

# A montagem e a falência da ‘Prefeitura Socialista’ do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)<sup>1</sup>

*The setting up and bankruptcy of the “Socialist City Council” of Rio de Janeiro: an interpretation of the experience of the Saturnino Braga government (1986-1988) based on the theory of urban regimes (TUR)*

NELSON ROJAS DE CARVALHO

RENAN SUZANO

## RESUMO

O presente artigo analisa a gestão de Saturnino Braga à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro (1986-1988), a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU) proposta por Clarence Stone; metodologicamente o artigo recorreu a fontes secundárias, jornais e documentos institucionais. Sustentamos a hipótese segundo a qual a gestão do prefeito, por sua ênfase em políticas de caráter redistributivo, de um lado, e por ações reguladoras da ação do mercado, de outro, configura-se como um regime urbano progressista, mesclando — segundo a tipologia dos regimes urbanos — traços dos regimes urbanos progressistas de classe média com traços dos regimes urbanos de expansão de oportunidades das classes baixas. A agenda do governo Saturnino Braga esteve claramente marcada por políticas redistributivas e regulatórias, como a urbanização de favelas, a ampliação da rede de saúde e educação e a delimitação de áreas de proteção ambiental e preservação cultural. Como quer a TRU, agenda de tamanha magnitude requer a formação de ampla coalizão de atores econômicos, políticos e sociais. A despeito de, à época, ter-se formado coalizão inédita entre o poder público e os segmentos populares, defendemos, a título de conclusão, a hipótese segundo a qual a falência do governo Saturnino deveu-se pouco à dimensão financeira e muito à insuficiência política da coalizão que esteve por trás da agenda do que se projetou à época como agenda da primeira prefeitura socialista do Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** Regimes urbanos. Saturnino Braga. Política urbana. Rio de Janeiro.

---

<sup>1</sup> Este artigo é um desdobramento da dissertação de mestrado de Renan Suzano pelo PPGCS-UFRRJ, intitulada “Limites e desafios de Regimes Urbanos Progressistas: a experiência do governo de Saturnino Braga no município do Rio de Janeiro (1986-1988), sob a orientação do Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho (Suzano, 2020).

## **ABSTRACT**

This article analyzes Saturnino Braga's administration as Rio de Janeiro City mayor (1986-1988) based on Clarence Stone's theory of urban regimes (TUR). Methodologically, the article draws on secondary sources, newspapers, and institutional documents. We support the hypothesis that the mayor's administration, through its emphasis on redistributive policies, on the one hand, and on market regulatory actions, on the other, constitutes a progressive urban regime, blending, according to the typology of urban regimes, features of progressive middle-class urban regimes with those of urban regimes that expanded opportunities for the lower classes. Saturnino Braga's administration agenda was clearly marked by redistributive and regulatory policies, such as the upgrading of favelas, the expansion of the health and education departments, and the demarcation of areas for environmental protection and cultural preservation. As the URT states, an agenda of such magnitude requires the formation of a broad coalition of economic, political, and social actors. Despite the fact that, at the time, an unprecedented coalition was formed between government authorities and popular segments, we defend, by way of conclusion, the hypothesis according to which the failure of the Saturnino government was due less to the financial dimension and much more to the political insufficiency of the coalition that was behind the agenda of what was projected at the time as the agenda of the first socialist municipal government of Rio de Janeiro.

**Key words:** Urban regimes. Saturnino Braga. Urban policy. Rio de Janeiro.

## **INTRODUÇÃO**

O trabalho aqui desenvolvido trata de um estudo de caso sobre poder local e tem por objetivo analisar o governo Saturnino Braga (1986-1988) à frente da prefeitura do município do Rio de Janeiro sob a perspectiva da teoria dos regimes urbanos. A escolha desse objeto se justifica inicialmente por um conjunto de traços do governo local que torna factível o diálogo entre a empiria e teoria — respectivamente, o governo Saturnino e a teoria dos regimes urbanos. Como afirma Stone (1989), se um regime urbano se desenvolve necessariamente a partir de uma “agenda”, o governo Saturnino monta-se a partir de uma agenda progressista claramente delineada, com políticas de orientação regulatória e redistributiva. Um regime urbano requer igualmente uma coalizão de atores capaz de dar lastro à implementação dessa agenda: a agenda progressista de Saturnino teve por pilar de sustentação uma coalizão de atores que, embora insuficiente para a ambição da agenda, é facilmente identificada — os segmentos populares, de um lado, e fatia do empresariado moderno, de outro. Por fim, o governo Saturnino se reveste de valor analítico como exemplo das dificuldades de governança inerentes a regimes urbanos de orientação

progressista. Defendemos a tese segundo a qual a falência <sup>2</sup>da prefeitura do Rio de Janeiro, na gestão Saturnino, deve ser lida sobretudo como um indicador dessa dificuldade.

