proximidade se refere a quão diretas (geograficamente ou temporalmente) e cotidianas são estas questões. Segundo Zahariadis (2016), o Poder é o elemento de maior importância. Ele envolve como diversos grupos e atores mobilizam recursos para acessar a agenda - ou para bloquear o acesso à agenda de outras demandas e/ou por outros grupos -, discutindo, persuadindo, levando ao senso de urgência, e até mesmo se utilizando de coerção (ZAHARIADIS, 2016). As discussões mais acima, sobre como os problemas são percebidos intersubjetivamente e discutidos pela sociedade e pelos formuladores de políticas públicas, bem como a forma pela qual problemas são construídos e definidos, se dão a partir de elementos da percepção (ZAHARIADIS, 2016).

A compreensão da formação de agenda se insere na interação entre estes fatores. Assim, Zahariadis (2016) explica que cada elemento tem efeitos diretos, indiretos e interativos sobre os outros (Poder e Percepção se moldam; e Proximidade e Potência

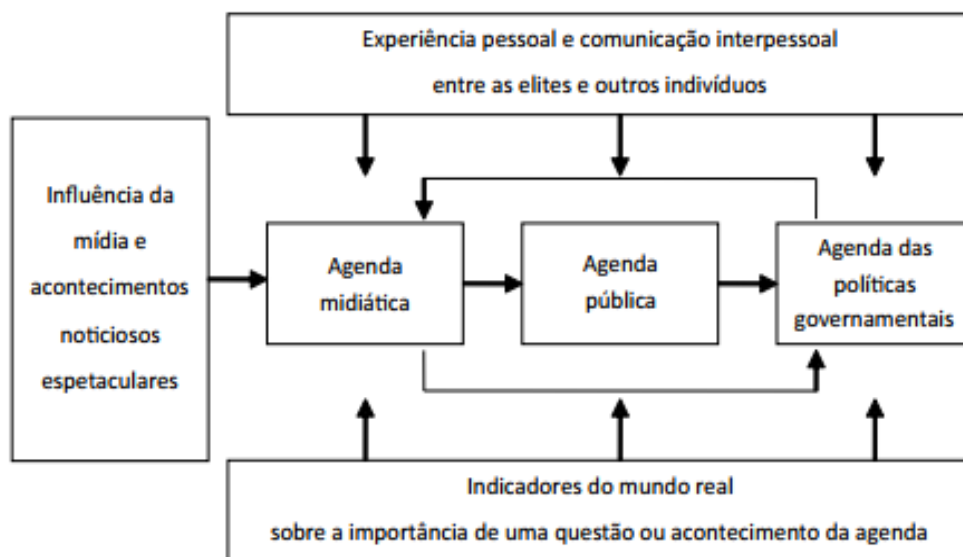
também). A Potência e Proximidade têm efeitos indiretos na agenda, por serem filtrados por Poder e Percepção. Por exemplo, a proximidade de um problema a certo grupo leva a considerações sobre sua gravidade, mas a questão não avança para agendas governamentais porque grupos contrários mobilizam poder, ou não porque não é socialmente percebida fora do grupo a relevância da questão/problema.

Os 4Ps são influenciados por fatores sociais, como foi observado. No entanto, é fundamental ressaltar a importância da agenda midiática na capacidade de moldar os assuntos. Para Azevedo (2004):

a) a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia;¹⁰ b) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; c) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; d) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (issues) importantes num determinado período de tempo (AZEVEDO, 2004, p. 52).

Assim, a mídia se torna tanto uma forma em que os problemas podem ter sua Percepção alterada, bem como senso de Potência e Proximidade. Ou seja, a mídia é um ator tanto para definição de problemas como para sua escalada na agenda (AZEVEDO, 2004; KINGDON, 2014). A mídia se soma aos grupos de atores e aos indicadores objetivos no impacto das agendas, no que Nelson Traquina (1995) sintetiza na Figura 3, abaixo:

Figura 3 - Impactos na agenda



Fonte: TRAQUINA, 1995

Os 4Ps, bem como seu relacionamento com os diferentes grupos políticos, burocráticos e midiáticos, moldam o quadro no qual estão os estudos de formação de agenda. Cobb e Elder (1971) colocam a formação da agenda dentro da discussão acerca da democracia, relacionando conflito político e participação política. Ou seja, interessados na causa buscam mobilizar previamente desinteressados, a fim de articular demandas e dar visibilidade à causa (como divulgação da importância de protestos para aumentar os participantes e o reconhecimento da legitimidade ou da importância subjetiva da questão). Isto se traduz em um elemento democrático de participação social na formação de agenda (COBB; ELDER, 1971). Uma relação pode ser traçada com os 4Ps, na medida em que essa participação afeta diretamente elementos de poder e percepção.

A realização de estudos sobre a formação de agenda é a possibilidade de se levantar questões que são base para se identificar de onde os problemas das políticas públicas nascem. Isto, pois, de acordo com Cobb e Elder (1971, p. 905):

Estamos preocupados com a forma como as questões são criadas e por que alguns debates ou questões incipientes controlam a atenção e a preocupação dos tomadores de decisão, enquanto outros falham. Em outras palavras, estamos perguntando o que determina a agenda do debate política dentro de uma

comunidade. Como é construída uma agenda (ou seja, como uma questão é inserida nela) e quem participa do processo de construção?

No entanto, os estudos sobre formação de agenda não estão isentos de discordâncias. Diversos modelos para a compreensão de como a agenda é formada, e como os atores e elementos conjunturais afetam essa agenda, têm encontrado respostas em diferentes modelos que serão discutidos nas linhas que se seguem.

2.2.2 Modelos de formação de agenda

Os modelos de formação de agenda são baseados especificamente em três tipos, sendo eles: o Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003); o Modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner *et al.* (2009); o Modelo das Coalizões de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Em cada uma das proposições vinculadas aos três modelos para a compreensão sobre a formação e modificação da agenda, é possível encontrar as proposições já discutidas no início deste capítulo, como a diferenciação entre condição e problema, a importância da subjetividade na definição de problemas, e como elementos de poder e percepção influenciam na agenda. Além disso, é importante mencionar que estes modelos não se apresentam como opostos, pois em dado momento incorporam elementos comuns (CAPELLA, 2018).

2.2.3 Modelo dos Múltiplos Fluxos

O modelo de Kingdon incorpora inicialmente a concepção de que o Governo Federal é uma “anarquia organizada”, na qual os agentes operam segundo grande incerteza e ambiguidade, se apropriando do conceito de Cohen, March e Olsen (1972). Dentro desta anarquia organizada, múltiplos fluxos, três especificamente, existem com certa independência em relação aos outros. Estes fluxos são: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. O momento de convergência entre estes fluxos, chamado por Kingdon (2014) de *coupling*, gera a oportunidade de mudança na agenda, o que foi chamado de “janelas de oportunidade política”. De forma mais clara, segundo Kingdon (2014, p. 86-87):

O governo federal é visto como uma anarquia organizada. Encontraremos nossa ênfase sendo colocada mais na "anarquia organizada" do que na "anarquia", à medida que descobrimos estruturas e padrões nos processos. Mas as propriedades de preferências problemáticas, tecnologia pouco clara e participação fluida estão em evidência. Correntes separadas atravessam a organização, cada uma com sua própria vida. Esses fluxos são acoplados em momentos críticos, e esse acoplamento produz a maior mudança na agenda.

O fluxo de problemas retrata o reconhecimento de um problema e, para tal, Kingdon (2014) separa condições e problemas, como já foi colocado. Devido à competição por atenção, o autor evidencia que a forma como um problema é percebido, definido e articulado com e entre a burocracia, é um determinante quanto ao sucesso da questão.

Já o fluxo de soluções pode existir além da percepção do fluxo de problemas (KINGDON, 2014). Essas soluções têm origem nas comunidades políticas, isto é, um conjunto de especialistas, da burocracia ou não, em uma área (CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015). É também nas comunidades políticas que estas ideias circulam, se combinam a outras e podem ser descartadas (CAPELLA, 2018). A sobrevivência se relaciona a fatores como a aceitação pela comunidade política em si, pelo público em geral e pelos tomadores de decisão (KINGDON, 2014). Dentro da aceitação estão elementos ligados a valores e interesses políticos. Também se compreende a validade técnica e a aceitação dos custos da solução. Estes fatores funcionam como filtros para a priorização de algumas soluções, de forma similar ao que fatores como gravidade e proximidade fazem com os problemas.

Separado daqueles dois fluxos está o fluxo político, determinado por "(...) humor público, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuições partidárias ou ideológicas no Congresso e mudanças de administração." (KINGDON, 2014, p.145, *tradução nossa*). O clima/humor nacional pode favorecer ou não as ideias. Da mesma forma, campanhas de grupos de pressão podem evidenciar tanto consenso como conflitos políticos, o que leva a percepções sobre as chances de mudança de agenda. Por fim, as mudanças administrativas, como troca de funcionários chave, de gestão, mudanças de jurisdição, de competência e na distribuição dos partidos e ideias no Legislativo também alteram o fluxo político (KINGDON, 2014).

A confluência entre fluxos, que Kingdon (2014) chamou de *coupling*, se dá quando o problema é percebido, as condições políticas são favoráveis, e existem soluções tidas como viáveis. Esses momentos são chamados de “janelas de oportunidades políticas”, na qual mudanças de agenda são observadas e problemas atingem a agenda governamental. A separação entre os fluxos também apresenta um aspecto importante: a convergência dos fluxos e a criação da janela se dão pelos problemas e fatores políticos (KINGDON, 2014). As soluções não determinam a agenda governamental, mas são decisivas para que os problemas e demandas políticas, que criam a oportunidade para as soluções, alcancem a agenda decisória (KINGDON, 2014).

Um aspecto importante deste modelo é a percepção de que, assim como os problemas e a política podem levar à confluência dos fluxos, uma alteração pode levar à sua desarticulação. Isso significa dizer que, assim como as janelas podem se abrir, elas também se fecham (KINGDON, 2014), o que pode ocorrer mesmo sem alterações na realidade material do problema por soluções. Ainda mais, janelas podem se abrir de forma previsível, bem como por mudanças de governos ou em prazos regulares de alterações de programas em algumas áreas temáticas, como nas discussões sobre os Planos Diretores municipais. Também existe a possibilidade de crises e símbolos levarem à abertura não prevista de janelas.

É importante destacar o papel dos empreendedores de políticas, ou seja, de indivíduos que investem recursos na defesa de uma questão pública (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2018). Os empreendedores de políticas são especialistas nas questões que defendem, podem estar dentro ou fora do governo, e se mantêm atentos à abertura de janelas, buscando inclusive atuar para que os três fluxos se conectem (KINGDON, 2014). Assim, defendem ideias, propõem soluções e articulam politicamente a viabilidade de propostas.

Outros atores também são centrais, sejam eles visíveis ou não. O autor Kingdon (2014) propõe a existência de atores visíveis, que recebem muita atenção, e que por isso podem propor mudanças na agenda, agindo sobre os fluxos de problema e sobre os fluxos políticos, criando oportunidades para a questão de atingir a agenda governamental. Já os invisíveis são os atores que têm capacidade maior de atuar na definição de soluções, levando o problema à agenda decisória.

2.2.4 Modelo do Equilíbrio Pontuado

O modelo iniciado por True, Baumgartner e Jones (1999) adota alguns elementos indicados, com base no conceito de Kingdon (2014), como o papel das ideias na definição de problemas e a importância de atores como os empreendedores. O modelo de Kingdon (2014) indica rápidos períodos de mudança na agenda e nas políticas públicas que, no entanto, não explicam os períodos de estabilidade em certas áreas, nas quais as mudanças se dão por pequenas alterações ao longo do tempo. A partir da observação da existência de períodos de estabilidade e instabilidade é que Baumgartner *et al.* (2009) formam um modelo que compreende ambos os momentos. Os autores definem o modelo do equilíbrio pontuado da seguinte forma:

O curso das políticas públicas nos Estados Unidos não é gradual e incremental, mas sim desajustado e episódico. Longos períodos de estabilidade são interrompidos por explosões de atividade política frenética. [...] Enfatizamos a mudança política por política que acontece através de uma dinâmica muito diferente. A formulação de políticas em equilíbrio ocorre em subsistemas mais ou menos independentes, nos quais as políticas são determinadas por especialistas localizados em agências federais e partes e grupos interessados. Estes interesses atingem o equilíbrio de políticas, ajustando-se entre si e mudando incrementalmente as políticas. (BAUMGARTNER *et al.*, 2009, p. xvii-xviii, tradução nossa)

Enquanto Kingdon (2014) ressalta a existência de atores visíveis e invisíveis e o papel da comunidade política no fluxo de soluções, outro conceito terá destaque no Equilíbrio Pontuado: o de subsistemas. Assim, levando em consideração que atenção e racionalidade são recursos limitados, existe a formação de subsistemas, ou seja, de comunidades de especialistas que se envolvem em um processamento paralelo, ou insulado de uma questão (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 1999; CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015).

Os subsistemas se dão em um ambiente de pouca atenção pela elite política (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 1999). Dessa forma, o processamento paralelo realiza mudanças lentas e incrementais, justamente por estar distante da política do macrossistema (macropolítica), que se ocupa de decisões de alta visibilidade (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 1999). Paralelos podem ser traçados entre os subsistemas e

os atores invisíveis, bem como entre a macropolítica e os atores visíveis de Kingdon (2014).

Os subsistemas detêm o que Baumgartner *et al.* (2009) definem como “monopólio de política”, caracterizado por dois aspectos, sendo o primeiro deles caracterizado por arranjos institucionais que limitam a participação na formulação de políticas públicas e no processo político. Por isso, Baumgartner *et al.* (2009) admitem a existência de um equilíbrio induzido institucionalmente: restringe-se a participação e assim a possibilidade de ascensão de novas ideias, além de mudanças incrementais. O segundo aspecto é a imagem de política (*policy image*), que são as ideias, ou o entendimento compartilhado, que sustenta cada arranjo institucional, e que é composto de elementos empíricos e apelos emotivos (CAPELLA; BRASIL, SUDANO, 2015; BAUMGARTNER *et al.*, 2009). Por meio da imagem da política, a comunicação entre os membros do subsistema é facilitada, bem como a dominância deste entendimento comum - ligado ao papel de especialista - significa o controle da interpretação, definição do problema e de sua discussão (CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015; BAUMGARTNER *et al.*, 2009).

Então, os monopólios se caracterizam como entendimentos comuns em um arranjo institucional que legitima o insulamento de uma questão (BAUMGARTNER *et al.*, 2009). A imagem de uma política é fundamental para a construção e manutenção do monopólio, e ela pode ser aceita ou não nas diversas “arenas políticas” (*policy venues*), isto é, onde institucionalmente decisões sobre o assunto são tomadas (BAUMGARTNER *et al.*, 2009).

A persistência da imagem da política se associa à restrição do acesso às decisões de grupos fora do subsistema e que não partilhem da mesma imagem da política. Estas situações caracterizam o equilíbrio institucionalmente induzido, no qual mudanças nas políticas são lentas e incrementais. No entanto, na medida em que se abre espaço para contestação da imagem, com a divisão do subsistema em conflito, a entrada de novos atores ou a contestação em arenas políticas - processos possibilitados pelos efeitos imprevisíveis da própria imagem política e elementos externos, como eleições e crises - o monopólio é ameaçado (BAUMGARTNER *et al.*, 2009).

São nestes períodos críticos que o equilíbrio é pontuado por mudanças rápidas na política. Baumgartner *et al.* (2009) caracterizam estes momentos de crise como

mudanças nos *feedbacks*. Nisto, nos subsistemas predominaria um *feedback* negativo, em que os choques resultariam em mudanças incrementais, e informações seriam mantidas dentro do subsistema. No entanto, na medida em que choques ou mudanças contestem a imagem da política, maiores efeitos podem ser observados, e ao invés de uma mudança incremental, um novo ponto de equilíbrio radicalmente diferente pode passar a existir (BAUMGARTNER *et al.*, 2009).

Essa mudança dos *feedbacks* indica também a chegada do tema na macropolítica, no qual sua alta visibilidade se associa a alto grau de conflito político, demandando alterações significativas nas políticas públicas. Essas alterações significativas só podem ocorrer uma vez que o alcance da questão ao macrossistema, no qual prevalece o *feedback* positivo, indica o fim do monopólio político, exatamente pelo questionamento da sua imagem compartilhada da política (BAUMGARTNER *et al.*, 2009).

Neste novo cenário de mudança da agenda, é aberto espaço para a entrada de novos atores, de novas ideias e de novas instituições, bem como de arenas que se tornarão permanentes por certo tempo. Ou seja, após a pontuação, um novo equilíbrio é alcançado, e com o arrefecimento do tema no macrossistema, o espaço é aberto para a formação de um novo, e distinto - mas talvez não completo - monopólio.

2.2.5 Modelo das Coalizões de Defesa

Originalmente descrito por Sabatier e Jenkins-Smith (2007), o Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework* - ADF) foi desenvolvido para compreender as crenças e mudanças políticas dentro de um cenário de conflito político marcado por uma pluralidade de atores, destacando o papel da informação técnica (WEIBLE; SABATIER, 2007). De forma similar ao Equilíbrio Pontuado, o ADF também incorpora o conceito de subsistema, mas o define de forma diferente. Para o ADF, os subsistemas incorporam um limite territorial, uma área de política e centenas de participantes governamentais e não-governamentais que podem ser entendidos da seguinte forma:

Dentro de um subsistema político, os participantes da política coordenam seu comportamento com os aliados em coalizões de defesa para influenciar a política. Os subsistemas de políticas são estabelecidos dentro de um contexto social mais amplo, são afetados por e, em algum momento, afetam a sociedade. A ACF

agrupa o contexto social mais amplo em duas categorias: parâmetros relativamente estáveis e eventos externos (WEIBLE; SABATIER, 2007, tradução nossa).

O modelo concebe que os indivíduos são motivados racionalmente, mas que sua racionalidade, e assim sua capacidade de compreender e aprender sobre o mundo, é limitada (WEIBLE; SABATIER, 2007). Para simplificar o mundo à sua volta, os indivíduos utilizam sistemas de crenças para filtrar informações. Isso significa assumir que os indivíduos podem ignorar informações que conflitem com seus sistemas de crenças, mesmo que sejam informações de qualidade, e admitir as que sejam condizentes com suas crenças, apesar de qualidade duvidosa.

Ao participar de um subsistema, eles reconhecem que as chances de sucesso de terem suas convicções representadas restam em formar alianças com outros que partilhem das mesmas crenças, convicções, opiniões, ideias e objetivos (WEIBLE; SABATIER, 2007; CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015).

O ADF assume uma hierarquia no sistema de crenças, o que significa dizer que alianças e coalizões podem ser formadas entre indivíduos que discordem em aspectos secundários, mas concordam em níveis superiores de crença (*core beliefs*, e *deep core beliefs*) (WEIBLE; SABATIER, 2007). Além de compartilhar um sistema de crenças, as coalizões de defesa também se engajam em algum nível de coordenação (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Com diferentes coalizões ocupando o mesmo subsistema, a discordância quanto aos objetivos e crenças, em diferentes percepções da realidade, leva a diferentes percepções ou definições de problemas ou à defesa de diferentes soluções, originando o conflito político intenso. As diversas coalizões empregam recursos financeiros, informacionais, jurídicos, dentre outros, relacionados à opinião pública, para mobilizar seu ponto de vista e influenciar as decisões governamentais (WEIBLE; SABATIER, 2007). Estes recursos são empregados em arenas políticas, isto é, espaços nos quais pode-se influenciar as crenças de outros e discutir propostas políticas.

O fundamental do ADF é que os subsistemas não estão isolados, nem são estáticos: eles tanto influenciam sobre eventos externos, como são constrangidos, sendo que seus recursos são modificados tanto pelos eventos externos quanto por “parâmetros relativamente estáveis” (WEIBLE; SABATIER, 2007).

Eventos externos importam na medida em que podem atrair ou distanciar atenção da opinião pública e de recursos para subsistemas em particular. Diferentemente do Equilíbrio Pontuado, novos atores podem somar às coalizões de forma mais facilitada. Estes eventos externos podem ser nas mudanças socioeconômicas, na opinião pública, nas coalizões governamentais ou nos impactos de outros subsistemas. O interessante é que estes eventos tanto influenciam sobre as coalizões como são transformados pelas alterações políticas por elas causadas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE; SABATIER, 2007).

Enquanto eventos externos já possuem uma relativa estabilidade (de anos, ou talvez mesmo décadas), os parâmetros relativamente estáveis têm uma estabilidade ainda maior. São fatores de ordem estrutural, como: atributos básicos da área temática, distribuição básica de recursos naturais, valores socioculturais e estruturas sociais fundamentais, e além da estrutura constitucional (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Assim, a alteração dos fatores de ordem estrutural é geralmente considerada como impossível ou de extrema dificuldade (fatores como a formação geológica de uma reserva mineral, ou o tipo de solo, não são condições alteráveis sem custos verdadeiramente sub-humanos). Por isso, não são alvos estratégicos de transformação como questões conjunturais (WEIBLE; SABATIER, 2007).

Desta forma, a mudança de agenda se vê influenciada pelo conflito político entre diferentes coalizões, definidas por sistemas de crenças. Esse modelo em muito agrega à formação de agenda, na medida em que incorpora o aprendizado. A mudança das políticas influenciadas pelas coalizões ocorre em um contexto conjuntural e estrutural maior. O resultado e os impactos das políticas podem ser analisados, realimentando o subsistema político e modificando a disposição de recursos (CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015). Na medida em que os subsistemas se afetam e afetam o nível macro, a informação técnica, vinculada também aos especialistas e às redes epistêmicas, se apresentam como destaque na determinação das agendas políticas. Crenças podem ser modificadas, assim como os recursos, alterando identidades das coalizões, e conseqüentemente, o processo político.

Pode ser observado que cada um dos modelos de formação e alteração da agenda possui semelhanças e diferenças em relação aos demais. Enquanto o modelo dos

múltiplos fluxos permite compreender momentos de rápida transformação política, o equilíbrio pontuado permite explicar também os momentos que antecedem e sucedem esse intenso debate público por meio dos monopólios de política. Dando um salto a mais, o ADF incorpora uma série de atores populares, bem como o efeito cíclico estrutural sobre os subsistemas, bem como adota o sistema de crenças de forma mais sobressaltada - importante retomar que o papel das ideias também está presente nos outros modelos, mas de forma mais objetiva.

Estes três modelos já se apresentam como largamente utilizados, inclusive em diferentes países e em diferentes níveis de governo (WEIBLE; SABATIER, 2007). A preferência metodológica por algum deles está disciplinada às condições da pesquisa, assim como ao subsistema em questão e às suas particularidades (CAPELLA, 2018; WEIBLE; SABATIER, 2007).

Resta, então, a compreensão do subsistema imobiliário brasileiro e da cidade do Rio de Janeiro no mapeamento institucional, bem como dos atores envolvidos, para o emprego de algum dos modelos na compreensão da formação e mudança na agenda na conjuntura dos novos planos diretores urbanos. Destarte, torna-se importante para darmos continuidade a esta discussão, refletirmos sobre a relação do executivo e legislativo na formação de agenda no Brasil.

2.3 A Relação do Executivo e Legislativo na Formação de Agenda no Brasil

Verifica-se que no Brasil os governos precisam praticar a construção de alianças e a troca de apoio para alcançar a estabilidade necessária para a governança. Nesse processo de construção, o poder executivo precisa obter maioria no parlamento para conseguir tomar as medidas necessárias à implementação de políticas de interesse do povo. Esse movimento de alianças foi definido por Abranches (1988) como “presidencialismo de coalizão”, entendido da seguinte forma:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’ (ABRANCHES, 1988, p.15).

Neste sentido, para além dos elementos presentes no nome - o presidencialismo e a coalizão multipartidária – Abranches (2018) reforça também uma associação com o federalismo brasileiro, e os reflexos históricos da formação política do país. Na medida em que o multipartidarismo, ao se combinar ao federalismo e às dinâmicas de poder regionais e locais, se traduz em muitos casos no clientelismo político historicamente presente no Brasil, Abranches evidencia tanto uma disputa como uma falha estrutural no sistema (ABRANCHES, 2018). Ele destaca, assim, uma luta entre aqueles que buscam manter o status quo de clientelismo oligárquico e aqueles que lutam por um modelo mais democrático e garantidor dos direitos. Se por um lado a constituinte de 1988 enfocou nos direitos a serem assegurados, a modelagem do sistema político foi colocada em segundo plano, o que marca a permanência dessa disputa como falha estrutural (ABRANCHES, 2018).

De forma associada ao multipartidarismo e ao federalismo assimétrico, Abranches identifica também a diversidade social e as disparidades regionais como fatores para compreensão da dinâmica de governabilidade brasileira (ABRANCHES, 2018). Assim, a definição de 1988, de maior foco na institucionalidade - e historicidade, já que o autor escrevia em plena constituinte e com olhar marcado pela Segunda República - da questão, se faz valer também atualmente de aspectos sociais e regionais (ABRANCHES, 1988; 2018). No entanto, é fundamental ressaltar que o presidencialismo de coalizão é inerentemente instável, apesar de não ser ingovernável (ABRANCHES, 2018). Segundo Abranches, as últimas 3 décadas demonstram um funcionamento que ultrapassou várias crises e demonstrou uma robusta capacidade institucional (ABRANCHES, 2018). Ao mesmo tempo, reconhece-se a manutenção de problemas, como a representatividade e qualidade democrática, relacionados ao modelo (ABRANCHES, 2018).

O impacto de um governo de coalizão sobre a capacidade do chefe do Executivo de definir e aprovar a agenda do governo é uma questão recorrente na literatura institucionalista, mas permanecem divergências relacionadas sobre quanto custa liderar um governo que exige maioria multipartidária e superar a personalização das estratégias eleitorais de parlamentares (LOPEZ; BORGES; DA SILVA, 2018). No Brasil, a estratégia de montagem de governos de coalizão é uma prática recorrente, em que o Executivo e Legislativo cooperam na forma de uma coalizão multipartidária, garantindo que o

Executivo tenha grande sucesso na aprovação de sua agenda (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Essa relação entre os poderes pode ser destacada para alguns analistas por uma dinâmica semelhante ao que se observa em sistemas parlamentaristas com um Executivo com fortes poderes de agenda e partidos legislativos integrados ao gabinete. Isto gera suporte à coordenação da coalizão no parlamento, tendo como produto dessa relação uma redução da taxa de atropelamento no Congresso (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Para Santos (2003), o sistema presidencialista brasileiro nasce sem uma prática de pesos e contrapesos entre os distintos poderes, de modo que o poder Executivo governava sem maiores interferências do Legislativo. Desse modo, a dinâmica do Congresso era atender aos interesses e prioridades apresentados pelo presidente (SANTOS, 2003). Um dos indicadores que evidenciam essa relação é a alta taxa de dominância, isto é, o percentual de projetos de iniciativa e ou originados pelo executivo em relação ao total de projetos aprovados no Congresso (LIMONGI, 2006). Em sua dissertação, Celina Pereira (2017) ressalta que, no período de FHC a Dilma, a dominância se manteve entre 90% e 80%, apesar de oscilações na taxa de sucesso no manejo das aprovações.

Apesar da adoção do modelo presidencialista desde 1889, apenas em 1945 os partidos políticos ganharam força, plena legalização e fiscalização por meio da Justiça Eleitoral, uma vez que, embora seja uma instituição criada em 1932 por Getúlio Vargas, à época, os partidos ainda eram estaduais e não nacionais (SANTOS, 2003). Esse período de fortalecimento dos partidos e Legislativo foi interrompido em 1964 com o Golpe Civil-Militar, que durante os 21 anos que governou o Brasil, chegou a fechar o Congresso Nacional três vezes (SANTOS, 2003).

Apenas com a Promulgação da Constituição Federal de 1988 foi que a vida democrática brasileira renasceu. Ainda que o Executivo mantenha parte da sua força, o Legislativo foi revigorado, recuperando parte dos seus poderes perdidos durante o Regime Militar, bem como recebendo ampliação das suas atribuições em relação ao período pré-ditadura, como apresentado a seguir:

Com a Constituição de 1988, o Congresso recuperou muitos dos poderes subtraídos pelas sucessivas reformas constitucionais impostas pelos governos militares. Além disso, em diversos pontos o Congresso teve seus poderes ampliados em relação àqueles consagrados pela Carta de 1946. A nova Carta permite ao Congresso contribuir de maneira efetiva para a formulação de políticas públicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 42).

A Carta Magna de 1988 também garantiu um conjunto de capacidades institucionais, competências legais e autonomia financeira para que o parlamento possa exercer um papel de fiscalização do Executivo por meio da fiscalização orçamentária, participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, instauração de comissões de inquérito para averiguar equívocos em políticas públicas e atos de improbidade administrativa (ARANTES *et al.*, 2010). Esse conjunto de capacidades institucionais pode ser resumido no Artigo nº 49 da Constituição Federal, ao estabelecer que:

Art. 49. É da competência Exclusiva do Congresso Nacional: (...) X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (...)" (BRASIL, 1988)

Apesar da existência desses instrumentos constitucionais que permitem um controle sobre a administração pública por parte do Congresso, não é uma atividade rotineira por parte do parlamento a efetivação deles (ARANTES *et al.*, 2010). Dentre as possíveis razões para isso, Arantes *et al.* (2010) destacam que o Legislativo pode apresentar uma fragilidade em relação ao Executivo, pois o presidente conta com os mecanismos decisórios que o permitem pautar os trabalhos no Congresso (ARANTES *et al.*, 2010). Desse modo, o Parlamento se apresenta em uma situação de subalternidade e com poucas condições de exercer um controle efetivo do Executivo. Ressalta-se que o identificado por Arantes *et al.* (2010) entra em concordância com o posicionamento, por Abranches (2014) da presidência enquanto centro do modelo.

Apesar dessa hipótese, Arantes *et al.* (2010) acreditam que ela não compreende todas as particularidades da relação entre o Executivo e Legislativo brasileiros, em especial nos mecanismos de controle horizontal. Assim, o Congresso Nacional não deixa de atuar apenas como uma instância controladora do Executivo, na verdade, deixa de exercer o seu controle sobre a Administração Pública, porém, ainda exercendo uma função controladora político-partidária do Governo (ARANTES *et al.*, 2010).

Resumidamente, o Legislativo exerce o controle sobre as autoridades políticas do Executivo, não sobre os seus burocratas.

Os partidos de coalizão adotam diferentes estratégias para exercerem esse controle horizontal que Inácio e Rezende (2015) categorizam em três distintas modalidades de controle horizontal no eixo Executivo-Legislativo: partidário, coalizacional e adversarial.

Além disso, outras nuances da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil podem ser compreendidas pelos ciclos do presidencialismo de coalizão de Abranches (2014). No ciclo centrípeto, o presidente com alta popularidade e dominância, consegue preservar o núcleo duro do governo, bem como manter e atrair o Legislativo para a sua base. Neste ciclo, a cooperação entre os poderes ocorre com o mínimo de fricção quanto maior for a aprovação e satisfação – vinculada ao aspecto de percepção sobre a economia e corrupção pela população –, diminuindo a existência de paralisia legislativa. Segundo Abranches (2014), o ciclo centrípeto é capaz inclusive de mitigar os efeitos da fragmentação partidária.

Já no ciclo de ambivalência, quando há crises de corrupção no núcleo duro do governo, ou arrefecimento do crescimento e desenvolvimento econômicos e da visão da liderança, a força de atração do Presidente diminui. Se esse processo se desenvolve, há o início da dispersão da coalizão e o aumento da rivalidade da coalizão para pontos não-negociáveis, visto o aumento no custo em se manter na coalizão, o que causa crises e paralisias decisórias (ABRANCHES, 2014). Por fim, no caso de insucesso de reverter a situação de ambivalência, tende-se ao ciclo centrífugo, em que o Executivo tem um sinal negativo. Isso ocorre quando a popularidade líquida fica negativa, somada a baixos índices de neutralidade sobre o governo. Tal cenário provoca a contestação do Executivo, a paralisia decisória ampla e o gravitar da coalizão para novas lideranças, acentuando a fragmentação e inflando a oposição, agora legitimada pelo povo (ABRANCHES, 2014).

Autores como Inácio e Rezende (2015) argumentam que os poderes de agenda e os recursos de patronagem do Executivo são elementos que estimulam o partido a monopolizar as decisões de políticas públicas de sua jurisdição ministerial. Isto, na forma de ocupar simultaneamente os ministérios e a presidência das comissões parlamentares correspondentes, fazendo com que o partido exerça uma linha de comando unificada

sobre determinada área de política. Os autores denominaram essa modalidade de Controle Horizontal Partidário (CHP).

Apesar do CHP ser a melhor tática para os partidos, as oportunidades e os custos do comando unificado de um domínio político dependem das estratégias do presidente e dos demais membros da coalizão (INÁCIO; REZENDE, 2015). Primeiro, as oportunidades de CHP são afetadas pela utilização do poder de agenda pelo Chefe do Executivo, e pela adoção de mecanismos de controle *ex post* por seus agentes. Em segundo lugar, a distância entre o partido ministerial e outros partidos no governo pode aumentar a importância estratégica do parlamento no monitoramento dos membros da coalizão (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Desse modo, Inácio e Rezende (2015) entendem que o posto de presidência das comissões parlamentares não só apresenta uma forma de reforçar os pactos de coalizão, mas também de exercer vigília ao partido que ocupa determinado posto ministerial. Essa relação, Inácio e Rezende (2015) denominaram de Controle Horizontal Coalizacional (CHC), tendo como principal característica o controle do ministério e da presidência da comissão correspondente por diferentes partidos da coalizão de governo.

A fiscalização e monitoramento do governo por parte de partidos de fora da coalizão condicionam a habilidade dos partidos em ministérios ou da coalizão de controlar a posição de monitoramento das políticas de governo. Deste modo, o Controle Horizontal Partidário e o Controle Horizontal Coalizacional são reduzidos em algumas áreas específicas, abrindo a possibilidade de que alguém da oposição ocupe a presidência de determinada comissão parlamentar, efetuando o que se denomina de Controle Horizontal Adversarial (CHA) (INACIO; REZENDE, 2015).

No cenário nacional, o Legislativo ocupa uma posição chave no controle horizontal do Executivo para a definição e aprovação de agenda, ainda que a literatura brasileira assinale que, assim como no nível dos estados federados, o Executivo também goza de maior preponderância na formação de agenda do que o Poder Legislativo (BARBOSA, 2015). Neste sentido, o alto índice de aprovação de propostas vem com custos para a chefia do Executivo, que vão além de cargos, e se traduzem também na influência efetiva sobre as Políticas Públicas, que são modificadas ao longo da sua tramitação (PEREIRA, 2018). Ainda assim, é preciso reforçar que o acordo interpartidário e de coalizão entre

Legislativo e Executivo em prol de uma agenda política não representa uma ameaça à democracia, mas pode ser justamente o contrário (GUERRA, 2019). A complexa rede formada em função da agenda política implica em contínuas negociações de ideologias, interesses e políticas, o que se vincula aos ciclos de Abranches sobre como as relações entre os poderes ocorrem.

É bastante difundido que, no cenário municipal, o prefeito se apresenta como o principal ator político, tanto por suas prerrogativas decisórias e recursos disponíveis, quanto pela fragilidade institucional encontrada em diversas câmaras municipais (BARBOSA, 2015).

2.3.1 A Relação Executivo-Legislativo no nível Municipal

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter fortalecido os Municípios, ao elencá-los como Entes Federados e garantindo a sua autonomia com a capacidade de se organizarem de forma política, administrativa e financeira (ROCHA, 2021), a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo em âmbito municipal é bem mais exígua se comparada com as formuladas para o nível federal e estadual. No mais, boa parte dos estudos de nível local é composta por estudos de caso cujas conclusões dificilmente podem ser generalizadas para um grupo maior de municípios (ROCHA, 2021).

Do outro lado, alguns autores produziram importantes contribuições nos estudos sobre a relação Executivo-Legislativo a nível municipal. A exemplo, destacam-se Garcia (2013) e Caetano (2005) na cidade de São Paulo, Barbosa (2015) em Salvador, e Rocha (2021) nos municípios do estado de Minas Gerais. Importante ressaltar que a maioria destes autores adota uma perspectiva endógena nos estudos sobre o Legislativo, atribuindo uma menor força a fatores externos na decisão dos vereadores.

Garcia (2013) e Caetano (2005) em suas análises na relação do prefeito de São Paulo com a Câmara de Vereadores da cidade, obtiveram importantes constatações. A primeira delas é que o Executivo contava com uma composição partidária majoritária e apresentava um predomínio na formulação e aprovação de agenda do trabalho legislativo (CAETANO, 2005).

Para Caetano (2005), a Câmara de Vereadores de São Paulo apresenta uma estrutura extremamente centralizada em que, por decorrência do Regimento Interno e da

Lei Orgânica do Município, o prefeito apresenta um grande poder de interferir nos trabalhos do Legislativo. Para Garcia (2013), a formação de gabinetes na cidade de São Paulo segue a mesma lógica apresentada no plano federal, para poder entender o sucesso legislativo do Executivo da cidade. A pesquisa de Garcia (2013) indicou que a distribuição de cargos nas secretarias não se apresentou como uma ferramenta da obtenção da maioria na Câmara de São Paulo (GARCIA, 2013), porém, praticamente todos os projetos enviados pelo prefeito entre 1989 e 2012 foram aprovados.

Em São Paulo, o pluripartidarismo é tão evidente quanto o demonstrado em estudos sobre o nível nacional. Por esse motivo, assim como no Governo Federal, o Executivo busca compor uma maioria no parlamento para melhor atender às suas demandas (GARCIA, 2013). Porém, a autora destaca que apenas as secretarias não são suficientes no cenário local para o apoio do Legislativo, elementos como nomeações para empresas públicas e aprovação de emendas ao orçamento também pesam bastante na relação, como se pode destacar no seguinte trecho:

Por fim, o estudo sobre a interação Executivo e Legislativo deve avançar na identificação das forças políticas que ocupam subprefeituras, empresas públicas, pois esse trabalho indica que as secretarias são um recurso fundamental à disposição do prefeito, mas não suficiente para angariar apoio da maioria do Legislativo. Outra questão a ser abordada em pesquisas futuras é o comportamento dos membros da coalizão nas votações nominais, conhecido como taxa de disciplina, pois observá-las corrobora para resultados mais apurados acerca do funcionamento das coalizões, ou seja, revelará o apoio real da coalizão, e não somente o nominal. (GARCIA, 2013, p. 44).

Na capital soteropolitana, Barbosa (2015) identificou que os partidos na Câmara Municipal, assim como no caso de São Paulo, tendem a se aproximar do governo e do Executivo para obtenção de apoio político, de acordo com os seus interesses. Os estudos de Barbosa (2015) incluem uma análise de todos os projetos de leis apresentados, em comparação ao número de projetos aprovados de 2001 a 2012. Os números indicam que nesse período, o Executivo soteropolitano apresentou 266 projetos e teve 194 deles aprovados, enquanto o Legislativo apresentou 3977 projetos e teve 1663 deles aprovados. Isto é, enquanto o Legislativo teve menos da metade de seus projetos aprovados, o Executivo gozou de 73% de aprovação dos seus projetos.

A situação pode ser explicada da seguinte forma, conforme Barbosa (2015, p. 103-204):

Os dados mostram que o Legislativo apresentou e aprovou mais projetos em relação ao Executivo no período analisado. No entanto, a tabela também revela algo significativo: apesar de o Executivo não dominar os índices de apresentação e aprovação - em moldes quantitativos - na Câmara, esse Poder precisou de poucas proposições para ser efetivo e conciso em suas aprovações. Em outras palavras, o domínio do Legislativo quanto aos dados deve ser visto mais de perto. Como veremos adiante, o dispêndio é mais elevado para os parlamentares.

O mesmo fenômeno de alta aprovação de projetos apresentados pelo Executivo também é observado na cidade de São Paulo, como elencado por Garcia (2013). Durante os anos de 1989 a 2012, dos 918 projetos apresentados pelo Executivo que foram votados no Plenário da Câmara, apenas 2 deles não foram aprovados, indicando um favorecimento do Executivo nas votações do Legislativo.

Por fim, Rocha (2021) realiza uma análise da relação entre prefeitos e vereadores de 44 municípios do estado de Minas Gerais eleitos para a legislatura de 2013-2016, buscando responder qual a extensão do governismo nas cidades do estado, bem como a forma que os prefeitos constroem a sua base de apoio e o seu grau de influência no comportamento e tomada de decisão dos vereadores. No caso de Minas, Rocha (2021) identificou que uma significativa parcela dos vereadores nos municípios analisados estava confortável em permanecer em uma posição independente ou de oposição ao Executivo, demonstrando que os vereadores ainda possuem recursos e possibilidades para tomar ações independentes dos prefeitos.

Apesar disso, Rocha (2021) destaca que os incentivos para uma base governista são maiores do que se manter independente ou de oposição, como destacado:

Na tentativa de captar a importância da atuação de líderes parlamentares – um ingrediente fundamental nas explicações das relações entre Executivo e Legislativo em nível nacional –, foi possível identificar algumas singularidades do processo político no nível municipal. Apesar de a maioria dos vereadores afirmar que há distribuição desigual de poder entre os parlamentares, com atuação destacada de certos vereadores, os dados mostraram que a posição de liderança não decorre de fatores endógenos à câmara, que remetem aos incentivos internos à organização legislativa. Aqui encontramos um elemento que corrobora a tese do governismo, já que a manutenção de boas relações com o prefeito foi o elemento mais destacado, ao lado do número de mandatos (ROCHA, 2021, p. 223)

Desse modo, apesar das diferenças culturais, sociais e econômicas entre as cidades apresentadas, dois elementos foram comuns entre elas: a preponderância dos prefeitos na relação Executivo-Legislativo local e a busca por uma base mais governista. Nos três estudos de caso (GARCIA, 2013; BARBOSA, 2015; ROCHA, 2021) o Executivo tinha uma alta taxa de aprovação dos seus projetos, ainda que percentualmente sua participação total fosse reduzida.

Esta observação abre os questionamentos realizados ao longo deste trabalho: qual o impacto da relação entre o Executivo e o Legislativo na cidade do Rio de Janeiro na aprovação do Plano Diretor? E como essa relação se dá ao longo do processo legislativo nas audiências públicas e comissão especial do Plano Diretor?

2.3.2 A Relação Executivo-Legislativo na cidade do Rio de Janeiro

Para a discussão do relacionamento entre o prefeito do Rio de Janeiro e da Câmara Municipal de Vereadores, é importante ressaltar dois pontos. O primeiro deles é que, para a discussão sobre o Plano Diretor, a lei estabelece que a proposta necessita ser enviada pelo Executivo. O Legislativo precisa apreciar o projeto, e desse modo a relação entre ambos obrigatoriamente terá que ocorrer. O segundo ponto é um marco temporal. Apesar dos primeiros debates no Executivo para a revisão do Plano Diretor terem sido iniciadas durante o governo Crivella, boa parte do material foi produzido e enviado durante a atual gestão do prefeito Eduardo Paes, no seu mandato de 2021-2024.

O prefeito Eduardo Paes foi eleito em segundo turno das eleições de 2020 com 64.07% dos votos válidos (DIVULGACAND, 2020). Na época, Eduardo Paes fazia parte do Partido Democrata - DEM, que ele deixou após as eleições, na medida em que o partido passou a se aproximar de Jair Bolsonaro. Além do DEM na disputa, ele contou com uma coligação com o Partido Liberal - PL, Partido Cidadania, Partido Democracia Cristã, Partido Verde - PV, Avante, e Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Estes Partidos, quando somados, ganham 14 dos 51 assentos disponíveis na Câmara Municipal (DIVULGACAND, 2020).

A composição do corpo Legislativo na cidade do Rio de Janeiro é outro importante aspecto a ser explorado. Dos 32 partidos reconhecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral

(TSE), apenas 21 possuem representação na Câmara do Rio de Janeiro. Este cenário pode ser visualizado na tabela abaixo com dados referentes ao mês de setembro de 2022:

Tabela 1 - Representação Parlamentar na CMRJ

Partido	Bancada
AVANTE	2
CIDADANIA	2
DC	1
MDB	1
NOVO	1
PATRIOTA	1
PDT	2
PL	3
PMN	1
PODE	1
PROGRESSISTAS	2
PROS	1
PSC	2
PSD	6
PSDB	1
PSOL	7
PT	3
PTB	2
REPUBLICANOS	7
SEM PARTIDO	1
SOLIDARIEDADE	1
UNIÃO	3

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do TSE, 2022.

Cabe ressaltar que dos 51 vereadores eleitos, apenas 19 não ocupavam anteriormente uma cadeira da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ). Isto indica que na atual legislatura ocorreu uma taxa de renovação de apenas 37%, de modo que a maior parte dos parlamentares já possuem experiência no cargo.

Na Mesa Diretora, se observa êxitos nas eleições entre os vereadores apoiados pelo prefeito: O Presidente da Mesa, Carlo Caiado (sem partido) foi eleito pelo DEM e é um aliado próximo do prefeito Eduardo Paes; a vice-presidência, ocupada por Tânia Bastos (Republicanos); e Luciano Vieira (AVANTE), como 2º Vice-Presidente, sendo que o vereador Vieira é de um partido da coligação do prefeito. Os cargos de 1º e 2º Secretários são ocupados respectivamente por Rafael Aloisio Freitas (CIDADANIA) e Marcos Braz (PL), que fazem parte de dois partidos da coligação com o Executivo. Por fim, os cargos de 1º e 2º suplentes são ocupados por Eliseu Kessler (PSD) e Tainá de Paula (PT), sendo que o vereador Kessler faz parte do atual partido do Eduardo Paes. Isto demonstra que dos 7 cargos que compõem a Mesa Diretora, 5 possuem proximidade com o Executivo.

Esses números ajudam a entender o porquê de dentre os 55 projetos de Lei enviados pelo poder Executivo, 41 deles terem sido aprovados, representando uma taxa de contemplação de quase 75% para a prefeitura. Dentre os projetos apresentados, se destacam desde a Reforma Previdenciária Municipal, aprovada com apenas 1 voto a mais que o necessário, até a Lei nº 6999/2021, responsável pela criação do Programa Reviver Centro, principal política pública urbana no Rio de Janeiro em funcionamento.

Desse modo, com uma Mesa Diretora formada majoritariamente por aliados, uma alta taxa de aprovação dos seus projetos de lei e uma oposição que responde por apenas 10% da Câmara, é possível inferir que o Executivo na cidade do Rio de Janeiro conta com uma boa relação com o Legislativo. Apesar dessa boa relação, o atual presidente da Câmara de Vereadores gosta de enfatizar que a instituição goza de independência e compromisso com o cidadão (SEARA, 2021).