A metodologia adotada para a construção deste artigo baseou-se em uma análise documental que empregou o procedimento de triangulação das fontes, priorizando o cruzamento sistemático entre diferentes tipologias documentais: periódicos da grande imprensa, representados por edições do *Jornal do Brasil* e de *O Globo* consultadas nos respectivos acervos digitais; documentação oficial, compreendendo registros do *Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, decretos municipais e legislação municipal acessada através dos sites oficiais; e fontes secundárias, incluindo obras do próprio Saturnino e publicações acadêmicas que abordam o contexto histórico investigado.

Além da introdução e conclusão, o artigo se divide em quatro seções. Na primeira, fazemos uma breve apresentação da teoria dos regimes urbanos (TRU). A aplicação da TRU como chave interpretativa do governo de Saturnino Braga nos possibilita uma interpretação desse período por uma ótica que vá além da análise meramente financeira. Ao reorientar o foco analítico para os arranjos políticos e sociais que fundamentam a governança urbana, a TRU nos conduz à investigação das coalizões que viabilizam — ou obstaculizam — determinadas agendas governamentais. Com base no referencial teórico de Clarence Stone, o governo Saturnino aproxima-se dos regimes urbanos progressistas, os quais, devido à sua orientação redistributiva e regulatória, demandam maior esforço de coordenação política e mobilização de recursos.

Na segunda seção, descrevemos o amplo arco de políticas regulatórias e redistributivas implementadas pelo governo Saturnino. Argumentamos que a construção da chamada “prefeitura socialista” (denominada pelos autores de regime urbano progressista) do Rio de Janeiro representou um esforço pioneiro de articulação entre Estado e mercado no âmbito local.

Na terceira seção, mapeamos os principais atores que formaram a coalizão de sustentação da agenda progressista do governo Saturnino: movimentos populares e, em escala mais reduzida, segmentos empresariais alinhados a propostas de desenvolvimento sustentável. Mostramos que, apesar da amplitude e do caráter inovador dessa coalizão, ela se mostrou insuficiente para sustentar uma agenda governamental de grande amplitude.

---

<sup>2</sup> Vale lembrar que, embora no Brasil prefeituras não possam requerer falência, no sentido formal em que isso é permitido a uma empresa, o termo aqui traduz um colapso na capacidade de honrar compromissos financeiros e ficou consagrado pelo uso corrente para se referir ao episódio em questão.

Na quarta e última seção, descrevemos e analisamos a falência administrativa da Prefeitura do Rio de Janeiro, oficializada por Saturnino Braga em 1988. Sob a perspectiva da TRU, a falência da cidade deve ser entendida menos como um problema de gestão de recursos e mais como a expressão do malogro em manter coesa uma coalizão política capaz de sustentar um projeto de governo essencialmente devotado a políticas destinadas aos estratos sociais mais baixos, de um lado, e ao controle das forças de mercado em relação ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, de outro.

## **1 - TEORIA DOS REGIMES URBANOS: CONCEITOS CENTRAIS**

Formulada originalmente por Clarence Stone (1989) em seu estudo sobre a cidade de Atlanta, a teoria dos regimes urbanos figura como o principal paradigma que orientou os estudos sobre a dinâmica política e decisões de política, em âmbito local, nas últimas duas décadas nos Estados Unidos da América (EUA). Pode-se afirmar, de forma sucinta e direta, que a teoria dos regimes urbanos pretende investigar como se governam as cidades. Vale salientar que a originalidade da teoria decorreu, em grande medida, do fato de ter-se situado como alternativa ao paradigma que norteou os estudos sobre poder local nos EUA nas décadas de 1950 e 1960 (Hunter, 1953; Dahl, 1961) — paradigma que se havia tornado academicamente estéril em razão das diferenças metodológicas e epistemológicas (irreconciliáveis) entre as correntes em disputa. O trabalho pioneiro de Stone inseriu — e certamente ampliou — os temas centrais do debate entre pluralistas e elitistas, notadamente a preocupação com a natureza dos arranjos de poder local, no quadro de referência de questões examinadas e discutidas no âmbito da economia política urbana, a saber: os padrões de articulação entre economia e Estado e as consequências dessa articulação sobre os temas urbanos e o desenvolvimento das cidades.