Com base nisso, Caiado alega que a Prefeitura não pode apenas enviar projetos e esperar a plena aprovação, mas que os tópicos devem ser debatidos com exaustão junto com os demais parlamentares e com a sociedade civil, ao menos no discurso oficial.

Como a revisão do Plano Diretor ainda não foi para votação, não se pode medir o grau de adesão das propostas enviadas pelo Executivo. Porém, com base nas audiências públicas que ocorreram até meados de agosto de 2022, foi possível observar como o assunto foi tratado. Posteriormente, ao longo desta dissertação apresentaremos o cenário de como o Legislativo e Executivo mantiveram um bom relacionamento e participação.

Destarte, para que possamos entender os impactos da relação entre os poderes para construção de uma agenda de política pública urbana no Rio de Janeiro, faz-se necessário refletir sobre o desenvolvimento histórico dessas agendas no Brasil e no Rio de Janeiro.

3. CAPÍTULO 02 – AS AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Um importante aspecto para entender as políticas urbanas do Rio de Janeiro é o retrospecto de políticas habitacionais a nível nacional. As diferentes fases por quais passou o Brasil ajudam a explicar e entender também o caminho das suas grandes cidades, em especial o Rio de Janeiro, que sempre teve grande representatividade na História do país, desde quando foi capital do país (1763 – 1960), até os dias atuais, em que ainda possui um relativo poder de decisão a nível nacional.

As primeiras preocupações com políticas públicas de planejamento urbano no Brasil remontam ao final do Século XIX. O histórico destas políticas pode ser agrupado em cinco diferentes períodos (ROLNIK, 1981; RUBIN, 2013).

O primeiro destes períodos é o rentista, marcado pelas políticas voltadas em especial para a habitação social no Brasil. Parte de sua base tem como origem a industrialização, iniciada durante o fim do Século XIX até meados de 1930, por decorrência de uma necessidade de mão de obra urbana e novo fluxo de trabalhadores livres provenientes de um processo pós-escravidão (BONDUKI, 1994). Neste momento, influenciado por ideais liberais, o Estado brasileiro não foi atuante na construção de habitações populares, na verdade atuava de forma repressiva, demolindo construções consideradas insalubres de acordo com sua política sanitária rígida, com fornecimento de isenções fiscais para que a iniciativa privada pudesse protagonizar a construção de casas e aumentar a sua rentabilidade (BONDUKI, 1994; ROLNIK, 1981).

O período foi marcado por um forte crescimento urbano no Sudeste, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, cidades que atraem boa parte da grande leva de imigrantes europeus que vinham trabalhar nas grandes fábricas do país. Com esse crescimento urbano, ocorreu o aumento da valorização imobiliária que, na ausência de um mercado de capitais, se tornou uma segura fonte de investimento no Brasil (BONDUKI, 1994).

No período rentista, o Estado e as indústrias ocuparam os papéis de principais atores no planejamento urbano de forma bastante complementar (ROLNIK, 1981). O Estado não priorizou a construção de moradias ou a inclusão popular ao longo de suas ações na República Velha, mas sim uma visão higienista baseada nas transformações apresentadas por Paris no Século XIX (ROLNIK, 1981). Desse modo, sua principal ação

era a de demolir tudo que não estivesse de acordo com os seus padrões higienistas nas regiões centrais da cidade. Enquanto isso, as indústrias atuavam, ainda que de forma bastante tímida, nas construções de conjuntos habitacionais para seus funcionários, em especial nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo (ROLNIK, 1981).

Marcado por uma profunda crise econômica na década de 20 e seguida por diversas revoltas como a de 1922, 1924 e 1930, a República Velha entrou em uma crise, que se acentuou no seu fim, quando as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo rompem a sua aliança de indicações presidenciais (RUBIN, 2013). Com isso, a província de São Paulo conseguiu eleger seu candidato, Júlio Prestes, para presidir o Brasil, o que nunca se concretizou, pois as províncias de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul lideraram um movimento armado para destituição de Prestes e colocaram o gaúcho Getúlio Vargas no seu lugar (RUBIN, 2013).

Este período da chegada de Vargas ao poder, chamado de Período Populista, é marcado pela inauguração de uma nova etapa no modelo socioeconômico do Brasil. O *laissez-faire* presente nas décadas da República Velha, deu espaço para um Estado mais ativo. As antigas classes dominantes, em especial grupos oligárquicos ligados aos latifúndios, deram espaço para as massas urbanas que legitimaram o governo Vargas com base no apoio popular (RUBIN, 2013). Assim, o período rentista teve o seu declínio com o golpe orquestrado por Getúlio Vargas, resultando em um afastamento do modelo liberal de Estado vigente na época e iniciando uma nova forma de pensar o Brasil.

O legado de Vargas para as políticas públicas urbanas foi além do seu governo, existindo até meados da década de 60, sendo interrompido pelo golpe civil-militar que tomou conta do Brasil. Ainda que o período getulista tenha durado mais de 30 anos, não existiu uma política habitacional articulada e coerente. Inclusive, nas palavras de Bonduki (1994), um dos principais projetos da época, a criação da Fundação da Casa Popular em 1946 pelo Governo Dutra, seria justamente um exemplo dessa falta de articulação e coerência por parte do setor público sobre o tema.

A Fundação da Casa Popular - FCP tinha objetivos bastante diversos e amplos, desde a criação da moradia, investimento em infraestrutura, até a criação de indústrias e formação técnica de profissionais nos municípios. No entanto, faltava coordenação e ligação com outros órgãos, demonstrando que até meados da década de 60, o Brasil

não possuía uma política urbana de caráter nacional, apenas fazia políticas específicas em determinadas áreas e regiões, em especial nas grandes cidades do sudeste (BONDUKI, 1994; PEQUENO, 2008).

O Período Populista inverteu a lógica dos atores centrais nas políticas públicas urbanas e habitacionais que existia até então. O Estado era ausente na temática, deixando a cargo das poucas indústrias existentes essa função (RUBIN, 2013). No período populista, marcado em especial pelo governo de Getúlio Vargas e seus sucessores, o Estado passa a ser um dos principais atores, influenciado pelos movimentos trabalhistas existentes no Brasil da época. Desse modo, as massas urbanas, como um dos principais *stakeholders* para o governo brasileiro, tiveram uma atenção maior do Estado (RUBIN, 2013).

Esse período foi interrompido por um golpe orquestrado por setores conservadores da sociedade e militares da ativa para a remoção do então presidente João Goulart em 1964 (RUBIN, 2013). Os militares, se baseando em propaganda anticomunista, deram um violento golpe contra as instituições brasileiras. Na gestão urbana, iniciaram algumas reformas do modelo vigente, que será o terceiro período categorizado, o da Ditadura Militar e do Banco Nacional de Habitação. Após o golpe, a liderança ditatorial do Brasil buscava obter um maior apoio das massas urbanas e acabar com o então modelo considerado clientelista que existia com a Casa da Fundação Popular, iniciando um processo de substituição para um modelo empresarial e centralizado (BRITO, 2016), que criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Entre as funções do SFH se destacavam a responsabilidade pelos recursos ligados ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), sendo que este último se demonstrou uma resposta para a crise habitacional que crescia a níveis altos no Brasil (BONDUKI, 2008). Vale destacar que esse crescimento não era o que eles previam, pois o que se visava era garantir acesso à moradia para os brasileiros de baixa renda na mesma medida em que almejavam que o projeto fosse lucrativo e autossustentável.

O BNH tinha uma grande responsabilidade, desde a formulação até a execução de uma política habitacional a nível nacional, marcado pelo aparecimento das Companhias de Habitação (COHABs). Porém, a Ditadura Militar brasileira logo deixou

seu foco de soluções habitacionais para as classes mais pobres, voltando seus esforços para as classes médias (RUBIN, 2013).

Apesar dos avanços econômicos apresentados em parte pela Ditadura Militar, a desigualdade social continuava em franca expansão no Brasil, o que se refletiu também nas políticas habitacionais. O governo passou a construir moradias populares mais distantes do centro, em regiões distantes dos polos de emprego e com pior infraestrutura, resultando em milhões de brasileiros construindo suas casas em áreas provenientes de invasão ou irregulares, como uma forma de talvez serem ouvidos pelo poder público, o que não aconteceu (RUBIN, 2013).

Com o aumento do desemprego e as crises econômicas da década de 80, bem como pela inadimplência do pagamento ao BNH de pessoas que já tinham sido contempladas com a sua casa, este entra em uma crise de financiamento e até mesmo de desconfiança da sua gestão, resultando posteriormente no seu fim, pouco tempo depois do fim da ditadura que o criou (RUBIN, 2013).

O período militar foi marcado por uma série de crises econômicas e sociais que contribuíram para o sucesso do Movimento “Diretas Já”, em que milhões de pessoas foram às ruas protestar contra o autoritário governo militar, exigindo a volta das eleições diretas e livres, como estava ocorrendo em outros países da América Latina (RUBIN, 2013). Os militares, voltados para sua autopreservação, iniciaram uma transição lenta e gradual para a democracia, à medida que movimentos populares intensificaram os seus protestos. Isso resultou na primeira eleição de um civil após 21 anos, ainda que de forma indireta.

Estes fatores sociais e políticos marcam o quarto período do histórico de políticas urbanas e habitacionais, que buscou se afastar do modelo ditatorial que por 21 anos vigorou no país, assim como se afastar da grave crise econômica que os militares implantaram no Brasil. Diversas instituições dos tempos da Ditadura foram extintas, como o caso do BNH no governo de José Sarney, em especial pelas dificuldades logísticas que ele apresentava. As suas funções foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal (CARDOSO, 2007).

Um dos maiores resultados diretos desse movimento democrático pelo que o Brasil passava foi a Constituição Federal de 1988, popularmente chamada de

Constituição cidadã. A Constituição, com um viés bastante progressista e igualitário, tratou de abordar questões de planejamento urbano e habitacional nos seus Artigos 182 e 183, ainda que eles não sejam garantia de cumprimento por parte do Estado dos seus deveres.

Nesse período, marcado por um contexto internacional em que o liberalismo econômico saía como “grande vitorioso” da Guerra Fria, o Brasil também passou a seguir o modelo neoliberal (HUGUENIN, 2017). Assim, a atuação do Estado passa a ser de facilitador, como em 1996, ao criar o Sistema Financeiro Imobiliário com o intuito de incentivar a produção privada via agentes do mercado imobiliário (HUGUENIN, 2017). Desse modo, novamente o Estado deixa de ser o principal ator do planejamento urbano e passa as responsabilidades para o setor privado.

Porém, esse curto período marcado em especial por um fortalecimento da ideologia liberal com a queda da União Soviética (RODRIGUES, 2021) logo passou a ser questionado no fim da década de 90 e início dos anos 2000. O Brasil e boa parte dos países da América Latina passaram pelo que foi chamado de Onda Vermelha, marcada pela eleição de nomes de esquerda ligados a movimentos trabalhistas. No Brasil, isto foi representado na eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002. A política habitacional durante o governo Lula teve importantes aspectos, como a criação do Estatuto da Cidade, que regulamenta o interesse social das propriedades no Brasil, assim como a criação do Ministério das Cidades, voltado em especial à regulamentação e financiamento de políticas habitacionais e urbanas em todo o território nacional (HUGUENIN, 2017).

Apesar dos avanços, dois dos principais programas executados pela gestão do Partido dos Trabalhadores - PT, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Minha Casa Minha Vida, embora possuíssem subsídios para as classes mais pobres, foram marcados igualmente por uma construção em massa através do mercado e empreiteiras para construções habitacionais (HUGUENIN, 2017). Assim, mesmo com avanços, o Brasil manteve a visão mercadológica habitacional no período pós-ditadura, tendo um boom de construções durante o governo PT e uma queda nos seus sucessores. Importante destacar que o programa Minha Casa Minha Vida continuou oficialmente

ativo na gestão de Temer e foi substituído na gestão de Jair Bolsonaro pelo programa Casa Verde e Amarela.

3.1 O Plano Diretor

Os períodos históricos citados anteriormente tiveram contribuição no processo de diagnóstico situacional que contribuiu para estabelecer o entendimento do porquê a Constituição de 1988 marca a importância da participação popular no planejamento urbano, e o quão sensível esse tema é para um país que, à medida que se tornava cada vez mais urbano, a população era mais e mais escanteada no processo decisório das suas cidades (PINHEIRO, 2012). Esse entendimento da participação popular e a necessidade de um planejamento urbano robusto foram responsáveis por um dos mais importantes marcos da política urbana e habitacional no Brasil, o Plano Diretor Municipal (BASSUL, 2005).

Com a retomada da democracia na Nova República, em um período marcado por otimismo e revoluções no nascimento da Constituição de 1988, pela primeira vez o direito urbanístico foi incluído em uma carta magna brasileira (BASSUL, 2005). Apesar das antigas legislações possuírem artigos sobre planejamento urbano, o artigo 182 no seu parágrafo 1º e 2º da Constituição inova ao estabelecer que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º 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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento. (BRASIL, 1988)

O Município passa a ter protagonismo na gestão urbana e, a propriedade, como fruto de importante luta do Movimento Nacional da Reforma Urbana, passa a ter seu valor social estabelecido (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 1994). Os debates de 1988 levaram

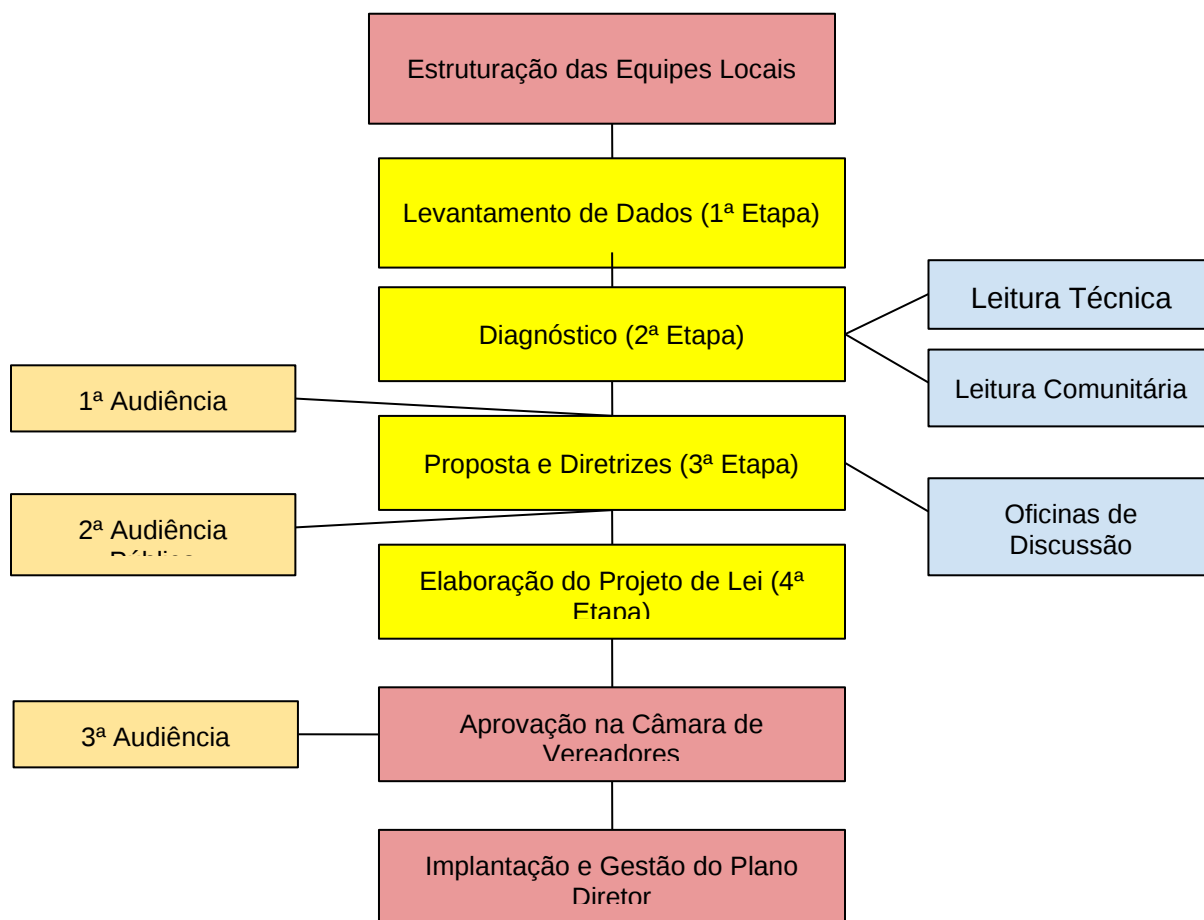
os constituintes a crer que tais reformas seriam as peças-chave para a reversão de um longo e histórico processo de desenvolvimento urbano marcado pela exclusão e desigualdade (BASSUL, 2005).

Apesar da sua importância, foi no ano de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que o Plano Diretor Municipal teve um maior delineamento (BASSUL, 2005) e mais políticas urbanas foram regulamentadas. O Estatuto da Cidade cria uma série de instrumentos alinhados ao Plano Diretor para a realização de expansão do desenvolvimento urbano, estabelecendo as mesmas medidas como parte central do planejamento urbano do Município, cabendo ao plano plurianual, diretriz orçamentária e orçamento anual, estarem encaixados dentro do que foi proposto (BASSUL, 2005). Por ser uma obrigação para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, os prefeitos que se recusarem a tomar providências para o cumprimento do Plano Diretor responderão por improbidade, levando à perda de mandato, ainda que a situação não seja comum entre os prefeitos no Brasil.

O Plano Diretor Municipal no Brasil, apesar de iniciar o seu processo junto ao Executivo, por ser uma lei municipal, também necessita de uma profunda discussão no legislativo, com uma média de $\frac{2}{3}$ de votos da casa para aprovação. Com isso, nenhum poder teria vantagem sobre o outro na execução das políticas e no planejamento urbano, entrando em equilíbrio com a necessidade de constante debate e participação de diferentes setores da sociedade em forma de audiências públicas (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

Enquanto documento único dentro da cidade, o Plano Diretor Municipal precisa abarcar todas as diferentes zonas e bairros para evitar um engessamento da atuação pública sobre as políticas urbanas. O Estatuto da Cidade prevê que os municípios possuem a necessidade de revisão a cada dez anos, porém muitos municípios acabam adotando revisões pontuais para manter uma política urbana mais atualizada e que melhor responda aos anseios populares (REZENDE; ULTRAMARI, 2007). Na figura abaixo, podemos perceber melhor como se configura o Plano Diretor na prática:

Figura 4 - A Elaboração do Plano Diretor



Fonte: Elaborada pelo autor, 2022.

Assim, em contraste com o histórico excludente de políticas públicas habitacionais e urbanas no Brasil, o Plano Diretor Municipal (PDM) surge com a quebra de paradigmas. O primeiro paradigma a ser quebrado foi o de uma visão histórica de que o Estado é somente um facilitador das questões habitacionais, pois o PDM defende justamente o contrário, ou seja, que o Estado é a peça fundamental no planejamento das políticas habitacionais dentro da cidade, incluindo uma série de outras ações junto à moradia. Vale destacar, com isto, que apenas a casa não é suficiente se não tiver um contexto urbano favorável para a criação dela, assim, a questão de habitação vai muito além da simples moradia, abarcando todo o contexto urbano que está envolto da mesma.

Outro importante avanço do Plano Diretor em relação às antigas agendas de políticas habitacionais no Brasil é que ele passa a ver o processo de participação popular como a pedra angular da questão de moradia nas cidades brasileiras. Isto quebra uma

visão histórica de que a população era passiva aos acontecimentos públicos e que a questão da moradia no Brasil era apenas utilizada para aumentar a popularidade de governantes.

Ao incluir a elaboração e revisão do PDM com o Executivo e o Legislativo atuantes, além da participação popular, os constituintes de 1988 desenvolveram um modelo em que a população está à frente de boa parte do processo, assim como o mecanismo de equalização dos poderes, onde um poder não pode sobressair o outro para fins puramente políticos. O desenvolvimento urbano e habitacional do município passa a ser uma iniciativa conjunta. Esse processo foi ampliado em 2003 com a criação do Ministério das Cidades, que conduziu uma campanha nacional pela difusão do Plano Diretor Participativo, definido em três eixos (PINHEIRO, 2012).

O primeiro eixo foi o de Inclusão Territorial, em que os mais pobres deveriam ter assegurado o acesso à terra urbanizada e em boa localização, garantindo inclusive uma segurança jurídica da posse da moradia. O segundo eixo é o de Justiça Social, pelo qual os custos e os benefícios do desenvolvimento urbano devem ser distribuídos de forma mais justa. Por fim, o último eixo é o da Gestão Democrática, em que a população deve ocupar papel chave na concepção, execução e fiscalização da política urbana (PINHEIRO, 2012).

Essa nova função social, e, por isso, política, do Plano Diretor, pode ser explicada por Pinheiro (2012, p. 87):

Assim, o Plano Diretor deixa de ser um documento técnico elaborado por especialistas e passa a ser um processo político, dinâmico e participativo, que mobiliza a sociedade para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. O processo de elaboração deve propiciar debates e negociações de natureza política entre interesses conflitantes, muitas vezes antagônicos como os do setor imobiliário, ambientalistas e movimentos populares. Deve ser conduzido pelo Poder Executivo articulado com a sociedade civil. Deixa de ser apenas um instrumento que regula o uso do solo para estabelecer a função social da propriedade e da cidade (PINHEIRO, 2012, p. 87).

Desse modo, a natureza política do PDM se torna importante agenda de discussão entre os representantes da Sociedade Civil e dos Poderes Executivo e Legislativo em duas fases iniciais, a fase preparatória e a fase de elaboração do plano (PINHEIRO, 2012).

O primeiro passo para o Plano Diretor é dado pelo Executivo Municipal. Isto, pois, além da exigência do Estatuto da Cidade, a política urbana inclui traços estratégicos políticos que são de competência municipal. Também há necessidade de recursos financeiros, técnicos e administrativos que apenas o Executivo possui (BONDUKI; SANTORO, 2006). Caso o Executivo se recuse a iniciar o processo do Plano Diretor, o Legislativo ou Sociedade Civil podem entrar com uma representação junto ao Ministério Público denunciando a omissão do Prefeito e exigindo o início do processo de elaboração do PDM. Nesse cenário, é possível a Câmara Municipal formular inicialmente o Plano Diretor para iniciar a discussão dos tópicos e leitura dos problemas da cidade (BONDUKI; SANTORO, 2006).

O Ministério Público também pode atuar, caso tanto o Executivo quanto o Legislativo não incluam a população ao longo da elaboração do Plano Diretor, conforme previsto na Resolução 25/05 do Conselho Nacional da Cidade (BONDUKI; SANTORO, 2006). A realização das oficinas com a população e a formação de um núcleo gestor formado por representantes do setor público e da sociedade civil são obrigatórias para a elaboração e monitoramento do Plano Diretor. As formas dessa participação e os prazos devem permanecer bem estabelecidos e de fácil acesso para todos os interessados.

Esse atual modelo do PDM, ao exigir que o Executivo e Legislativo estejam em constante diálogo e participação conjunta, alinhados a uma presença e possível papel de fiscalização da sociedade civil, faz com que o Plano - ao menos no campo teórico - seja o mais democrático e inclusivo possível. Os processos de participação já realizados e avaliados também devem ser respeitados pelos diferentes poderes (BONDUKI; SANTORO, 2006).

Na reta de votação e aprovação do Plano Diretor, o Estatuto da cidade também exige que as modificações que vierem a ser feitas por parte do Legislativo em relação ao material do Executivo, devem ser coerentes e apresentadas publicamente. Do mesmo modo, a votação do Projeto de Lei deve ocorrer em dia e horário que permitam a presença de todos os segmentos que participaram do processo (BONDUKI; SANTORO, 2006).

Estes elementos do Plano Diretor apresentados se destacam no histórico do planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro, que já chegou a ter o Plano aprovado devolvido por ordem judicial, pela não participação popular no processo decisório. Por

isso, a atual revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro se apresenta de forma tão importante, pois pela primeira vez o Executivo e o Legislativo se posicionaram para evitar as polêmicas do passado e apresentar um plano considerado o mais inclusivo possível.

3.2 Histórico da agenda das políticas públicas urbanas no Rio de Janeiro

Fundada em 1 de março de 1565, após uma batalha entre portugueses e franceses, a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro surge como um importante entreposto comercial pela sua vocação natural, como porto e facilidade de acesso ao continente africano pelas suas correntes marítimas. Essa importância é acentuada com o descobrimento de ouro em Minas Gerais, levando à substituição da sede da colônia de Salvador para o Rio no fim do Século XVII. Posteriormente, com a chegada da família real portuguesa em 1808, a cidade passou a ser a capital de todo o império português e teve uma robusta modernização urbana e econômica, chegando a ser a principal cidade de todo o hemisfério sul global.

Por esse motivo, o Rio de Janeiro passou a ser um importante centro migratório e imigratório. Grupos de todo o Brasil e outros países, entre 1870 e 1890 se deslocaram à cidade, que viu sua população crescer de 274 mil para 522 mil habitantes. Não havia política habitacional voltada para essas pessoas, que se alinhavam à pobreza, considerando especialmente as centenas de milhares ex-escravizados, após a assinatura da Lei Áurea. Assim, o miolo central da cidade foi marcado por uma série de cortiços, o que fez explodir uma crise de saúde pública devido ao aumento dos casos de febre amarela, cólera e varíola (CORREIA, 2012).

Com a fama de “porto sujo”, as intervenções sociais começaram a ser realizadas a partir das reformas urbanas para questões de saúde, iniciadas na gestão de Pereira Passos (1902-1906), em que discursos higienistas passaram a circular sobre as políticas urbanas da cidade do Rio de Janeiro. Estas medidas só vieram a ser tomadas devido ao fortalecimento das falas de que as ruas estreitas e os cortiços impediam a circulação de ar e propagavam doenças ao redor da cidade. Devido às constantes destruições e desapropriações, esse período ficou marcado como o “bota-abaixo” (CORREIA, 2012).

A população negra e pobre não foi o foco das políticas de expansão urbana do Rio de Janeiro. Na verdade, essa classe era mais vista como um empecilho pelos

técnicos da gestão de Pereira Passos, que tinham formação na *École Nationale des Ponts et Chaussées*, lugar em que puderam vivenciar as “reformas civilizatórias” parisienses (OLIVEIRA, 1993). Em Paris, as largas avenidas surgiram da destruição de casas populares, e o anseio para o Rio de Janeiro, tido como a Paris dos Trópicos, era o mesmo. Profissionais técnicos da área da saúde também apoiaram as reformas de Pereira Passos, alegando que elas iriam transformar a cidade em um ambiente mais saudável.

Para iniciar os trabalhos de reforma urbana, Pereira Passos, que foi nomeado prefeito do Rio de Janeiro pelo presidente Rodrigues Alves, teve a oferta de iniciar o seu primeiro quadriênio como governante com a Câmara Municipal fechada (AZEVEDO, 2003). O Governo via como uma necessidade a reforma do tecido urbano do Rio de Janeiro, bem como da sua área portuária. Como a cidade possuía o maior porto brasileiro e a União dependia de impostos ligados à importação de bens, a ampliação do porto do Rio era urgente para o equilíbrio fiscal da Federação brasileira (AZEVEDO, 2003).

A abertura da Avenida do Cais, Avenida do Manguê e Avenida Central (posteriormente renomeada para Rio Branco) foram marcos nesse processo de reconstrução urbana para maximizar a região portuária do Rio de Janeiro. Porém, a construção dessas avenidas fez com que milhares de casas fossem destruídas na cidade, famílias desabrigadas e desamparadas foram forçadas a sair do tecido urbano central e migraram para as periferias e encostas de morro, áreas de menor interesse do governo à época. (AZEVEDO, 2003).

Nesse período de limpeza urbana, a cidade foi marcada pela destruição de morros emblemáticos como o do Castelo, Senado e Santo Antônio, locais famosos por suas moradias populares. Os restos da destruição dos morros foram utilizados para aterrar parte da cidade na região central, para a construção de prédios públicos alinhados a um projeto modernista. Neste período, a pedido do prefeito Antônio Prado Júnior, a cidade do Rio de Janeiro contratou o urbanista francês Alfred Donat Agache para realizar a remodelação e embelezamento da cidade (ALMEIDA, 2005).

O resultado destes trabalhos, que se iniciaram em 1926 e foram finalizados em 1930 por um corpo técnico de urbanistas completamente estrangeiros, foi chamado de Plano Agache, o primeiro plano diretor da história do Rio de Janeiro e o primeiro

contratado pela República (ALMEIDA, 2005). Para falar deste plano, é importante ressaltar o período político, histórico e econômico pelo qual o Brasil e o Rio de Janeiro estavam passando. A República contava com um pouco menos de 40 anos de existência, as emblemáticas construções e planejamento da cidade ainda eram um legado dos períodos de império, a crescente burguesia urbana no Rio de Janeiro buscava uma cidade de aparência mais bela e inspirada nos modelos europeus, em especial o de Paris (ALMEIDA, 2005).

O Rio de Janeiro passava por um processo acelerado de crescimento urbano, chegando a mais do que dobrar a sua população de 1,1 milhão em 1920 para 2,3 milhões em 1930, boa parte dessas pessoas advindas do campo (ALMEIDA, 2005). A cidade crescia e se modernizava. Importantes construções, como a Avenida Central (atual Avenida Rio Branco), já estavam em funcionamento e ampliaram ainda mais o interesse de uma elite carioca de ter influências europeias na cidade (ALMEIDA, 2005). Nesse sentido, Agache inicia os seus planos para o Rio de Janeiro seguindo que a cidade precisaria ter três funções principais, fazendo uma alusão ao corpo humano, quais sejam: respiração, circulação e digestão.

A respiração incluía todos os espaços livres, como praças, avenidas e parques, espaços que funcionam como um pulmão para a cidade. A circulação seria o centro da cidade, com a função de distribuir para todos os demais pontos os elementos necessários para poder existir. Por fim, a digestão incluiria o sistema de esgotos da cidade (ALMEIDA, 2005). Agache argumentava que todos esses elementos precisam ser alinhados a um embelezamento estético. O urbanista, pela primeira vez, dividiu a cidade em diferentes zonas, tanto em sentido econômico, com a criação de zonas industriais, portuárias e de comércio, mas também por zonas habitacionais em três tipos de bairros: residenciais de luxo, residenciais burgueses e residenciais operários (ALMEIDA, 2005). Cada uma dessas zonas exercia uma função específica dentro do organismo urbano carioca.

Agache entregou o seu plano no mesmo ano que o prefeito Prado Júnior deixou o cargo, em 1930. Por isso, as gestões que sucederam não tiveram o mesmo interesse nele. Em 1931, o plano é aceito com algumas modificações para implantação (ALMEIDA, 2005). Porém, durante a administração do prefeito Pedro Baptista (1931-1936), o Plano

Agache foi totalmente revogado, em especial por conta dos movimentos políticos que levaram ao fim da República Velha, como mencionado por Almeida (2005, p. 480):

Então o plano diretor, tão aguardado, é literalmente, “engavetado”. Por questões político-ideológicas, o plano fica olvidado, pois executá-lo significava à época, legitimar e afirmar os feitos da primeira república. A ideia era, no entanto, justamente o contrário, ou seja, opor-se, negar as práticas oligárquicas. Coincidência ou não, ocorre nesse momento, exatamente o que ocorre na passagem da monarquia para a república, quando tudo que lembrava a primeira, fora repudiada pela segunda.

Por fim, o Plano Agache, apesar de inicialmente ser um plano que iria revolucionar o urbanismo carioca, acabou se concretizando em alguns projetos (apesar da importância deles), como a criação da Praça Paris e concepção da Avenida Presidente Vargas (ALMEIDA, 2005). Ao pôr fim à República Velha, o então presidente Getúlio Vargas manteve a visão higienista das reformas urbanas para o Rio de Janeiro, agregando um valor trabalhista sobre a problemática. Com Vargas, o tema das favelas entrou pela primeira vez na agenda oficial pública (CORREIA, 2013).

O Código de Obras da Cidade de 1937 previa a destruição das favelas e a remoção dos moradores para “parques dos trabalhadores”. Nesta empreitada contra as favelas, o governo promoveu financiamento de lotes em áreas afastadas da cidade, com juros baixos, diminuindo o crescimento das favelas e fazendo parecer existir uma estabilidade social e econômica, afastando os mais pobres do centro da cidade (CARVALHO, 2001).

Na década de 50, em que grandes secas ocorrem, milhares de nordestinos se mudaram para o Rio de Janeiro em busca de uma vida melhor. Sem um sustento fixo, sem condições e com grandes famílias, muitos foram obrigados a construir suas casas em favelas. Durante esse período, a Igreja Católica tomou iniciativas de assistência social, em especial com o movimento Cruzada de São Sebastião, liderado por Dom Helder Câmara, onde buscavam dar moradia digna aos moradores de favela. Tal foi o caso do Conjunto Cruzada de São Sebastião, que criou um conjunto habitacional para ex-moradores de favela no coração do bairro do Leblon, o mais nobre da cidade. Estas ações encontraram forte resistência de setores da elite carioca e pelo poder público (CARVALHO, 2001).

Ao fim da década de 50 e início da década de 60, os moradores passaram a se organizar de maneira mais autônoma e a igreja saiu de cena, voltando o protagonismo do Estado com questões relativas à habitação. Em 1966, foi criada a Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (Codesco), sendo que, através dela, o poder público passou a reconhecer os direitos dos moradores de favelas e buscou incluir esses moradores na malha urbana, em uma tentativa de reverter a antiga ideia de remoção de favelas que vigorava (CORREIA, 2013).

Porém, com a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro (Chisam), os seus objetivos foram contrários às ideias da Codesco. A favela era vista como uma anomalia, reduto do crime, e deveria ser eliminada. Outro importante ponto da Chisam em relação à Codesco é o que tange à participação popular. A Chisam entendia que a participação não era importante para a gestão habitacional do Rio, necessitando apenas da burocracia estatal para realização (CARVALHO, 2001).

Com o regime militar, em especial nas décadas de 70 e 80, tendo em paralelo o milagre econômico e, posteriormente, o início de uma crise econômica, o número de favelas e o tamanho de seus moradores aumentou drasticamente no Rio de Janeiro, enquanto o número de moradores fora da área de favelas na cidade entrou em queda (PINHEIRO, 2008). Com as lutas pela redemocratização em meados da década de 80, os movimentos sociais de moradores de áreas de favela se fortaleceram e trabalharam em maior cooperação, como foi o caso do 1º Encontro Estadual de Favelas. Este encontro teve como foco a discussão sobre a urbanização de favelas, a regularização fundiária e o acesso ao saneamento básico para as favelas cariocas (PINHEIRO, 2008).

Nesse momento, o setor público se alinha a essas demandas, e a antiga linha de remoção foi substituída pela regularização fundiária. Esse período foi marcado pelo Programa Cada Família, Um Lote e o Projeto Mutirão (CORREIA, 2013), nos quais o poder público se ocupou pela regularização e inclusão das favelas no tecido urbano, enquanto diversos moradores se voluntariaram para atuar em construções na favela.

Apesar desse contexto de aumento de políticas habitacionais para as favelas, apenas na década de 90 que a Prefeitura do Rio de Janeiro encabeça políticas públicas para combater os grandes desafios alinhados com a favela, a partir da aprovação da Lei

Complementar 16, de 04 de junho de 1992, o Plano Diretor Decenal da Cidade (PINHEIRO, 2008).

Na década de 90 e nos anos 2000, dois atores não estatais ganham peso nas áreas de favelas, o narcotráfico e as milícias, que passam a ser concorrentes diretos do Estado pelo controle e urbanização das áreas periféricas.

Apesar das dificuldades externas, no início da década de 90, o Rio de Janeiro dá um importante pontapé para o seu planejamento urbano, com a criação da Lei Complementar 16 de 04/06/1992, conhecida como Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.

O PDM do Rio de Janeiro foi inovador ao ponto de já prever instrumentos que em nível nacional só foram abordados no Estatuto da Cidade em 2001. Por exemplo, a urbanização consorciada, a desapropriação com pagamentos em títulos de dívida pública, o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir, a usucapião, todos considerados como de especial interesse social e de estudo de impacto de vizinhança, ainda que muitos desses instrumentos ainda não tenham sido regulamentados na cidade (SANTOS, 2013).

O Plano Diretor Decenal ocorreu sob a gestão do prefeito Marcello Alencar (1989-1992), que teve uma vida marcada pela defesa da democracia e pela luta contra a Ditadura, sendo advogado de presos políticos durante o regime militar. No decorrer do seu mandato de prefeito, Alencar buscou adotar uma visão mais democrática. Isto pode ser observado no Plano Diretor, pois ainda que não houvesse uma obrigação legal para participação popular na época, o corpo técnico da prefeitura teve constante contato com setores da sociedade civil e com membros do parlamento para a sua aprovação (FONSECA, 2013).

Importantes pontos sociais foram aprovados no Plano Diretor Decenal de 92, mesmo com forte resistência de setores do empresariado. Tais são a proteção do meio-ambiente e a valorização do patrimônio histórico-cultural, a integração da favela à cidade formal e o fortalecimento das políticas urbanas com enfoque no social (FONSECA, 2013), incorporando novos instrumentos para a gestão da cidade.

A aprovação do Plano pelo Legislativo ocorreu de forma rápida e harmônica, apesar da resistência por parte de setores do empresariado (FONSECA, 2013). Porém,

apesar dessa harmonia, autores como Villaça (1995) destacam um elemento negativo resultante do Plano, uma vez que ele dependia de uma série de regulamentações posteriores apresentadas pelo Legislativo para poder ser efetivo, o que não ocorreu (VILLAÇA, 1995). Assim, o Plano Diretor Decenal, apesar dos avanços que trouxe, em especial, na época de sua promulgação, em alguns tópicos se tornou um plano que dava orientações de como ele deveria ser feito no futuro (FONSECA, 2013).

No mesmo ano da promulgação do Plano Diretor, os cariocas elegeram Cezar Maia como prefeito do Rio de Janeiro, que durante sua campanha definiu o planejamento urbano como “estratégico”. A equipe técnica de Maia defendia uma metodologia urbana oriunda dos Estados Unidos da América chamada de “empresariamento urbano” (HARVEY, 1996), que defende a necessidade de uma noção empresarial para combater os desafios urbanos, em especial aqueles adversos da globalização (SANTOS, 2013).

Essa metodologia foi considerada um grande sucesso na reestruturação de Barcelona para as Olimpíadas de 1992, em especial por um uso inovador de marketing da cidade (SANCHEZ, 2003). O exemplo catalão foi tão marcante ao Rio de Janeiro que em 1996, a consultoria Tecnologias Urbanas Barcelona, responsável pela transformação urbana na capital catalã, foi contratada para elaborar o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (SANTOS, 2013) em parceria com a Associação Comercial do Rio de Janeiro - ACRJ e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN (SANTOS, 2013).

É válido ressaltar que, apesar do enorme apelo do empresariado urbano apresentado em Barcelona, o modelo não passa sem críticas. Harvey (1996) é um dos principais críticos dessa metodologia, pois ele acredita que o empresariado urbano contribuiu para a disparidade de riqueza e renda, além do aumento da pobreza nas cidades, mesmo em cidades consideradas ricas e em países de desenvolvimento econômico acentuado.

Entretanto, na primeira metade da década de 90, marcada por crise econômica, inflação e uma visão liberal do Estado, o modelo de empresariamento urbano se apresentava como uma boa alternativa na visão dos tomadores de decisão no Rio de Janeiro (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 1994). Assim, o Rio buscava uma nova forma de se reestruturar, ao mesmo tempo em que apresentava alguns ideais liberais para a sua

economia, que desde a mudança de capital para Brasília e da bolsa de valores para São Paulo, apresentava um enorme declínio econômico (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 1994).

Dentre as reformas realizadas pela administração pública carioca, cabe destacar todo o redesenho da administração urbana da cidade. A Superintendência de Planejamento Urbano foi desmontada após aprovação do Plano Diretor Decenal, com a argumentação de que com o Plano Diretor, a cidade não mais precisaria de um planejamento de escala municipal, mas sim planos locais para as suas sub-regiões (RIBEIRO; SANTO JUNIOR, 1994).

Outro importante ponto é que, nesse redesenho, muitos técnicos foram alocados em áreas ligadas ao licenciamento. A maior parte dos coordenadores da área eram do setor responsável por licenciamentos e, por isto, boa parte dos pareceres urbanísticos da época eram voltados para processos, gerando um apagão de planejamento integrado e desacompanhado de qualquer instância de diálogo entre as diferentes coordenadorias que formavam o órgão (OLIVEIRA, 2012). Essa preferência por gestores especialistas em licenciamento ajuda a explicar uma série de instrumentos dentro do Plano Diretor que jamais foram estabelecidos, tais como o IPTU progressivo, o Solo Criado, a Edificação e Parcelamento Compulsórios (SANTOS, 2013; COMPANS, 1997).

A gestão de Maia pouco fez além do que estava dentro do Plano, tanto que de 55 Projetos de Estruturação Urbana que estavam previstos, apenas 5 foram executados (RIO DE JANEIRO, 2009). Dos projetos executados, muitos foram alinhados a áreas que em 2007 e 2016 foram utilizadas para grandes eventos internacionais, como os Jogos Pan-Americanos e as Olimpíadas (SANTOS, 2013).

O Rio de Janeiro, tomando Barcelona como exemplo para a adoção de um programa de reestruturação com base em grandes eventos internacionais, iniciou seu planejamento para ser sede de grandes eventos, como cartão postal do Brasil. O Rio colocou dentro do seu Planejamento Estratégico a candidatura para os Jogos Olímpicos de 2004, com robustos projetos em andamento, como a criação do teleporto, linha amarela e o Porto de Sepetiba (RIO DE JANEIRO, 2009).

Apesar dos interesses e esforços do Rio de Janeiro, o Comitê Olímpico Internacional já na sua primeira fase de avaliação considerou a candidatura do Rio como inviável. A argumentação foi de que, por terem considerado a construção do parque

olímpico próximo à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Ilha do Governador, uma região marcada por grandes complexos de favelas, a segurança foi um elemento crítico para a recusa da candidatura carioca.

Para o prefeito do Rio, César Maia, o projeto de 2004 foi correto ao concentrar a maioria das instalações em uma área. Ele critica, no entanto, a escolha do Fundão. “Os Jogos são, antes de tudo, um evento econômico relacionado ao esporte”. Ele tem suas lógicas e suas exigências. Imaginem uma foto de capa de jornal mostrando um atleta e no fundo uma favela com um homem esquelético. Nós não precisamos e nem queremos esconder nossas dificuldades, mas é preciso entender a complexidade dos Jogos Olímpicos (BRASIL, 2008, p. 12).

Apesar da recusa por parte do Comitê Olímpico Internacional, o Rio de Janeiro não deixou de lado o seu interesse em sediar grandes eventos internacionais e manteve uma agenda urbana alinhada a esse objetivo. Porém, abandonou o Plano Diretor Decenal em boa parte do seu planejamento (SANTOS JÚNIOR; MONTADON; TODTMANN 2011). Esse abandono por parte do Executivo do Plano Diretor Decenal levou a um sentimento de frustração a diversos grupos que participaram do debate da sua formação. Com isso, houve um movimento para criar formas de pressionar o poder público para o cumprimento do Plano (OLIVEIRA, 2012). Esta insatisfação fez nascer o Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, que juntamente com o Estatuto da Cidade em 2001, forçou o poder público a elaborar a revisão do Plano Diretor, suprimindo a legislação e novas exigências urbanas (SANTOS, 2013).

No entanto, a primeira revisão do Plano Diretor foi cercada de polêmicas. O Poder Executivo criou uma Comissão de Coordenação do Plano Diretor (SANTOS JUNIOR; MONTADON; TODTMANN, 2011), organizada em especial por membros da Procuradoria Geral do Município, que não entregou os estudos em tempo hábil, alegando que o prazo fornecido era insuficiente. A participação dos órgãos municipais ocorreu de forma breve e reduzida. Ademais, a revisão do Plano Diretor também foi enfraquecida devido à falta de envolvimento da Secretaria Municipal de Urbanismo no debate e a ausência de adaptação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade (SANTOS JUNIOR; MONTADON; TODTMANN, 2011).

Apesar de todos esses percalços, o trabalho da Comissão em conjunto com as observações pontuais de alguns órgãos foi considerado como uma proposta de revisão do Plano Diretor, e enviado pelo Executivo à Câmara Municipal como Projeto de Lei

Complementar de número 25/2001 (SANTOS, 2013). Pelo claro desinteresse do Executivo, a Câmara Municipal não aceitou a revisão do Plano Diretor Decenal, alegando que a Prefeitura apenas enviou o projeto pela obrigação da lei, mas que não houve o debate necessário, principalmente pela falta de participação popular (RIO DE JANEIRO, 2009). O Projeto de Lei foi enviado pelo Executivo em 2001, mas até 2004 o Legislativo ainda o estava apreciando, por conta dos fatores anteriormente citados, ligados ao desinteresse da prefeitura sobre o tema (SANTOS, 2013).

Por esse conflito, em 2004, o Ministério Público foi responsável pela abertura de uma investigação sobre a atuação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em relação à revisão do Plano Diretor Decenal, e acabou por recomendar que o Poder Legislativo devolvesse a proposta ao Executivo até que houvesse uma adequação ao Estatuto da Cidade (SANTOS, 2013).

Considerando que a Secretaria Municipal de Urbanismo, órgão responsável pelo planejamento urbano, não participou dos trabalhos da Comissão de Coordenação do Plano Diretor; Considerando que (...) contraria flagrantemente as normas inseridas nos diplomas legais acima citados, notadamente, no que concerne à participação popular; (...) RECOMENDAR ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, para que se abstenha de colocar em votação pelo Plenário desta Casa Legislativa, o Projeto de Lei Complementar nº25/2001 (...), até que o Executivo Municipal promova a adequação do mesmo ao Estatuto da Cidade (RIO DE JANEIRO, 2004)

Após a recomendação do Ministério Público, o projeto retornou à Prefeitura, que, por levar a temática mais a sério, criou um grupo de trabalho dentro da Secretaria Municipal de Urbanismo. O macroplanejamento do município se torna o objetivo central desta revisão (OLIVEIRA, 2012). Com a nova visão, foi criado em 2005 o Conselho Municipal de Política Urbana. Este, apesar das boas intenções e interesses, novamente levou a uma falha do Executivo, já que o mesmo criou a revisão substituta e enviou ao Legislativo, porém, o envio deveria ter acontecido por parte da Prefeitura e não de um Conselho, e, por isso, a revisão não seguiu em frente (SANTOS JÚNIOR; MONTADON; TODTMANN, 2011).

A criação do segundo texto substitutivo à revisão do PDD também teve o mesmo problema. Vereadores do DEM, partido do então prefeito Cesar Maia, propuseram a substitutiva nº 2 do Plano Diretor. Porém, como o envio necessitava ser do Executivo, essa substitutiva também retornou. Por fim, técnicos do município juntaram elementos

que abarcavam tópicos que foram propostos pela substitutiva nº1 da Comissão Técnica e tópicos da substitutiva nº 2, criada pelo Legislativo, para tramitação da Câmara de Vereadores. Essa versão foi a que tramitou (SANTOS, 2013).

Com todo esse histórico de falhas, a primeira revisão do Plano Diretor Decenal foi envolta por polêmicas. Apesar de ao fim de um longo processo ter sido encaminhada corretamente à Câmara, a falta de participação popular ainda se manteve como um forte empecilho, como descrito por Santos (2013, p. 29):

(...) principalmente ignorando o direito de participação da sociedade civil, tendo em vista o número reduzido de debates públicos: 10 seminários, 3 debates e 6 audiências públicas (apenas 1 por Área de Planejamento), em 2007; 8 audiências públicas temáticas na Câmara Municipal, em 2009, e duas reuniões relativas ao “Pacto Carioca”, em 2010, quando o Plano já estava praticamente consolidado.

Assim, se percebe que, na primeira década dos anos 2000, a questão relativa à participação popular dentro do Plano Diretor do Rio de Janeiro, embora fosse uma obrigação estabelecida em lei, foi algo de pouca prioridade para o poder público municipal à época, gerando descontentamento de setores que ativamente participaram da formação inicial do Plano Diretor Decenal (OLIVEIRA, 2012). É importante lembrar que durante todo esse vai e vem da revisão do Plano Diretor Decenal, a Prefeitura do Rio de Janeiro estava com foco na realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, chegando a contratar uma consultoria das principais empresas responsáveis pelos Jogos Olímpicos de Sydney para adequar o projeto dos Jogos Pan-Americanos de 2007 para uma candidatura olímpica para 2012 ou 2016, sendo esse um antigo objetivo da gestão municipal do Rio.

Em 2007, enquanto os esforços da Prefeitura do Rio de Janeiro estavam concentrados nos jogos Pan-Americanos, a Câmara Municipal buscava finalizar o capítulo da revisão de Plano Diretor, com um total de 707 emendas propostas por vereadores e 159 sugestões advindas da participação da sociedade civil junto ao poder público (SANTOS, 2013).

Com as eleições de 2008, o então candidato Eduardo Paes foi eleito, e uma das suas principais promessas de campanha foi a de aprovar o Novo Plano Diretor do Rio de Janeiro. Apesar de ter demonstrado uma visão de maior interesse ao Plano Diretor, Paes

persistiu com um planejamento estratégico voltado a megaeventos internacionais, com o plano “Pós-2016, o Rio mais integrado e competitivo”. Passados 9 meses desde a sua posse, a gestão de Paes enviou 45 emendas para discussão do novo Plano Diretor.

Após deliberação e aprovação de emendas na Câmara, no dia 1º de fevereiro de 2011, foi aprovado a Lei Complementar número 111, que dispôs sobre a Política Urbana e Ambiental do Município do Rio de Janeiro, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana. A lei trouxe a importante adição de medidas ambientais como preocupação do poder público dentro das políticas urbanas do Rio.

Após 10 anos de tramitação, a tardia aprovação da revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro já não contava mais com boa parte dos atores responsáveis pelo processo da primeira versão do plano. O prefeito havia mudado, e, após duas eleições legislativas, parte do Legislativo também havia sido alterado, por isso alguns críticos ao plano alegaram que em diversos tópicos ele não apresenta uma uniformidade (OLIVEIRA, 2012).

A diferença crônica entre a primeira versão do plano e a versão aprovada também se apresentou em um dos pontos mais polêmicos e controversos da revisão. A aprovação da “Concessão Urbanística” permite a transferência para o poder privado de responsabilidades que inicialmente seriam do setor público, como obras de urbanização, loteamento e reconstrução (OLIVEIRA, 2012). Vereadores do PSOL e PCdoB tentaram impedir esse instrumento no Plano Diretor, alegando inconstitucionalidade, porém, ele foi aprovado e até mesmo utilizado em grandes obras como as do Porto Maravilha e o Parque Olímpico.

Vale ressaltar que o principal elemento deste Plano Diretor é que tanto o Executivo quanto o Legislativo focaram em um planejamento urbano voltado aos grandes eventos que aconteceriam na cidade (OLIVEIRA, 2012). Alguns artigos do Plano Diretor, como o artigo 217, chegam até mesmo a citar nominalmente a Copa do Mundo e as Olimpíadas, demonstrando que ambos os Poderes compartilharam do enfoque em megaeventos, uma crítica comumente atribuída apenas ao Executivo (OLIVEIRA, 2012).

Marcado por um contexto nacional de otimismo, com um rápido crescimento e desenvolvimento do país, e com o Rio de Janeiro sendo palco de grandes eventos

internacionais, sendo eles a Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, a gestão de Paes contou com forte apoio federal e estadual para execução de programas habitacionais e de desenvolvimento da cidade, sempre alinhados aos megaeventos (OLIVEIRA, 2012).

Com a aprovação do Novo Plano Diretor, existiram três importantes acontecimentos que marcaram o caminho para o planejamento de sua revisão, que se iniciou em 2019 e segue até 2023. Posteriormente, este tópico será abordado nos próximos capítulos deste trabalho. O primeiro destes acontecimentos foi a publicação do Decreto nº 35652 em 2012, que estabeleceu a criação do Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor, que tem como função desenvolver e monitorar a aplicação das diretrizes e políticas setoriais previstas pelo Plano Diretor, além de elaborar um relatório anual de acompanhamento e avaliação dos resultados do Plano Diretor, sendo um dos principais pontos técnicos da gestão pública carioca para este fim (SANTOS JUNIOR; MONTADON; TODTMANN, 2011).

O segundo grande evento foi a publicação do Estatuto da Metrópole em 2015, lei responsável pelo planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas (BRASIL; CAPELLA 2015). Por fim, um dos últimos eventos marcantes antes da preparação para revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro foi a revisão dos Códigos Urbanísticos em 2017, responsável pela criação: da Lei de Uso e Ocupação do Solo; do Código de Obras e Edificações Simplificado; do Código de Licenciamento e Fiscalização e Lei de Parcelamento do Solo (RIO DE JANEIRO, 2017).

É importante ressaltar que muitos atores deste Plano Diretor foram os mesmos que estavam presentes no de 2011. O primeiro deles é o Chefe do Executivo, Eduardo Paes, que tanto em 2011 quanto em 2022 ocupou o mesmo cargo. Na Câmara de Vereadores, aproximadamente 25% dos vereadores de 2011 também estavam presentes em 2022, destacando-se o Presidente da Câmara, Carlo Caiado, e o Presidente da Comissão Especial do Plano Diretor, Rafael Aloisio Freitas, ambos atualmente na base do Prefeito.

Por fim, após a apresentação deste apanhado histórico, é possível perceber algumas singularidades e interesses da gestão pública carioca no que tange ao urbanismo e habitação. Isto, tanto no forte embate da política “bota-abixo”, em boa parte

do século XX, em que a população era constantemente vista como um problema social e higiênico, até a criação do Plano Diretor. Destaca-se mais uma vez que, embora o Plano Diretor preveja a participação popular como base, por vezes teve esse aspecto ignorado pela gestão pública do Rio de Janeiro em detrimento de interesses alinhados com sediar grandes eventos. Parte desta relação, dentro do debate da revisão do atual plano diretor, será explorada nos próximos capítulos deste trabalho.

Entretanto, para que se possa compreender melhor como a análise desta pesquisa foi desenhada, apresenta-se no próximo capítulo o percurso metodológico estabelecido a fim de atingir os objetivos propostos.

4. CAPÍTULO 3 – PERCURSO METODOLÓGICO

O percurso metodológico de uma pesquisa é o meio pelo qual o pesquisador tem como base para conseguir atingir os objetivos propostos. Nele, estabelecemos os métodos, as técnicas, as fontes, todos eles aliados ao tipo de pesquisa que se optou por desenvolver.

Durante o desenvolvimento do *corpus* desta dissertação, como meio de atingir a análise de redes, optou-se pela entrevista estruturada enquanto técnica capaz de trazer à tona fontes necessárias a esta reflexão, a partir das falas dos membros ativos na discussão da revisão do Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro. Os dados obtidos foram utilizados em uma representação gráfica que permite compreender e analisar os nós e arestas das relações desses membros, o que permitiu identificar e mapear como ocorrem as relações com o Executivo dentro da Comissão Especial do Plano Diretor.

Somado a isto, também foi realizada uma revisão bibliográfica e documental que pudesse respaldar do ponto de vista epistemológico a produção do conhecimento aqui proposta, partindo da premissa de que estas fontes são base para as teorias, os conceitos, e as definições ora apresentadas.

Por isso, este capítulo será dividido em duas partes principais. A primeira remonta à discussão teórica, e, em especial, na visão do autor Eduardo Marques, sobre a utilização da Análise de Redes Sociais (ARS) na Ciência Política. Marques é um dos principais nomes na utilização desta metodologia na academia brasileira e um dos principais difusores dela. A segunda parte se dará de uma forma mais operacional, não se prendendo aos conceitos da Ciência Política sobre a ARS, mas sim em uma abordagem da Ciência de Dados, em que fatores matemáticos e de software influenciam na confiabilidade do material apresentado.

4.1 A Análise de Redes Sociais na Ciência Política

A Análise das Redes Sociais tem se tornado uma metodologia cada vez mais consolidada na investigação sobre os padrões dinâmicos de conectividade entre múltiplas entidades por diferentes tipos de relações (EDUARDO MARQUES, 2019). Marques defende que este método visa, em especial, corrigir críticas aos modelos

convencionais sobre políticas públicas que focam em atores singulares no processo decisório e de implementação destas. A ARS operacionaliza a ideia de que as políticas públicas sofrem influências de ações realizadas por um conjunto amplo de atores e simultaneamente em diversos lugares (MARQUES, 2007).

Isso se deve em especial pelo entendimento do lugar da interação nos processos de produção de políticas. Os principais modelos dessa interação surgiram nos anos 40, seguindo três premissas: de que as políticas são definidas no momento da decisão de forma racional e por atores singulares, autárquicos e isolados (MARQUES, 2019). Apesar da centralidade da decisão e o seu caráter racional já nos anos 50 terem sido objetos de críticas, apenas no fim dos anos 70 o caráter autárquico da formulação de políticas seria questionado com a criação do conceito de “redes de políticas públicas” (MARQUES, 2007). O primeiro autor a chamar atenção sobre essa questão foi Hugh Heclo (1978), que defendia que a produção de políticas ocorria por meio de redes que incluiriam conjuntos mais amplos de atores envolvidos com cada política, sendo eles estatais e não estatais.

Partindo disso, nos anos 80 surgem agendas de pesquisas sobre políticas do Estado como produto da interação entre entidades públicas, privadas e grupos em redes (MARQUES, 2006). Apesar de Marques (2007) identificar que nesse período os autores partiam de premissas teóricas pluralistas, eles tentaram construir uma abordagem melhor informada sociologicamente sobre o comportamento dos grupos de interesses. Com isso, era possível mapear e entender os padrões de relação estruturantes de políticas, influenciando o modo que tais atores e grupos se comportam e agem estrategicamente (MARQUES, 2007).

Apesar desse avanço metodológico, Marques (2007) entende que ao deixar de fora das análises as dimensões de poder associadas a conflito oculto, mobilização de viés e influência, essas análises estariam limitadas, em especial em casos como o do Brasil, que apresentam uma baixa institucionalização (MARQUES, 2019). Para solucionar tais questões, autores como Marques (2019) argumentam que a análise de redes surge como uma perspectiva teórica e metodológica que considera que os diversos fenômenos sociais precisam ser analisados levando em consideração os padrões de relação entre as entidades sociais envolvidas com os fenômenos. Isto é, incorporar a premissa de que o mundo social é feito de relações de vários tipos entre diversas

entidades sociais em constante transformação, sendo resumido como incorporar a ontologia relacional do social (MARQUES, 1999).

Embora a ontologia relacional do social já esteja presente em clássicos das ciências sociais, a utilização dos métodos e técnicas previstos na análise de redes sociais permite a adoção de um novo patamar analítico, em que os processos macroestruturais são distanciados, focando em um sistema misto da relação dos indivíduos com os seus atributos e características (MARQUES, 1999). As redes, para a sociologia relacional, constroem as ações e as estratégias, ao mesmo passo que as constroem e reconstróem de forma contínua (MARQUES, 2007). Como descrito por Marques (2007), a força da análise de redes sociais está justamente nessa possibilidade de construir estudos precisos em relação aos aspectos descritivos, sem impor uma estrutura a priori à realidade e aos atores, fazendo com que seja possível os reinserir nos contextos operantes, criando o que o autor chama de “individualismo relacional” (MARQUES, 2007).

Uma das principais áreas de estudo para utilização da análise de redes sociais é justamente a do Estado e sua interação com a sociedade. Isto, pois, ao utilizá-la é possível ter uma consideração detalhada e empiricamente embasada dos padrões de vínculos entre os atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, bem como a análise das interconexões entre o Estado e a sociedade (MARQUES, 2019). Essas redes formam o “tecido relacional do Estado”, que para Marques (2019) influencia os conflitos políticos que ocorrem dentro do Estado, pois os atores mobilizam ferramentas de poder associadas às posições que ocupam. Esse tecido também se interpõe na permeabilidade do Estado a atores localizados na sociedade e no mercado, sendo responsável por especificar os padrões de intermediação de interesses presentes em cada política (MARQUES, 2019).

O conceito do tecido relacional se desenvolveu após a comparação de dois estudos sobre políticas públicas e redes desenvolvidos. O primeiro deles foi um estudo sobre as políticas de infraestrutura e saneamento por parte da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae). O segundo foi um estudo sobre as políticas de infraestrutura viária desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Vias Públicas da cidade de São Paulo (MARQUES, 2007). Estas pesquisas tiveram entre os seus

resultados a ideia de que o tecido relacional do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas dentro das comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Dentro dessas redes se apresentam todos os atores envolvidos em determinada política, como técnicos do Estado, demandantes da política, contratantes da política e afins (MARQUES, 2007). Nesses casos, as redes tiveram um caráter inercial, estruturando o Estado internamente. Desse modo, Marques (2019) defende que o tecido relacional do Estado constrói permanências que no modelo pluralista seriam transitórias, estruturando influências, alianças e oposições, garantindo acesso a instrumento de poder para atores de forma desigual.

Por uma visão política, o tecido relacional do Estado faz com que as disputas a ele internas sejam polarizadas por grupos recheados de interesses, tal como defendido na visão pluralista, mas também por projetos comuns e relações (MARQUES, 2019). Desse modo, tais grupos se associam com aqueles que possuem o poder institucional, dependendo da estrutura de poder vigente, e trocam seus poderes posicionais na rede por poderes oriundos do cargo exercido (MARQUES, 2019). Isto é, aqueles que possuem cargos institucionais (em especial cargos eletivos) negociam alianças e acordos com indivíduos de comunidades políticas, trocando o poder da posição destes na rede por um poder institucional por meio da nomeação de cargos (MARQUES, 2019).

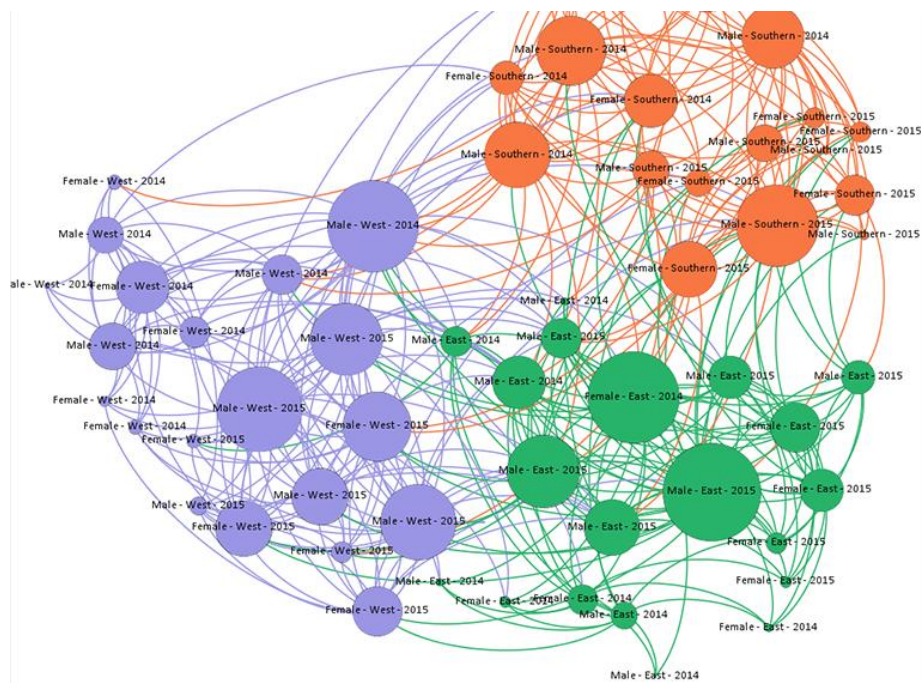
Em conclusão, podemos dizer que a análise de redes sociais pode contribuir muito para o estudo de políticas públicas. Ela permite o desenvolvimento de análises que incluem um conjunto mais amplo e diversificado de atores do que os modelos tradicionais sugerem, e leva à incorporação de experiências no ambiente circundante de um agente estatal formalmente responsável pela política (MARQUES, 2019).

A contribuição da análise de redes sociais se torna particularmente eficaz se a pesquisa se afastar de versões pluralistas de redes de políticas, que se concentram demais na organização e nas relações formais, perdendo justamente os maiores pontos fortes da análise de redes, relacionados à sua natureza indutiva estruturalista. Ao definir analiticamente partes de uma rede de constituintes sociais centrada no Estado, sua organização, seu ambiente e suas atividades, o conceito permite a integração dinâmica dos diferentes atores e processos existentes na formulação de políticas públicas. (MARQUES, 2019)

4.2 Representação da Rede

A rede foi representada de modo que os participantes da discussão do Plano Diretor apresentassem em suas falas os nós e as arestas. Salienta-se que foram consideradas a rede de contatos e capacidade de influência de cada um deles. Desse modo, um participante fica ligado a outro caso o influencie no processo de escolha dos problemas trabalhados. A figura 5 representa a ligação de cada um deles dentro dessa rede.

Figura 5 - A Representação de uma Rede



Fonte: LEARNING LAB, 2019.

Dentro da rede social, exemplificada pela figura 5 acima, ocorre a representação de como os indivíduos se relacionam e se conectam entre si. A figura tem como intenção demonstrar como se dá a relação, a fim de que ocorra uma melhor compreensão de como a análise será estabelecida, atentando-se para os níveis de nós e arestas.

4.2.1 Métrica em nível dos nós

Os nós dentro de uma Análise de Rede Social podem ser divididos em três métricas distintas: a de grau; a de intermediação e a de centralidade. A primeira destas métricas, a de grau, se refere ao número de ligações para um nó específico, podendo existir muitas ou poucas. Nesta pesquisa, essa métrica foi demonstrada em indivíduos com grau elevado, que são aqueles que possuem um amplo diálogo e influenciam a tomada de decisão dos seus pares. Já os indivíduos com um grau baixo são aqueles que pouco influenciam os outros e muito possivelmente estão em uma esfera em que, na verdade, são mais influenciados. Após a reavaliação do cálculo de grau médio, foi possível estabelecer uma relação de como os nós atuam, podendo inferir se é uma rede mais ativa ou menos ativa.

A métrica de intermediação permite identificar se um nó possui uma posição medular dentro da rede, atuando na ligação de grupos distintos de atores dentro da discussão do Plano Diretor. Na Análise de Redes Sociais, esses atores são chamados de *gatekeepers*. Para esta pesquisa, os *gatekeepers* estão relacionados aos principais agentes da Rede, já que ocupam um papel central na comunicação dos demais atores no processo.

Por fim, a centralidade do nó foi utilizada para identificar quão bem relacionado e consultado seria cada membro. A centralidade permitiu inferir a importância de um ator dentro da rede, pois é possível identificar os nós com as melhores redes de contato e influência, possuindo uma maior visibilidade dentro da rede.

4.2.2 Métrica em nível de rede

As métricas utilizadas em nível da rede para serem analisadas são o diâmetro, raio, densidade, percursos reduzidos, média de percursos, coeficiente de aglomeração e modularidade.

A primeira destas métricas, o diâmetro, indica a maior distância existente entre dois nós em uma rede, em que a distância significa o número de conexões intermediárias entre estes dois nós. Desse modo, essa métrica se mostra útil ao mostrar o maior caminho que dois nós precisam percorrer para se ligarem. Dentro do campo do Plano Diretor, tornou-se apropriada, porque permitiu identificar qual a rede de contato que dois diferentes atores precisam acessar para terem a troca de informações e influência.

A segunda métrica apresentada é a de densidade, responsável por apresentar a taxa de conexões existentes em relação a todas as conexões possíveis, demonstrando como elas estão conectadas com os nós de uma rede. O cálculo varia entre 0 e 1, onde quanto mais próximo de um, mais densa é a rede apresentada. Porém, cabe destacar que sua análise é em especial para redes menores e, quanto maior for a rede, menor tende a ser a densidade dela.

O comprimento de percursos sinaliza a distância média na rede entre os atores dela, podendo ser uma rede reduzida ou utilizar o valor médio da rede. Quanto maior o comprimento de percursos, se espera que existam menos ligações ou um alto número de atores que atuam como *hubs*. Os recursos reduzidos já implicam que os atores da rede estão bem conectados e próximos sobre o tema.

O coeficiente de aglomeração foi utilizado para identificar as ligações triádicas, isto é, aquelas em que um conjunto de nós acaba formando uma triangulação entre eles, caso na existência de um nó A, nó B e nó C, o nó A e o nó B possuem uma relação próxima no processo do Plano Diretor. O mesmo pode ser dito sobre o nó B e o nó C, de modo que se espera que os nós A e C também sejam próximos.

Por fim, a modularidade pode ser resumida em uma métrica que permite identificar se em uma rede existem comunidades, isto é, grupos em que diferentes atores atuam com maior influência e com uma distância dos demais grupos.

4.2.3 Estatísticas de Rede

A Análise de Redes Sociais comumente é aplicada como um método quantitativo de pesquisa (MINISTÉRIO DE INTERIOR DO REINO UNIDO, 2016). Por isso, para melhor entender a sua aplicação, é necessário entender as estatísticas utilizadas na sua formulação. Essas estatísticas podem ser divididas, conforme indica o Ministério de Interior do Reino Unido, em seu relatório sobre aplicação de Análise de Redes Sociais no Serviço Público (2016), em três grupos: tamanho, coesão e centralidade.

O grupo de tamanho pode ser descrito no seguinte Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Estatísticas de Tamanho

Estatística	O que mostra	Explicação
Número de nós	Tamanho da rede	Número de indivíduos na rede
Número de ligações - conexões sociais entre os nós	Quão ocupada a rede é em geral	Número de relação entre os indivíduos da rede
Número de ligações únicas	Quão ocupada a rede é em geral removendo as relações duplicadas	Número de relação entre os indivíduos da rede removendo as relações duplicadas

Fonte: MINISTÉRIO DE INTERIOR DO REINO UNIDO, 2016.

O segundo grupo, de coesão, pode ser exemplificado no seguinte Quadro 2:

Quadro 2 - Estatísticas de Coesão

Estatística	O que mostra	Explicação
Número de componentes - grupos distintos na rede	Se existem subgrupos dentro da rede	Número de grupos discretos dentro da rede
Densidade	A extensão em que os nós são interconectados	A proporção de todas as ligações presentes
Diâmetro	O tamanho da rede	O maior caminho entre qualquer par de nós
Média da distância entre os nós	Quão próximos os nós (em nível de rede) estão entre si	A média do número de caminhos de ir de um nó para outro

Fonte: MINISTÉRIO DE INTERIOR DO REINO UNIDO, 2016.

Por fim, o grupo de estatísticas de centralidade podem ser descritos no seguinte Quadro 3:

Quadro 3 - Estatísticas de Centralidade

Estatística	O que mostra	Explicação
Grau Médio	Quão central (em média) os nós da rede são	Média do número de ligações que passam em um nó
Proximidade Média	Quão central (em média) os nós da rede são	Média do número de caminhos únicos que passam em um nó

Fonte: MINISTÉRIO DE INTERIOR DO REINO UNIDO, 2016.

Para uma melhor aplicação da Análise de Redes Sociais ao longo desta pesquisa, tais estatísticas foram utilizadas para a compreensão da rede do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Com a utilização do *software GEPHI*, foi possível ter valores numéricos para essas relações entre os nós e as suas ligações, bem como as médias e os diferentes graus dentro da rede. A utilização dessas estatísticas para pesquisas na área tem se tornado cada vez mais comum, em especial em países anglófonos, onde uma maior quantificação das relações humanas chamou bastante a atenção de parte da academia e tomadores de decisão (MINISTERIO DE INTERIOR DO REINO UNIDO, 2016).

4.3 Limitações da Pesquisa

A análise foi baseada em dados de entrevistas com membros da rede, o que significa que as respostas têm potencial de estarem incompletas ou anacrônicas, visto que ao responderem os questionários, alguns dos entrevistados podem ter se sentidos inibidos em fornecer maiores informações sobre a rede ou até mesmo a sua relação com outros indivíduos dentro dela. Por isso, ao longo da pesquisa, também foi buscado alinhar os resultados das entrevistas com outras fontes de informação, tais como matérias jornalísticas em relação aos membros da rede e as suas conexões, somada a aplicação de conceitos teóricos apresentados por Kingdon (2012).

Uma segunda limitação apresentada se deu pelo fato de que, ao longo do processo de entrevistas, dentro da base amostral, alguns indivíduos se recusaram a colaborar, ao não fornecer entrevistas. Desse modo, como a rede é inicialmente pequena, com alguns indivíduos de fora, alguns atores que fazem parte dela – não

necessariamente com influência ou ligação com os demais membros – podem ter ficado de fora.

É importante ressaltar que, dentro do processo de entrevistas, por medidas de segurança, todos os atores citados que possuem uma atuação marcada em áreas controladas por milícia, bem como alguma investigação policial em relação a esse indivíduo, foram excluídos da base amostral de entrevistas, o que apesar de ter levado a uma redução da base total, não gerou danos maiores nos resultados da pesquisa.

Uma terceira limitação se refere ao fato de que as Audiências Públicas ainda estão em andamento, assim como nenhuma votação sobre as temáticas discutidas ocorreu. Desse modo, foi impossível abordar algumas questões sobre como, por exemplo, é possível identificar vencedores ao longo do Plano Diretor, visto que os temas ainda estão em debate.

Essas limitações decorrentes do método escolhido não geraram maiores prejuízos, pois esta pesquisa buscou também contar com fatores qualitativos que possam contribuir para um melhor entendimento das respostas apresentadas na Análise de Redes Sociais. Apenas os dados de forma bruta, embora apresentem respostas aos tópicos trabalhados, podem estar incompletos ou enviesados devido às limitações, por isso a necessidade de adoção de métodos quantitativos e qualitativos durante essa pesquisa.

Como solução para o fator limitador relacionado ao receio de fornecer informações por parte dos entrevistados, em especial pelo cargo político que ocupam, os dados fornecidos foram anonimizados. Desse modo, em especial para aquelas pessoas que ocupam cargos políticos ou querem citar relações dentro da rede que podem ser malvistas, puderam se sentir mais confortáveis para o processo de entrevistas.

Após superar essas limitações e abordagens de todos os tópicos metodológicos tratados no campo da Análise de Redes Sociais, o resultado da pesquisa e a análise da rede podem ser apresentados e entendidos.

4.4 A coleta de dados

Para a coleta dos dados necessários à realização da Análise de Rede Social, foi utilizado o instrumento de entrevista estruturada. De acordo com Marconi e Lakatos

(1999, p. 94) “uma entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de um determinado assunto”. Pela natureza específica da Rede do Plano Diretor do Rio de Janeiro, a entrevista foi escolhida como melhor forma de coletar os dados necessários.

Com o objetivo de identificar os atores do Plano Diretor, representantes do Executivo e do Legislativo, bem como a sua relação, o critério de inclusão para entrevistas seguiu a própria natureza legislativa dele. Os sujeitos da pesquisa foram os membros da Comissão Especial para Discussão do Plano Diretor, criada na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, que conta com a presença de 12 vereadores e espaço aberto para discussão e apresentações por parte de membros do Poder Executivo e Sociedade Civil.

Com a definição dos sujeitos da entrevista, foi escolhida como melhor forma para a coleta dos dados a entrevista estruturada. Nela, o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido, em que não é permitido adaptar as perguntas a determinada situação, inverter a ordem ou elaborar outras perguntas.

A entrevista foi dividida em duas áreas centrais. A primeira, com uma pergunta para cada entrevistado listar as 7 pessoas que, na sua visão, são as mais importantes para o resultado do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Posteriormente, foram realizadas perguntas sobre o grau de proximidade, troca de informações e relações pessoais entre o indivíduo entrevistado e cada um dos 7 escolhidos.

Com as respostas, foi utilizado o *software GEPHI* para a representação gráfica da rede, além de mensurar a distância média entre todos os participantes e conseguir identificar aqueles que por mais vezes são citados como atores centrais, além do grau de fluxo de informação e influência que se passa por eles.

4.5 O software *GEPHI*

O *GEPHI* é um *software* em código aberto de exploração e manipulação de redes, em que módulos importados na implicação podem fornecer uma visualização, espacialização, filtragem e exportação de todos os tipos de redes. O módulo de visualização faz gráficos em tempo real usando um mecanismo único de renderização

3D. Este método explora a placa visual do computador, liberando a CPU para outros tipos de computação.

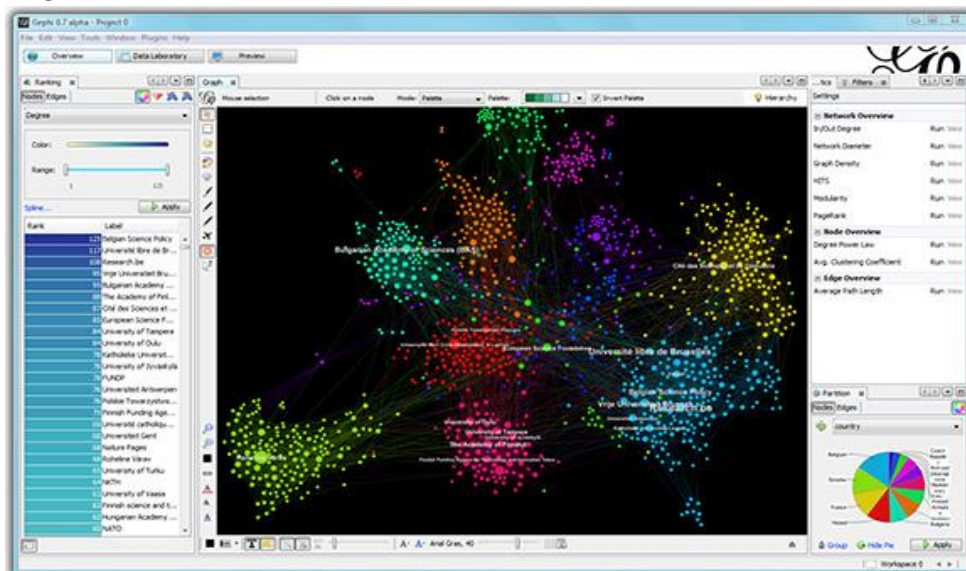
Esse *software* é capaz de lidar com grandes redes (ou seja, aquelas com mais de 20.000 nós), e, como é baseado em uma arquitetura multitarefa, ele faz uso de processadores multicore (GEPHI, 2022). Os desenhos dos nós podem ser personalizados; no lugar de uma forma tradicional, eles podem tomar a forma de uma textura, de um painel ou de uma imagem.

A execução em tempo real de algoritmos de *layout* configurável é possível na janela gráfica. A *interface* do usuário pode ser usada quando vários algoritmos estão sendo executados simultaneamente em diferentes espaços de trabalho. O módulo de texto pode exibir etiquetas de qualquer propriedade de dados ligados a nós na janela de visualização. Um poderoso sistema de *plugins* está sendo construído atualmente, e a *interface* (Figura 6) está organizada em Espaços de Trabalho onde várias tarefas podem ser concluídas de forma independente. Sem muito conhecimento de programação, um algoritmo, filtro ou ferramenta pode ser adicionado à aplicação com facilidade.

O sistema de filtro pode ser usado para obter manualmente conjuntos de nós ou bordas. Com o uso de limites, faixas e outras características, os filtros podem escolher nós ou bordas. No uso real, as caixas filtrantes são encadeadas de modo que cada caixa receba a saída da caixa acima dela (GEPHI, 2022).

Com o resultado, torna-se mais objetivo dividir uma rede bipartida pela metade ou localizar os nós com mais de 5 graus e "tipo" definido como "1". Como os dados ligados a nós e arestas são frequentemente o que tornam útil um estudo de rede, o ordenamento e o agrupamento podem ser feitos usando estes valores.

Figura 6 - Interface do GEPHI



Fonte: GEPHI, 2022.

O desenho da rede pode então ser alterado, aplicando módulos gráficos como tamanho do gradiente, cor do gradiente, pela coloração dos gradientes em conjuntos de nós. Os módulos gráficos utilizam um conjunto de nós de entrada para alterar as características do *display* como cor ou tamanho, para confirmar a compreensão da topologia ou conteúdo da rede (GEPHI, 2022). As redes podem ser examinadas interativamente usando o módulo de visualização, mas também podem ser exportadas como arquivos SVG ou PDF. Em seguida, os arquivos vetoriais podem ser compartilhados ou impressos, o *GEPHI* vem com um poderoso exportador de SVG chamado *Rich SVG Export*.

Os usuários têm uma gama de opções para definir os desenhos de nós, arestas e etiquetas. Técnicas são criadas para melhorar a legibilidade e a clareza das redes. Especial atenção é dada às fontes e aos marcadores. Por exemplo, pequenos marcadores podem ser colocados nas arestas para facilitar a identificação dos vizinhos de um nó. Desse modo, o *GEPHI* se apresenta como um dos mais robustos *softwares* para a Análise de Redes Sociais, seja pelo seu serviço gratuito em código aberto, seja pelas suas funcionalidades de destaque para a área e tecnologia de ponta aplicada. Por isso, ele foi escolhido como ferramenta para aplicação e cálculo da Análise de Redes Sociais.

5. CAPÍTULO 4 – OS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS E A ANÁLISE DE REDE DO PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO

Este capítulo aborda os resultados provenientes da pesquisa, com o objetivo de identificar a relação entre membros do Executivo e Legislativo do Plano Diretor do Rio de Janeiro, por meio da Comissão Especial do Plano Diretor. Em um primeiro momento será abordado como as dificuldades que surgiram para a realização das entrevistas, na luz da teoria de agenda política (KINGDON, 2014), fortalecem os resultados acerca do relacionamento Executivo-Legislativo no projeto, assim como somam a uma importante literatura sobre agenda de políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro.

Como descrito por Zahariadis (2016), a relevância dos estudos sobre agenda política pode ser dividida em cinco razões principais:

- Pesquisar sobre a agenda nos ajuda a entender os valores sociais presentes em determinado momento;
- Pesquisar sobre a agenda ajuda a entender lacunas em potencial entre as prioridades do governo e da sociedade;
- Estudar a agenda ajuda a encontrar os vencedores e perdedores do jogo político sobre determinado tema;
- Estudar sobre a agenda alarga nosso entendimento de opções de políticas, decisões e escolhas;
- Estudar sobre a agenda permite ver os atores e instituições, por vezes além daqueles formalmente definidos.

O Plano Diretor do Rio de Janeiro, como trabalhado em capítulos anteriores, é o mais importante mecanismo de ordenamento e desenvolvimento urbano. Pelo seu caráter de Lei Municipal, ainda que por exigências do Estatuto da Cidade, a população necessita ser constantemente ouvida, com abertura de assembleias e audiências públicas, por regimentos próprios dos poderes executivo e legislativo. O processo decisório final pode ser votado e alterado apenas pelos vereadores do município do Rio de Janeiro.

Por esse poder final de decisão e protagonismo do legislativo, entender como a agenda do Plano Diretor está sendo desenhada é necessário, assim como aprofundar a discussão em torno das relações presentes no legislativo. Para isso, a Análise de Redes Sociais se torna uma importante ferramenta de pesquisa, ao poder mapear os atores envolvidos no processo de estabelecimento de agenda e a relação entre eles. Desse modo, foram escolhidos os doze vereadores membros da Comissão Especial do Plano Diretor como amostragem dos entrevistados, e cada indivíduo citado durante a entrevista como ator relevante no Plano Diretor por parte de um vereador foi adicionado na amostragem de entrevistados.

É importante ressaltar que, para a análise de rede, o foco desta pesquisa envolveu os indivíduos e não as organizações. Isto, pois, assim como Marques (2007) enfatiza, a unidade básica das relações e da ação são os indivíduos, apesar da dualidade entre pessoas e organizações dentro das redes. Porém, em casos como o do Brasil, marcado por uma baixa institucionalização, uma análise baseada nas organizações seria enganosa, pois apenas uma parte dos vínculos que organizam e explicam o tecido do Estado foi construída de forma intencional (MARQUES, 2007).

Ao total, os doze vereadores membros da comissão representam dez partidos diferentes, além da constante presença do vereador Carlo Caiado, presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, ainda que ele não faça parte da Comissão Especial do Plano Diretor. O Secretário Municipal de Planejamento Urbano, Washington Fajardo, também foi incluído na amostragem, tanto pela sua constante participação nos debates da Câmara Municipal, quanto pelo fato da sua pasta ter sido a responsável pelo envio do Projeto de Lei Complementar nº44/2021, o responsável pela revisão do Plano Diretor.

A amostragem escolhida e os seus respectivos partidos podem ser destacados no seguinte Quadro 4:

Quadro 4 - Amostragem da entrevista e seus cargos

Nome	Cargo e partido
Carlo Caiado	Presidente da Câmara (DEM)
Alexandre Isquierdo	Vereador (UNIÃO)
Jorge Felipe	Vereador (UNIÃO)
Tarcísio Motta	Vereador (PSOL)
Rafael Aloisio Freitas	Vereador (Cidadania) e Presidente do Colegiado
Rosa Fernandes	Vereadora (PSC) e Vice-Presidente do colegiado
Tânia Bastos	Vereadora (Republicanos) e Vice-Presidente da Câmara
Tainá de Paula	Vereadora (PT) e Vice-Presidente do Colegiado
Dr. Rogério Amorim	Secretário de Estado de Defesa do Consumidor
Vitor Hugo	Vereador (MDB)
Pedro Duarte	Vereador (NOVO) e Vice-Presidente da Comissão do Plano Diretor
Dr. Gilberto	Vereador (PTC)
Washington Fajardo	Secretário Municipal de Planejamento Urbano e Presidente do Instituto Pereira Passos

Fonte: Elaborada pelo autor, 2022.

Com a definição da amostragem, após o contato inicial, através de contato direto pelo correio eletrônico e ligação para assessores e Chefes de Gabinete, cinco vereadores não retornaram contato para a realização das entrevistas, sendo eles os vereadores: Alexandre Isquierdo (DEM); Dr. Gilberto (PTC); Vitor Hugo (MDB); Dr. Rogério Amorim (PSL) e Jorge Felipe (DEM). Todos os demais contatados, seja pela sua assessoria ou por contato direto, aceitaram fazer parte da entrevista acadêmica para realizar uma

análise de redes sociais na discussão do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Mesmo assim, após o aceite, alguns dos contatados não encontraram tempo na sua agenda para a realização das entrevistas, alegando, em especial, uma agenda muito corrida nas audiências públicas sobre o Plano Diretor do Rio de Janeiro.

Com aqueles que realizaram a entrevista, após o mapeamento de quais indivíduos, na visão do entrevistado, seriam os principais nomes para o andamento do Plano Diretor, todos aqueles citados em que o seu nome não estivesse na amostragem inicial de quatorze pessoas, tiveram seu nome adicionado na listagem para a realização de entrevistas. Dessa nova listagem, ainda que não tenha sido acrescentada uma quantidade maior de novos atores, alguns dos contatados se recusaram a fornecer entrevistas sobre o tópico, em especial representantes do Mercado Imobiliário.

5.1 Dos nomes dos citados

Com os dados obtidos durante as entrevistas, foi possível inicialmente destacar quais indivíduos foram apresentados em “nós” dentro da Análise de Rede Social. Estes, por sua vez, foram citados com a exclusão de nomes apresentados em mais de uma entrevista, com um total de dez pessoas, sendo seis vereadores, três membros do Executivo municipal e um representante da iniciativa privada, como pode ser demonstrado no Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 - Indivíduos citados

Nome	Cargo
Eduardo Paes	Prefeito do Rio de Janeiro
Washington Fajardo	Secretário Municipal de Planejamento Urbano
Valeria Hazan	Gerente de Macroplanejamento na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
Pedro Duarte	Vereador (Novo) Vice-Presidente da Comissão do Plano Diretor
Tainá de Paula	Vereadora (PT)

Carlo Caiado	Presidente da Câmara (Sem partido)
Rafael Aloisio de Freitas	Vereador (Cidadania) e Presidente do Colegiado
Átila Nunes	Vereador (PSD)
Tânia Bastos	Vereadora (Republicanos) e Vice-Presidente da Câmara
Claudio Hermolim	Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) e vice-presidente da Associação de Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

5.2 Da análise de Redes

A Análise de Redes Sociais compreende uma série de ferramentas e métodos que auxiliam para mapear e analisar redes sociais (DAVIES, 2009). Sua principal função é analisar e identificar a relação entre e dentro de diferentes componentes de uma rede social. Desse modo, uma rede social pode ser entendida como “um número de atores conectados por algum tipo de relacionamento” (DAVIES, 2009,). Esses atores podem ser indivíduos, grupos ou organizações. As relações entre os atores podem ser formais ou informais. Essas relações podem ter um caráter pessoal ou de negócios. As redes podem tomar diferentes formas, incluindo coalizões, parcerias, associações e sindicatos (HEARN, 2012).

A Análise de Redes Sociais tem sido utilizada por quase um século, porém, recentes avanços na área de Tecnologia da Informação permitiram uma maior facilidade para capturar e demonstrar graficamente a quantidade de informação necessária. Isso ajuda a explicar o motivo da Análise de Redes Sociais ter se tornado mais popular nos últimos anos (HEARN, 2012).

As teorias de análise de redes sociais não enxergam o indivíduo como parte de uma estrutura mecânica, mas sim como algo orgânico em que os seus membros se conectam entre eles e outros indivíduos através de um emaranhado de relações baseadas em interações, diretas ou indiretas, em diferentes domínios do seu ciclo

(BERKOWITZ, 1982). Este cenário contribui para que as redes sociais sejam bastante flexíveis e incluam as relações de um determinado ator em um nível local, não necessariamente seguindo as relações mais macros de fora da rede. No campo da política, isto pode ser exemplificado em um cenário onde dois políticos de partidos rivais tenham um trabalho conjunto sobre determinado tópico, ainda que os dois não tenham contato ou proximidade na execução de tópicos fora desse assunto.

Diferentemente das metodologias tradicionais de Ciência Social, a Análise de Redes Sociais se baseia em que o universo social não consiste em um agregado de múltiplos atores independentes, mas sim em um universo no qual os atores são interconectados e interdependentes, criando e estruturando relações entre eles (BERKOWITZ, 1982). A metodologia de Análise de Redes Sociais também foi fundamental para uma formulação quantitativa de diversos conceitos qualitativos que são utilizados nas ciências sociais, mas por muito tempo foram vagos em decorrência do grau de separação entre o conceito e a medida (ADHIKARI, 1960).

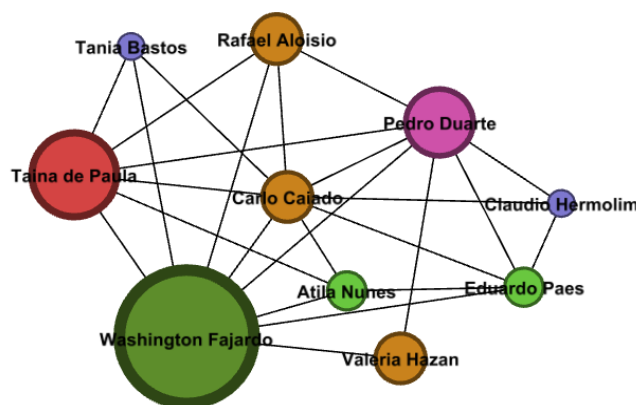
A Análise de Redes Sociais tem sido uma ferramenta relevante no mapeamento de redes e das mudanças no padrão da estrutura de um grupo. Desse modo, para atingir os objetivos dessa pesquisa em identificar como se dá a relação do Executivo e Legislativo para aprovação do Plano Diretor do Rio de Janeiro, a Análise de Redes Sociais dentro do processo decisório dele na Câmara se torna crucial para entender a visão dos tomadores de decisão. Ela teve como objetivo identificar: i) quais são os atores que eles consideram mais importantes para a tomada de decisão acerca do tópico; ii) quais atores mais colaboram sobre o tema e quais eles consideram os mais importantes e quais atores de cada poder estão dialogando e auxiliando no processo de tomada de decisão.

Antes de abordar o resultado da rede, é importante frisar que o grafo que será apresentado não significa que exista apenas uma rede no processo do Plano Diretor, tampouco que o resultado abarque todos os atores envolvidos no processo. A intenção é demonstrar que nas nuances do tecido relacional do Estado (MARQUES, 2007) os resultados das entrevistas destacaram tais indivíduos como aqueles com maior influência e impacto no processo do Plano Diretor. Cabe destacar também que, apesar de todos os indivíduos apresentados ocuparem um cargo relevante que justifique a sua posição, é

possível dividir suas atuações ao longo do processo em dois grupos principais: i) indivíduos cujos cargos têm afinidade com o tema; ii) indivíduos que ocupam cargos que não possuem afinidade com o Plano Diretor.

Os resultados das entrevistas, após o tratamento dos dados, foram transformados em um grafo, permitindo uma análise quantitativa da rede, assim como a construção de um modelo de grafos que pode ser mostrada na seguinte imagem:

Figura 7 - Grafo do Plano Diretor

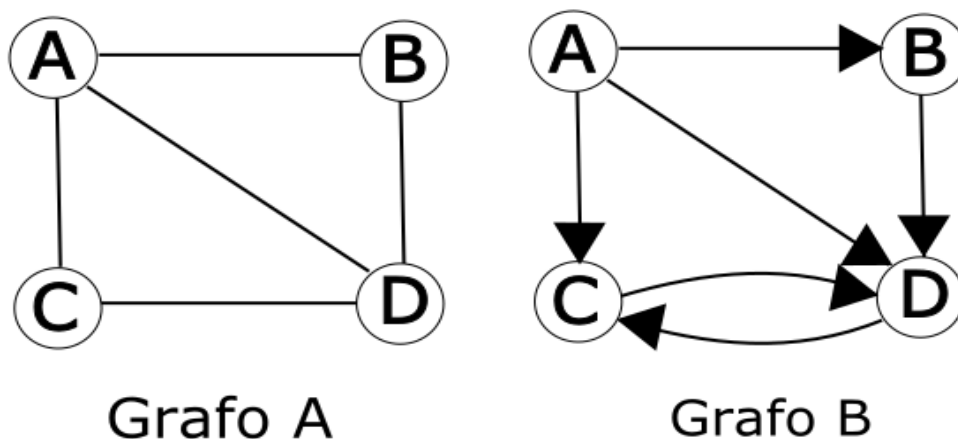


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2022.

Foram identificados 10 nós e 27 arestas ao longo do processo de entrevistas, o que significa que, das 10 diferentes pessoas citadas ao longo do processo da entrevista como principal núcleo decisório do Plano Diretor, é possível encontrar ao menos 27 relações diretas entre elas. Os dois atores com o maior número de conexões são o Secretário Municipal de Planejamento Urbano, Washington Fajardo, e o presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Carlo Caiado.

Vale destacar que o grafo é não direcionado, isto é, a aresta entre dois atores é antiparalela. Os dois indivíduos são igualmente influenciados na relação, como pode ser demonstrado na figura abaixo em que o “Grafo A” é não-dirigido e o “Grafo B” é dirigido.

Figura 8 - Grafo não-dirigido x dirigido



Fonte: FEOFILOFF, 2009.

Na rede apresentada, o indivíduo com o menor número de relações foi a Secretária de Macroplanejamento Urbano, Valéria Hazan. Isso significa que, dentro da rede decisória do Plano Diretor, Hazan possui o menor número de contatos e suas relações com a maior parte dos indivíduos do grafo são indiretas, assim, ocorrem através das pessoas com quem ela se relaciona.

Porém, Hazan conta com um papel bastante diferenciado dentro desta rede específica. No tecido relacional do Estado, Hazan apresenta um importante elemento para a estabilidade da rede (MARQUES, 2019). Como servidora concursada da área de urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, ela goza da estabilidade e cargo específico para assuntos urbanos por parte da Prefeitura. Desse modo, apesar de possuir um maior número de relações indiretas do que os seus pares, Hazan atua diretamente com o ator mais central da rede, o Secretário de Planejamento Urbano, inclusive o representando em sessões onde ele não pode estar presente (MARQUES, 2019). Isto demonstra a visão de Marques de que, apesar do Brasil ainda apresentar um cenário pouco institucionalizado, as redes contribuem na observação de uma crescente importância dos vínculos de trabalho institucional (MARQUES, 2019).

Outro importante aspecto é o grau médio da rede, que representa com quantos indivíduos em média um único nó na rede se relaciona. O grau médio se calcula em uma simples fórmula em que $\text{Grau Médio} = \text{Número de Arestas} \div \text{Número de nós}$. Como o grafo de trabalho é não dirigido, o número de arestas se multiplica por 2, assim, o grau médio

da rede do Plano Diretor é de 5,4 relações por indivíduo. Em uma rede de 10 indivíduos, isto significa que os indivíduos são relativamente bem relacionados dentro da rede.

Outro importante aspecto para analisar a coesão da rede é o valor de diâmetro. Esse valor é utilizado para calcular o quanto separado estão os dois nós mais distantes de uma rede (FEOFILOFF, 2009). Cada nó conectado tem a distância de 1. Dentro da Rede do Plano Diretor, o diâmetro calculado foi de 2. Isto significa que as duas pessoas mais isoladas dentro da rede estão a dois nós de distância.

Já sobre os indivíduos, é importante ressaltar a diversidade das suas relações dentro da rede. Isto pode ser calculado através do grau ponderado, que calcula a soma de todos os pesos das arestas ligadas a um nó, evidenciando a força da relação entre os atores. Este grau pode ser calculado com a seguinte fórmula $Grau\ Ponderado(i) = \sum_{j=1}^n w_{ij}$. Como definido por Abbasi e Altmann (2011), n é o número de nós e w_{ij} demonstra o peso da aresta entre o nó “i” e o nó “j”.

Dentro do Plano Diretor, o Grau Ponderado de cada indivíduo está diretamente ligado com o tamanho do nó. Quanto maior o grau do indivíduo, maior o tamanho do seu nó, já que ele possui relação mais profunda nos pesos incluídos nas arestas (ABBASI; ALTMANN, 2011). Entre estes pesos estão alinhados a quantidade de vezes que essa pessoa é consultada para auxiliar sobre trabalhos em relação ao Plano Diretor, o quanto os entrevistados tiram dúvidas com ela e o quanto acreditam que ela influencia dentro da comissão. O maior grau ponderado apresentado foi de dez e o menor foi de três, conforme apresentado na seguinte Tabela 2:

Tabela 2 - Grau Ponderado dos Indivíduos

Nome	Grau Ponderado
Washington Fajardo	10
Carlo Caiado	8
Pedro Duarte	7
Tainá de Paula	6
Eduardo Paes	5

Átila Nunes	5
Rafael Aloisio de Freitas	4
Valéria Hazan	3
Claudio Hermolim	3
Tânia Bastos	3

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa, 2022.

Com base nesta Tabela 2, existe a indicação de que, de acordo com o resultado das entrevistas, Washington Fajardo, Carlo Caiado, Pedro Duarte e Tainá de Paula são os representantes na rede que possuem um grau ponderado maior do que a média. Em especial, se destaca Washington Fajardo, com o maior grau ponderado.

O tamanho do grau ponderado dos indivíduos da rede, em maior parte, pode ser corroborado pela participação destes atores ao longo das audiências públicas sobre o Plano Diretor, com exceção do Prefeito Eduardo Paes, que apresentou o 5º maior grau ponderado mesmo não comparecendo nas audiências (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor). Washington Fajardo e Carlo Caiado, que contam respectivamente com o maior e segundo maior grau ponderado dentro da rede, ao longo das audiências públicas, se apresentaram como os principais representantes do Poder que ocupavam. Ou seja, Fajardo como representante máximo de assuntos urbanos por parte da Prefeitura do Rio de Janeiro, e Caiado como o Presidente da Câmara, responsável pelo andamento do Plano Diretor.

Pedro Duarte e Tainá de Paula, que também figuram entre os indivíduos com maior grau ponderado, se destacaram nas audiências públicas pela prioridade dos seus mandatos serem de assuntos urbanos. Os dois vereadores se apresentaram ao longo das audiências públicas de forma bastante propositiva e introduziram parte dos tópicos centrais das audiências (conforme a Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor). Isto corrobora com os estudos de Tortoriello, Reagans e McEvelly (2012) e Eduardo Marques (2002), ao elaborarem que indivíduos com maior centralidade dentro de uma rede possuem maiores condições para repasse de informações e pautas de debate.

Outro importante valor a ser considerado é o de intermediação, que mensura o número de vezes que um nó se estabelece no menor caminho para outros. Isto permite com que se identifique quais dos nós servem como ponte para os demais em uma rede (ABBASI; ALTMANN, 2011). Quanto maior o nível de intermediação, maior a influência deste nó. Os resultados podem ser observados na seguinte Tabela 3:

Tabela 3 - Intermediação

Nome	Intermediação
Washington Fajardo	7.81
Carlo Caiado	5.28
Pedro Duarte	4.25
Tainá de Paula	1.37
Eduardo Paes	1
Átila Nunes	0.25
Valéria Hazan	0
Rafael Aloisio de Freitas	0
Claudio Hermolim	0
Tânia Bastos	0

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da pesquisa, 2022.

Novamente, Washington Fajardo, Carlo Caiado, Pedro Duarte, Tainá de Paula e Eduardo Paes se apresentam entre os cinco primeiros nomes, com destaque para Washington Fajardo, com um grau de intermediação consideravelmente maior ao dos demais. Isto significa que, dentro da rede, ele pode atuar como uma ponte com outros membros e, alinhado com seu grau ponderado, é um dos principais nomes no fluxo de informação da rede.

Cabe destacar que, para esta análise quantitativa, o processo de entrevista contou com uma lógica booleana, em que apesar da importância da resposta dos questionários, elementos qualitativos das entrevistas também precisam ser abordados para uma visão

mais profunda do assunto. Apesar dos resultados das entrevistas serem anonimizados, alguns entrevistados não se sentiram confortáveis no preenchimento do questionário em fornecer certas informações, já que o seu nome seria atrelado no preenchimento do Termo de Consentimento de pesquisa. Apesar disso, durante as conversas nas entrevistas, não viram problemas em citar as questões que serão apresentadas.

5.3 Informações qualitativas da entrevista e os atores fantasmas

Apesar da análise quantitativa sobre o tópico e rede, elementos qualitativos são necessários para o entendimento de todos os elementos presentes dentro de uma rede (HEARNS, 2012). Os dados quantitativos precisam de alguns pontos de ressalva para a sua melhor compreensão, assim como alguns elementos que não foram apresentados dentro da Análise de Rede, porém que estiveram presentes nas conversas com os entrevistados, ainda que não tenham sido apresentados na resposta dos questionários.

Um primeiro aspecto a ser trabalhado envolve o citado Cláudio Hermolim. Apesar de ter aparecido na rede e alguns entrevistados terem falado que o conhecem e consideram um importante ator para o Plano Diretor, apenas uma pequena parte dos entrevistados confirma ter algum tipo de relacionamento com ele e afirmaram que sabiam das relações dele com outros membros da rede, que quando questionados, negavam ter algum tipo de relacionamento. Desse modo, a função do Cláudio Hermolim dentro da rede pode estar subvalorizada pela omissão de dados no processo de entrevista.

Outro elemento relevante se refere ao prefeito Eduardo Paes. Ao longo do processo de entrevista, mais de um entrevistado falou sobre o seu peso dentro do processo decisório do Plano Diretor. Porém, alegaram que para questões técnicas, é uma prática comum para Paes confiar na decisão dos seus secretários, o que ele faz junto ao secretário Washington Fajardo.

No entanto, alguns entrevistados alegaram que quanto ao Plano Diretor, existem duas vertentes de visão sobre o tema, uma mais técnica apresentada pelo Washington Fajardo e outra visão mais ligada ao mercado, apresentada pelo Deputado Federal Pedro Paulo, que ocupou o cargo de Secretário de Fazenda e saiu dentro do prazo da legislação eleitoral para disputar a sua reeleição. Foi alegado que as suas ações na prefeitura

continuam fortes. Quanto aos tópicos mais econômicos do Plano Diretor, o prefeito Eduardo Paes leva as preocupações e opiniões do Deputado à mesa.

Com isso, oficialmente o Deputado Pedro Paulo não faz parte da rede, pois não foi oficialmente citado por nenhum entrevistado, e sua influência dentro da rede foi considerada apenas de forma indireta, através do prefeito Eduardo Paes como representante.

Por fim, existe um terceiro grupo que foi comentado ao longo das entrevistas, mas em todos os casos não foram citados nomes dos integrantes, nem qual seria o escopo da sua atuação. Assim, a milícia e a sua atuação em relação do Plano Diretor e outras medidas urbanas foram temas apresentados com preocupação por parte dos entrevistados, sendo que alguns acreditam que o poderio dos grupos paramilitares alcança representantes do poder legislativo carioca. De todo modo, apesar da influência que as milícias possam ter, pelo seu papel e possíveis representantes, bem como pela atuação à margem da legalidade e motivos de segurança, elas foram excluídas da base amostral.

5.4 As relações existentes na Comissão Especial do Plano Diretor

Os resultados da Análise de Rede demonstram importantes aspectos da Comissão Especial do Plano Diretor e o seu processo de tomada de decisão e troca de informações no processo de formação de agenda. Dentre os 10 indivíduos citados ao longo das entrevistas, 3 deles fazem parte do Executivo, sendo um deles o Prefeito. Os demais citados representam um nome do setor privado, e os outros 6 são vereadores do Município do Rio de Janeiro, incluindo o presidente da Câmara e o presidente da Comissão do Plano Diretor.

Esses resultados dos indivíduos que ocupam espaço nesta rede específica também são refletidos nas participações dentro das Audiências Públicas. Dentre os 10 membros desta rede, 8 deles figuram entre os mais frequentes ao longo das audiências públicas espalhadas em todas as regiões da cidade, excetuando o Prefeito Eduardo Paes e o representante do setor privado, Cláudio Hermolin (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor). Esses acontecimentos corroboram com a teoria apresentada por Marques (2019), ao argumentar que a articulação entre atores só é

efetiva quando há algum grau de compartilhamento de visões sobre a importância de um problema e como abordá-la.

O indivíduo com o maior grau ponderado foi o Washington Fajardo, então Secretário de Planejamento Urbano do Rio de Janeiro e Presidente do Instituto Pereira Passos. Dentre os citados pelos membros da comissão do Plano Diretor e demais entrevistados do Executivo, Fajardo foi o mais procurado para consulta de dúvidas e troca de experiências. Isso significa que, em termos de relação entre os poderes, o representante do Executivo é o mais buscado, em especial pelos demais membros do Legislativo que fazem parte da Comissão. Tal lógica demonstrando que apesar de o projeto atualmente já estar em responsabilidade da Câmara Municipal, o Executivo ainda apresenta certa liderança nas temáticas do Plano Diretor, bem como que o Executivo e Legislativo estão apresentando uma boa relação e um bom grau de comunicação.

Apesar desse maior grau ponderado estar representado por um membro da Prefeitura, o indivíduo com o segundo maior grau ponderado é o Presidente da Câmara Municipal, Carlo Caiado. Embora Caiado não faça parte da Comissão do Plano Diretor, seu papel como Presidente do Legislativo Municipal o torna um dos principais nomes para o andamento do Plano. O adiamento das discussões em 2021 foi influenciado por Caiado, ao alegar que, diferentemente do que o Prefeito Eduardo Paes estava acostumado, este Plano Diretor não seria aprovado em toque de caixa, mas sim debatido ao máximo entre os vereadores e a sociedade (JORNAL EXTRA, 2021). Este comentário foi feito em relação às movimentações da prefeitura para acelerar a aprovação do Plano Diretor.

Muito embora o teor do comentário em relação à discussão do Plano Diretor por parte da Prefeitura, Caiado faz parte da base do Prefeito Eduardo Paes, e os dois apresentam um relacionamento de longa data, como abordado no primeiro capítulo desta dissertação. Caiado estava presente como vereador na votação do último Plano Diretor em 2011, sendo um dos vereadores mais experientes na Câmara, com seu primeiro mandato iniciado no ano de 2004.

Os atores com maior grau de centralidade da rede apresentam em comum a proximidade com o chefe do Executivo e a posição de maior destaque para a discussão do Plano Diretor. O Secretário de Planejamento Urbano é o responsável pela proposta

enviada ao Legislativo, e o Presidente da Câmara é o responsável pelo andamento do processo. Desse modo, é possível visualizar um importante elemento de institucionalização dentro da rede (MARQUES, 2019). Os outros dois atores com maior grau de centralidade e que apresentam um grande fluxo de contatos e informações são de partidos que não fazem parte da base do Governo e que, ao longo das audiências, constantemente se apresentaram como contrários ao histórico das políticas urbanas de Eduardo Paes (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor). Porém, suas relações informais dentro da rede trazem mais agilidade e possibilidade de superar barreiras impostas pela estrutura formal (MARQUES, 2019).

O presidente da Câmara, Carlo Caiado, junto aos vereadores Rafael Aloísio de Freitas e Tânia Bastos, foram os autores do Projeto de Resolução 10/2021, que resultou na Resolução 1540/2021, responsável pela criação da Comissão Especial do Plano Diretor no dia 16 de novembro de 2021, voltada para a discussão das temáticas envolvidas no plano, bem como a execução das audiências públicas (RIO DE JANEIRO, 2021). Uma Comissão Especial é toda aquela criada para análise de matéria relevante para o Legislativo que não está prevista entre as comissões permanentes (RIO DE JANEIRO, 2021).

O papel da Comissão se alinha à teoria de Kingdon, do Modelo de Múltiplos Fluxos, como apresentado no primeiro capítulo desta dissertação. Os membros da Comissão são os formuladores de políticas para a temática urbana do Plano Diretor, e, de acordo com Capella (2007), uma questão só passa a fazer parte da agenda governamental quando chama atenção dos formuladores de políticas. Para Kingdon (2003), esse processo na formulação de agenda pode ser explicado pelo Modelo de Múltiplos Fluxos, baseado em três fluxos decisórios: o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e soluções e o fluxo da política (KINGDON, 2003).

O Fluxo dos Problemas busca explicar quando determinados tópicos se tornam problemas e por qual motivo eles passam a ocupar a agenda governamental enquanto outros tópicos não (KINGDON, 2003). Na Comissão Especial do Plano Diretor, esse fluxo na escolha dos problemas pode ser bem observado nas reuniões prévias às audiências públicas. Desde 2021, a Comissão teve 10 reuniões voltadas especificamente a

definições dos tópicos que seriam abordados juntos à população e escolha de consultorias para auxiliar no processo de diálogo junto à prefeitura.

Da primeira até a quinta reunião, apenas os representantes da Comissão e os enviados pela Prefeitura estiveram presentes. Nelas, o Secretário Municipal de Planejamento Urbano Washington Fajardo explicou aos vereadores a ideia do Executivo para o Plano Diretor e tirou dúvidas sobre como poderiam visualizar as propostas por área por meio do aplicativo “planodiretor.rio”¹. Este aplicativo possui o mapa georreferenciado com as alterações propostas para o Plano Diretor, incluindo as macrozonas e zoneamento para as diferentes regiões de Planejamento da cidade. O aplicativo, embora tenha sido disponibilizado para utilização dos vereadores e membros da sociedade civil, é totalmente gerenciado e organizado pela prefeitura.

Na sexta reunião, os vereadores se dedicaram a discutir sobre as instituições escolhidas para convênio junto à Câmara Municipal, para auxiliar nos trabalhos do Plano Diretor. Duas instituições enviaram propostas² para auxiliar no entendimento dos dados da Prefeitura e demais trabalhos específicos da Comissão. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM foi a instituição vencedora com uma proposta de R\$887.000,00 (oitocentos e oitenta e sete mil reais). A Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, com uma proposta de R\$2.900.000,00 (dois milhões e novecentos mil) não foi escolhida, pois a Câmara entendeu que a proposta era inviável. A contratação do IBAM passou a ser válida a partir de janeiro de 2022, porém o diálogo com os vereadores aconteceu desde o fim de dezembro de 2021.

Após essa preparação por parte da Câmara junto ao IBAM e ao Executivo, foram iniciadas as audiências públicas no dia 10 de março de 2022. As audiências estão previstas para ocorrer até o fim de 2022 e vão acontecer em todas as áreas de Planejamento do Plano Diretor. Os fluxos das alternativas e soluções e o fluxo da política (KINGDON, 2003), são encontrados ao longo das audiências públicas, em que o Legislativo e Executivo passaram a apresentar soluções para os problemas encontrados

1 Dados obtidos por meio da Ata de Reunião Da Comissão Especial do Plano Diretor do dia 28/10/2021 Disponível em <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/comissoes/temporarias/especiais/1540>. Acesso em: 03 set 2022.

2 Dados obtidos por meio da Ata de Reunião Da Comissão Especial do Plano Diretor do dia 07/12/2021 Disponível em: <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/comissoes/temporarias/especiais/1540>. Acesso em: 03 set 2022

uma vez percorrido o caminho do Plano Diretor³, incluindo aqueles apontados pela sociedade civil.

A Análise de Redes Sociais se apresenta como ferramenta útil para análise justamente nesse momento de fluxo das alternativas e solução e fluxo da política dentro das audiências públicas e andamento da comissão do Plano Diretor. Com ela, podemos identificar e analisar as redes de relacionamento entre os atores políticos e governamentais envolvidos nesse processo de planejamento urbano, o que pode ajudar a entender como esses atores interagem e influenciam o Plano Diretor (MARQUES, 2007). O Fluxo de Alternativas e Soluções está presente ao longo das audiências públicas, pois com diversos problemas já definidos tanto pela Prefeitura quanto pelas reuniões prévias da Audiência, a Câmara se preocupou em especial na discussão de soluções para os problemas destacados, inclusive pelos membros frequentes das audiências públicas, além da presença constante de ao menos 70% dos membros da Comissão.

Todas as audiências contaram com representantes do Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, representantes do Ibam, contratados pela Câmara Municipal; membros da academia da UFRJ e UERJ; Representantes do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU); Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Rio de Janeiro (Saerj); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Federação de Moradores do Rio de Janeiro (FAM-Rio); Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (Ledub); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Crea) e Casa Fluminense⁴.

Porém, apesar dessa riqueza de grupos e movimentos que participaram das audiências públicas, é possível perceber que as principais relações dos membros da Comissão Especial do Plano Diretor ocorrem de fato entre aqueles indivíduos que fazem parte da rede apresentada. Somando as respostas das entrevistas e análise das atas das audiências públicas, é demonstrado que, embora esses setores organizados da

3 Dados obtidos por meio da Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor do dia 10/03/2022. Disponível em: <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/comissoes/temporarias/especiais/1540>. Acesso em: 12 set 2022

4 Dados obtidos por meio das Atas de Audiência pública dos dias 10/03/2022 até 10/08/2022. Disponível em: <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/comissoes/temporarias/especiais/1540>. Acesso em: 12 set 2022.

sociedade civil apresentem suas argumentações e propostas na Câmara, a relação apresentada por eles é extremamente formalizada e institucional (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor).

Quanto às relações indiretas, até mesmo no tempo de fala dentro da audiência pública, apenas indivíduos que fazem parte da rede destacada tiveram o seu nome citado (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor do dia 10/03/2022), em especial na referência de conversas externas. Tal foi o caso do vereador Tarcísio Motta, que cita conversas externas que teve com a vereadora Tainá de Paula e Washington Fajardo (ambos estão presentes na rede) sobre os temas que seriam discutidos (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor).

Todas essas organizações, algumas das principais no que tange o planejamento urbano no Rio de Janeiro e até mesmo no Brasil, foram convidadas pela Câmara para apresentarem soluções aos problemas urbanos enfrentados na cidade. A pluralidade de organizações e finalidades delas faz com que os temas debatidos da proposta do Plano Diretor sejam bem distintos. A exemplo, na Audiência Pública do dia 05 de maio de 2022, o principal ponto de debate apresentado por representantes do Conselho de Arquitetura e Urbanismo foi agricultura urbana e inspirações provenientes do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), que no lugar de cerca viva, criaram corredores agroecológicos nos quais é possível dialogar com a natureza e a moradia.

Esta posição contrasta com a apresentada na audiência pública seguinte, realizada no dia 18 de maio de 2022. A temática da Construção Civil foi a principal discussão ao longo do dia, representada em especial pelo Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro (Sinduscon), Cláudio Hermolin. O debate sobre a unificação de legislações, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos) e a Lei de Parcelamento do Solo causaram bastante controvérsia com representantes do setor privado, que são contrários a essa medida, como apresentado pelo Cláudio Hermolin na audiência do dia 18 de maio de 2022, conforme citação abaixo:

Garantir a viabilidade dos investimentos na construção civil é garantir o desenvolvimento da cidade como um todo. Não podemos ter um Plano Diretor que gere mais custos para a construção civil. Hotelaria, entretenimento, indústria, logística, comércio, shopping, todos têm como base ativos realizados pela construção civil. Um recente estudo da Consultoria McKinsey, que foi feito para o mundo inteiro, mostrou que a construção civil seria e será a grande locomotiva

de retomada econômica de todos os países pós-pandemia, porque somos grandes empregadores de mão de obra e geradores de renda. Esse Plano Diretor pode e deve trazer novamente o protagonismo da indústria da construção civil na Cidade e no Estado do Rio de Janeiro. Nossa maior ameaça é a ilegalidade e a irregularidade, e o Plano Diretor mais simplificado pode, sim, ajudar a combater essa ilegalidade e essa irregularidade. O que a gente pede é que tenhamos um Plano Diretor com mais simplicidade, que não tenhamos mais geração de custos e mais burocracia neste Plano Diretor, pois isso só irá beneficiar o ilegal, o irregular, e com isso prejudicar ainda mais a nossa Cidade (RIO DE JANEIRO, 202, p. 16, 2022).

Como resposta ao posicionamento dos representantes do mercado imobiliário, o Secretário Washington Fajardo fez questão de enfatizar no último discurso da mesma Audiência Pública, a sua posição contrária à que foi defendida por Cláudio Hermolin, como pode ser visto no seguinte trecho:

Eu quero deixar bem clara a total oposição e divergência, vereador, sobre a ideia de fragmentarmos esse projeto de lei e separá-lo em uso do solo e parcelamento do solo. É um excelente posicionamento termos uma visão integrada sobre isso. Quero deixar bem claro a oposição – e a gente vê isso, claramente –, que é uma tentativa de já começar com isso, a burlar ou impedir a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, que também o mercado sabe que é inevitável, porque todas as outras cidades, todas as outras capitais já praticam esse instrumento com grandes resultados. Nós, pelo fato de não termos regulamentado esse instrumento do Plano Diretor de 2011, perdemos uma receita significativa para a cidade poder fazer investimentos em espaço público para que a prosperidade possa acontecer. É necessário que a gente entenda que esse instrumento que hoje, com exceção de raríssimas capitais, até cidades médias praticam, até Niterói pratica, todo mundo pratica, menos o Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2022, p. 20).

Desse modo, o Executivo deixa claro o seu posicionamento favorável à outorga onerosa do direito de construir, posicionamento que ao longo das audiências também foi favoravelmente vista pelo Legislativo e nos dois Planos Diretores anteriores, tanto o de 1992 quanto o de 2011.

O debate sobre a outorga onerosa esteve presente e idealmente previsto, porém, os planos foram aprovados de forma que a outorga onerosa precisaria de uma aprovação futura por parte do Legislativo, o que não ocorreu. A ideia para o Plano Diretor previsto para ser aprovado até dezembro de 2022 é que diversos elementos previstos no Plano de 2011, que não foram efetivamente implantados pelos mais variados fatores, sejam uma das prioridades de atuação, em ênfase no que se refere aos tributos.

Em uma visão mais política, todos esses elementos que os representantes do Executivo apresentaram ao longo das audiências públicas (Ata de Audiência Pública Da

Comissão Especial do Plano Diretor) foram bem aceitos e defendidos – apesar de possíveis adições – por parte dos demais membros da rede nas audiências. Isto corrobora com a ideia de que o formato desta rede em particular favorece as ações do Executivo, que conta com o indivíduo de maior centralidade. O segundo de maior centralidade, apesar de ser o Chefe do Legislativo, é da base aliada do Prefeito Eduardo Paes, demonstrando que a participação na Rede é benéfica em especial aos membros do Executivo, que conseguem ter um fluxo de informações mais ativos e passar aos demais membros os seus principais posicionamentos, que ao longo das audiências foram bem aceitos (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor).

Outro importante aspecto da atual revisão do Plano Diretor é que, em relação aos demais planos que demoraram a ser aprovados e não contavam com grande esforço da participação popular, institucionalmente, os principais nomes responsáveis pelo andamento do Plano Diretor fazem parte da mesma base político-partidária, o prefeito Eduardo Paes, o presidente da Câmara, Carlo Caiado, e o presidente da Comissão Especial do Plano Diretor, Rafael Aloisio de Freitas. Todos foram eleitos pela mesma coligação no ano de 2020, indicando elementos favoráveis ao que foi apresentado por Inácio e Rezende (2015) ao argumentaram sobre o Controle Horizontal Coalizacional.

Tanto o Legislativo, quanto a comissão de interesse do Executivo sobre o tópico, estão sendo ocupadas por indivíduos que estão em coalizão com o partido do prefeito. Desse modo, apesar de o partido de Eduardo Paes (PSD) não ter o total controle da Câmara e da Comissão do Plano Diretor, a relação com os demais partidos da coalizão é reforçada com esse mecanismo onde os demais também podem ocupar importantes cargos para o andamento da gestão pública carioca. O modelo de Plano Diretor vigente na cidade do Rio de Janeiro se aproxima do que Inácio e Rezende (2015) observaram na relação Executivo-Legislativo à nível nacional, onde os projetos prioritários da Prefeitura contam com um apoio por parte da Câmara Municipal, muito em decorrência de um bom relacionamento forjado na divisão e distribuição de cargos.

Para o Plano Diretor em específico, a rede comprova os elementos apontados por Inácio e Rezende (2015) no que tange a divisão de cargos em posições estratégicas para obter resultados favoráveis ao Executivo. A rede identificada nesta pesquisa mostra que, em relação aos atores que apresentam os maiores graus de centralidade, por eles passa

a maior parte do fluxo de informações. Fora isto, os demais membros da rede demonstram aceitação dos principais pontos trazidos pelo Executivo na discussão do Plano Diretor (Ata de Audiência Pública Da Comissão Especial do Plano Diretor).

Apesar desse bom relacionamento entre as lideranças, cabe destacar que dentro da Comissão, atores considerados importantes na Rede Social formada entre os indivíduos do Plano Diretor apresentam ideias concorrentes às apresentadas pelo Executivo, com destaque à vereadora Tainá de Paula (PT) e o vereador Pedro Duarte (NOVO).

A vereadora Tainá de Paula do PT acredita que o documento apresentado pela prefeitura não aborda temas que ela considera centrais para um bom planejamento urbano que seja duradouro. Esses temas são a emergência climática e a fome⁵. A vereadora é uma grande defensora de que a cidadania deve ter protagonismo e precedência sobre o mercado. Ela se posiciona fortemente contra a influência do mercado em questões urbanas, alegando que para uma cidade justa e inclusiva, é preciso um capitalismo regulado e superado.

Já o vereador Pedro Duarte (NOVO) defende que no título III do novo Plano Diretor, seja permitida uma estruturação de instrumentos para criação de espaços privados de fruição pública, indo além do direito de superfície⁶. Isto é, permitir a criação de espaços urbanos cuja propriedade seja privada, mas que são abertos para o uso público coletivo, podendo ser oferecidos benefícios construtivos ao ente privado para a criação desses. A noção de Espaço Público de Propriedade Privada é uma modalidade bastante utilizada nos Estados Unidos da América, segundo o vereador, e possibilitaria uma melhor otimização dos espaços públicos na cidade do Rio de Janeiro.

Apesar do peso desses atores ao longo do processo decisório, até o presente momento, suas posições nas audiências públicas não foram ecoadas por demais membros do Legislativo, apenas por representantes especializados da Sociedade Civil.

5 Dados obtidos por meio das Atas de Audiência pública dos dias 10/03/2022 até 10/08/2022. Disponível em: <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/comissoes/temporarias/especiais/1540>. Acesso em: 18 set 2022.

6 Dados obtidos por meio das Atas de Audiência pública dos dias 10/03/2022 até 10/08/2022. Disponível em: <http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/comissoes/temporarias/especiais/1540>. Acesso em: 18 set 2022.

Cabe ressaltar que as audiências públicas ainda estão em andamento e o projeto ainda não seguiu para votação. Desse modo, ainda não é possível saber como está a aceitação dessas propostas fora do campo do discurso, e tampouco se no presente momento já se apresentam “ganhadores” ou “perdedores” no projeto, excetuando-se a posição fechada da Prefeitura e Mesa Diretora da Câmara de que os tributos repudiados pela indústria da construção civil serão mantidos.

Também é importante ressaltar que, ao menos na temática de planejamento urbano, o Rio de Janeiro se soma às cidades apresentadas no primeiro capítulo desta dissertação, no sentido de que, apesar das especificidades do Município em relação ao Governo Federal, a atual relação entre o Executivo e Legislativo apresenta similaridades ao modelo de coalizão nacional. Assim, o Executivo, por possuir mais recursos econômicos e políticos, consegue pautar parte das ações do Legislativo, em especial no apoio partidário para chefias de comissões específicas, presidência da Câmara e nomeação em cargos de secretariado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando a pesquisa foi iniciada, constatou-se que, dentro dos estudos sobre políticas urbanas na cidade do Rio de Janeiro, a maior parte discutia os resultados diretos de políticas, ou apenas a propositura de novas políticas públicas focadas no processo de construção de agenda, e em especial com foco nos atores. Por isso, foi possível enxergar uma janela de oportunidade em se realizar uma Análise de Redes Sociais para identificar a relação entre o Executivo e Legislativo no Plano Diretor do Rio de Janeiro que está em discussão na Câmara de Vereadores.

A partir do problema de pesquisa que norteou este trabalho, foi possível identificar a natureza da relação entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores na agenda em discussão do Plano Diretor do Rio de Janeiro. A partir desta problemática, o objetivo

geral do projeto consistiu em identificar se existia preponderância de um dos poderes ao longo do processo de definição de agenda do Plano Diretor.

O objetivo desta pesquisa foi atendido quando, ao utilizar a metodologia de Análise de Redes Sociais, foi possível identificar que dentro da Comissão Especial do Plano Diretor existia uma boa relação entre os membros do Executivo e Legislativo, sendo o principal ator dentro da rede um representante do poder Executivo. Esta relação é evidenciada com a análise da rede, baseada nas entrevistas com os atores e nas atas de discussão das audiências públicas. Desse modo, é possível identificar alta centralidade dos indivíduos próximos do Poder Executivo, além de uma aceitação dos principais tópicos levados pela Prefeitura para o Plano Diretor.

Ao longo da pesquisa, também foi possível atender os objetivos específicos. O primeiro deles, de abordar o processo de formação de agenda dentro do debate de políticas públicas. O segundo objetivo específico atendido foi o de descrever o processo de políticas públicas urbanas e habitacionais na cidade do Rio de Janeiro, bem como o seu contexto nacional. O terceiro e quarto objetivo também foram atingidos, pois foi possível identificar se existe uma boa relação entre o Executivo e o Legislativo no processo do Plano Diretor, bem como apresentar quais seriam os atores responsáveis por essa relação. Desta forma, entende-se que esta dissertação cumpriu com todos os objetivos propostos.

Outro importante ponto é que a hipótese do trabalho foi confirmada. O Rio de Janeiro, a exemplo do cenário nacional e dos outros municípios abordados ao longo do trabalho, também apresenta uma relação em que o Executivo possui um predomínio no processo de formação de agenda, em especial pelas medidas de controle horizontal junto ao Legislativo.

Com isso, o problema de pesquisa também foi respondido, ao estabelecer que é possível identificar quais são os principais atores do Executivo e Legislativo envolvidos no processo de formação de agenda do Plano Diretor. Isto ocorreu através da utilização da metodologia de Análise de Redes Sociais para produção de dados quantitativos, além da análise destes. Soma-se ainda a análise qualitativa dos dados das entrevistas e o histórico dos planos diretores da cidade, sendo possível identificar os atores envolvidos e quais dos poderes eles estavam representando.

Uma série de limitações foi encontrada ao longo da pesquisa. A primeira foi a Pandemia da Covid-19 e os seus desdobramentos, pois os trabalhos presenciais do Plano Diretor foram suspensos e o seu andamento na Câmara foi adiado em 2021 para ter prosseguimento apenas em abril de 2022. Assim, parte das entrevistas teve que ser adiada, também devido à falta de interesse por alguns entrevistados.

Não foi uma tarefa fácil agendar entrevistas para falar de temas acadêmicos no legislativo e executivo carioca. Muitas vezes, o autor deste trabalho conseguiu o contato e aceite para a entrevista apenas por também ocupar um cargo governamental em atuação sobre temáticas similares, de modo que já conhecia alguns dos entrevistados e seus chefes de gabinete. Porém, ainda que tenha sido obtido sucesso em entrevistar a maior parte da base amostral, alguns dos atores recusaram qualquer tipo de entrevista.

Em suma, enquanto proposta para trabalhos futuros, ainda existem lacunas que necessitam ser refletidas e debatidas em relação à participação popular na construção do Plano Diretor. Isto diz respeito, principalmente, a como de fato a participação popular vem sendo contemplada e efetivada. Somado a esta inquietação, surge também a questão sobre até que ponto as milícias têm comando nos Planos Diretores. Em muitos momentos no decorrer desta pesquisa, viu-se que a participação da milícia fica subentendida. No entanto, quando questionados, os entrevistados enfatizavam os limites para a busca do conhecimento científico e a segurança, uma vez que no Rio de Janeiro, setores ligados à milícia atuam na sombra e não se sentem confortáveis em sair dela. Por isso, tentar levar luz a alguns tópicos e indivíduos seria interessante na produção acadêmica, mas arriscado fora dela.

REFERÊNCIAS

- ABBASI, A.; ALTMANN, J. On the correlation between research performance and social network analysis measures applied to research collaboration networks. *In: Hawaii International Conference on*, 44., 2011. **Anais [...]**. Hawai, 2011, p. 1-10.
- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5 - 34, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. **Ecopolítica Ensaios**, p. 1-8, 2014.
- ADHIKARI, B. Construction of socio-economic models for planning. **Eastern Anthropologist**, India, p. 84-94, 1960.
- ALMEIDA, D. V. Plano Agache: a cidade do Rio de Janeiro como palco do 1º plano diretor do país e a consolidação do urbanismo no Brasil. *In: X Encontro de Geógrafos da América Latina*, 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2005.
- ANDERSON, J. E. **Public Policymaking**. 7ª ed. Boston: Wadsworth-Cengage Learning, 2011.
- ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In: ARANTES, R. B. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Tradução. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. *In: RUBIM, A. A. (Org.). Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: UFBA; São Paulo: Unesp, 2004.
- AZEVEDO, André Nunes. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio**, [s. l.], v. 1, ed. 10, 2003.
- BARBOSA, A. R. “Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos projetos de leis em Salvador”. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**. v. 4, n. 7, p. 84-113, 2015.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BAUMGARTNER, F. R. *et al.* Punctuated equilibrium in comparative perspective. **American Journal of Political Science**, v. 533, p. 603-620, 2009.

BERKOWITZ, S. D. **An Introduction to Structural Analysis**. Toronto: Butterworths, 1982.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process**. New York, M.E: Shape, 2005.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo**. 1994. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Arq.Urb**, v. 1, p. 70–104, 2008.

BONDUKI, N.; SANTORO, P. **Os vereadores no processo de planos diretores participativos**. Brasília: [s. n.], 2006.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576>. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério do Esporte. Governo Federal. **Relatório sobre os XV Jogos Pan-americanos e os III Jogos Parapan-americanos de 2007**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2008. Disponível em <http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/panVolume1.pdf>. Acesso em: 02 abr 2022.

BRITO, M. **Direito à moradia e política habitacional: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida para as famílias de baixa renda**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros, [S. l.], 2016.

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. **Novos Estudos Cebrap**, n. 71, p. 101-125, 2005.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-124.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. D. C. G. P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 39, 2015. **Anais [...]**. São Paulo: Anpocs, 2015. p. 1-43.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpoles**, p. 219-240, 23 jan. 2007.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: An alternative perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n.1, p. 1-25, 1972.

COMPANS, R. “A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e ‘urbanismo de resultados’”. In: Encontro. Nacional da ANPUR, 7., 1997, Recife. **Anais [...]**. Recife: ANPUR, 1997. p. 1721-1733.

CORREIA, M. M. **Entre portos imaginados: construções urbanísticas pensadas a partir do projeto Porto Maravilha, cidade do Rio de Janeiro**. 2013. Dissertação. (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas São Paulo, São Paulo, 2013.

DAVIES, R. **The Use of Social Network Analysis Tools in the Evaluation of Social Change Communications**. SAGE Publication, v. 11, n.2, p. 133-149, 2009.

DIVULGACAND. **Divulgação de Candidaturas**. [2020]. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/>. Acesso em: 28 set. 2022.

FEOFILOFF, P. **Algoritmos em linguagem C**. Editora: Elsevier Brasil, 2009.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FONSECA, P. R. **Projeto de estruturação urbana como reconhecimento das tipicidades locais**. 2013. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Rio de Janeiro, 2013.

GARCIA, J. G. **Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo 1989-2012**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

GEPHI. **The Open Graph Viz Platform**. In: GEPHI. Gephi. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://gephi.org/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

Guerra, Rosiene. Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014. **Opinião Pública [online]**. 2019, v. 25, n. 3 [Acessado em 5 de janeiro, 2023], pp. 630-659. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1807-01912019253630>>. Epub 17 Jan 2020. ISSN 1807-0191.

GÖTTEMS, L. B. D. **Análise da política de Atenção Primária à Saúde desenvolvida no Distrito Federal**: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde 1979 a 2009). 2010. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, n. 39, p. 48-64, 1996.

HEARN, S. 2012. **Evaluating networks** - some resources and some software. Better Evaluation. Blog retrieved January 2017. Disponível em: <http://betterevaluation.org/en/blog/evaluating-networks>. Acesso em: 03 Jan 2021.

Hecl H. **Issue networks and the executive establishment**. Em: King A, editor. The new American political system. Washington DC: American Institute for Public Policy Research; 1978. p. 87-107.

HUGUENIN, J. P. O. Uma Mirada no Espelho: as práticas de assessoria técnica a movimentos sociais no Brasil vistas pela experiência uruguaia. **Revista Thésis**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 2017.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2ª. ed. Edinburgh Gate: Essex, [1984], 2014.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **CEBRAP** no.76 São Paulo Nov. 2006.

LOPEZ, F. G.; BORGES, J.; DA SILVA, N. **Quem decide? Formação da agenda e formulação de políticas no Executivo Federal**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

MARCONI. M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999
OLIVEIRA, L. **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002.

Marques, E. C. (1999). **Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 14(41), 45-67.

Marques, E. C. (2006). **Redes sociais e poder no Estado brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 21(60), 15-41.

Marques, E. C. (2007). **Os mecanismos relacionais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 22, n. 64, pp. 157-161.

Marques, E. C. (2019). **Notas sobre redes, Estado e políticas públicas**. Cad. Saúde Pública, 35.

MINISTÉRIO DE INTERIOR DO REINO UNIDO. **Social Network Analysis: 'How to guide**. Social Network Analysis: 'How to' guide, Londres, 2016.

OLIVEIRA, N. **O poder dos jogos e os jogos de poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo**. 2012. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

PARSONS, W. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: Flacso, 2007.

PEQUENO, R. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, v. 12, 2008.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política na Universidade de Brasília. 2017.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. OPORTUNIDADES POLÍTICAS EM UM PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**. 2018, n. 105 [Acessado 8 em janeiro 2023], pp. 217-252. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-217252/105>>. ISSN 1807-0175.

PINHEIRO, O. M.. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

PLATAFORMA ONWE. **O Plano Diretor**. [2018]. Disponível em: <https://onwe.com.br/>. Acesso em: 8 Jun. 2022.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista De Administração Pública**, v. 41, n.2, p. 255 - 272, 2007.

RIBEIRO, L.; SANTOS JUNIOR, O. A. Dos. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar 16/92 | Lei Complementar nº 16 de 04 de junho de 1992**. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/patrimonio/pastas/legislacao/plano_diretor_edicao_reduzida_comentada.pdf. Acesso em: 08 maio 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei de Uso e Ocupação do Solo**. 2007. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6438610/4221811/74LUOSPLC572017.pdf>. Acesso em: 03 abr 2022.

RIO DE JANEIRO. Câmara municipal do Rio de Janeiro. Comissão Especial do Plano Diretor. **Relatório Final da Equipe Técnica**. Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio de Janeiro. Plano Diretor do Rio. **Plano Diretor do Rio**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 2 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. Câmara municipal do Rio de Janeiro. **Ata da audiência Pública realizada no dia 18 de maio de 2022**. Livro 50, p. 16-22.

ROCHA, M. M. Da. Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. **Opin. Publica**, v. 27, n.1, p. 189-229, 2021.

RODRIGUES, B. Por uma geopolítica descolonial do Sul Global: uma análise comparativa do “socialismo com características chinesas” e do “socialismo com características latinas”. *In: Seminário Pesquisar China Contemporânea*, 5., 2021, Campinas. Anais [...]. Campinas: UNICAMP, 2021.

ROLNIK, R. **Cada um no seu lugar**: São Paulo início da industrialização: geografia do poder. 1981. (Dissertação Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

RUBIN, G. O Problema Habitacional na América Latina: **Exemplos do Brasil e Chile**. **Geo UERJ**, v. 1, n. 24, p. 125-144, ago. 2013.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Oxford: Westview Press, 1993.

SÁNCHEZ, A. **Barcelona 1992**: International events and housing rights: A Focus On the Olympic Games. Disponível em: http://www.ruigian.org/ressources/Barcelona_background_paper.pdf. Acesso em: 08 abr. 2022.

SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. T.; TODTMANN, D. (Org) **“Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas”**. Rio de Janeiro: Letra Capital Observatório das Cidades, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Urban common space, heterotopia and the right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, p. 146-157, 2014.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, R. R de O. **O planejamento da cidade é o planejamento dos jogos? O megaevento olímpico como instrumento de (re)ordenação do território carioca..** 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

SEARA, B. Carlo Caiado avisa: tramitação do Plano Diretor não será a toque de caixa. **Jornal Extra**. [S. l.], 24 jul. 2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/carlo-caiado-avisa-tramitacao-do-plano-diretor-nao-sera-toque-de-caixa-25124347.html>. Acesso em: 18 maio 2022.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. **Rzui,sta Italtana di, Sci,enza PoLit'ica**, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia em el processo de determinación e implementación de las políticas públicas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: ENAP, 2007. p. 113-126.

STONE, D. A. **Policy paradox: the art of political decision making**. Nova York: Norton & Company, 2002.

TORTORIELLO, M.; REAGANS, R.; MCEVILY, B. Bridging the knowledge gap: the influence of strong ties, network cohesion, and network range on the transfer of knowledge between organizational units. *Organization Science*, Catonsville, v. 23, n. 4, p. 1024-39, 2012.

TRAQUINA, N. O paradigma do “agenda setting”: redescoberta do poder do jornalismo”. **Revista de Comunicação e Linguagens**, n. 21, p. 189-221, 1995.

TRUE, J. J.; BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. *In*: SABATIER, P. A. (Org). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.

VILLAÇA, F. A Crise do Planejamento Urbano. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 9, n. 2. Abr-Jun, 1995. p. 45-51.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Org). **Handbook of Public Policy Analysis**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 123-36.

ZAHARIADIS, N. **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2016.