A superação da perspectiva elitista e pluralista como chaves de interpretação da dinâmica dos governos locais implicou também a proposição de uma concepção alternativa sobre a natureza do poder: se tanto pluralistas como elitistas convergiam na apreensão do poder a partir da dimensão do controle social — *power over* —, Stone sugere uma visão do poder fundamentada em sua dimensão produtiva — *power to*. Como sublinha Stone (1989, p. 229), “o que está em jogo não é dominação e subordinação, mas sim a capacidade de agir e de realizar fins. A luta pelo poder não se relaciona ao controle e à resistência, mas em se obter e reunir capacidade para agir — poder para e não poder sobre”. A extrema fragmentação e as tendências centrífugas que caracterizariam as sociedades modernas

estariam na raiz da inadequação da concepção de poder como controle social. Num quadro de poder difuso, a concentração de recursos passa a ser desejável, e a governança local passa a depender da capacidade cooperativa e da agregação de recursos materializada nos regimes urbanos.

Como assinalam Mossberger e Stoker (2001), as análises orientadas pelo conceito de regime partem do suposto da dispersão e fragmentação do poder e caracterizam os regimes urbanos como os arranjos de cooperação por meio dos quais governo e atores privados (sobretudo atores econômicos) constroem coalizões e reúnem os recursos necessários para se governar. Na definição de Digaetano e Klemansky (1993, p. 368, tradução nossa): “regimes urbanos são entendidos como arranjos formais e informais estabelecidos entre elites do setor privado (atores econômicos ou comunitários) e segmentos do governo (eleitos e não-eleitos), com a finalidade de formularem e implementarem políticas”.

Do conjunto das investigações e escritos de Stone que se estendem de 1989 até o presente, é possível elencarmos um conjunto de aspectos-chave que caracterizariam os regimes urbanos, tal como apontado por Mossberger e Stoker (2001). Os regimes urbanos: (1) consubstanciam-se em um grupo informal, ainda que relativamente estável, com acesso a um estoque de recursos institucionais necessários à formulação e implementação de políticas. A cooperação ocorre não só por meio dos canais formais, mas sobretudo por intermédio de redes informais; (2) fazem a mediação entre, de um lado, o controle público do governo e, de outro, o controle privado dos recursos econômicos (além dos atores econômicos, as coalizões podem incluir também segmentos comunitários); (3) envolvem uma cooperação que não está dada, deve ser construída (não existem, portanto, regimes em todas as cidades ou regiões); (4) caracterizam-se por arranjos dotados de relativa estabilidade no tempo, podendo atravessar diversos governos; (5) acham-se associados a agendas de políticas distintas, as quais se veem determinadas pela natureza dos participantes nas coalizões de governo, pelo padrão de interação entre os participantes e pelos recursos aportados por cada parceiro da coalizão.

Em seu trabalho inaugural, Stone (1989) constrói uma primeira tipologia composta por quatro regimes urbanos, os quais variam em capacidade e dificuldade de governança em razão da natureza da agenda, dos recursos demandados e da dinâmica das coalizões, dotadas de maior ou menor potencial cooperativo, a saber: regimes de manutenção (*caretaker regimes*), regimes de desenvolvimento (*development regimes*), regimes progressistas de

classe média (*middle class progressive regimes*) e regimes devotados à expansão das oportunidades das classes baixas (*regimes devoted to lower-class opportunity expansion*).

Regimes de manutenção não pretendem mudança, mas preservação — tratam da provisão de serviços de rotina. Regimes de desenvolvimento importam em mudança, sobretudo nos padrões de ocupação da terra — nesse caso, é inegável o parentesco com o modelo das cidades como máquinas de crescimento (Molotch, 1976; Logan e Molotch, 2007). Regimes de desenvolvimento funcionam de forma mais adequada num cenário de passividade da população e de ativismo e coordenação das elites. Regimes progressistas de classe média lidam menos com temas econômicos e centram-se em temas como a proteção ambiental, preservação histórica e a oferta de habitação acessível. Esses regimes requerem um suporte mais amplo do que os regimes de desenvolvimento, tanto de atores econômicos como de atores comunitários. Regimes devotados à expansão das oportunidades das classes baixas pretendem um escopo mais amplo de programas, como educação, acesso facilitado ao transporte e à moradia; requerem o envolvimento e mobilização das classes baixas.

Por meio dessa tipologia, Stone apresenta um cenário de quatro tipos ideais de modelo de regimes urbanos que configura um *continuum* onde o custo do governo se torna mais oneroso em razão da amplitude da agenda, do volume de recursos demandados e da dificuldade em se coordenar as atividades entre os parceiros da coalizão. Para Stone, os regimes urbanos com orientação progressista são aqueles que apresentam maior dificuldade de sustentação em função do montante dos recursos envolvidos e pelo padrão complexo de interação entre os atores.

Como veremos na próxima seção, a gestão Saturnino Braga — pela extensão e natureza das políticas regulatórias e redistributivas implementadas nos seus anos de governo — configura-se como um regime híbrido: contemplou tanto políticas associadas aos regimes progressistas de classe média (como a criação do corredor Cultural), como políticas associadas aos regimes voltados à expansão das organizações das classes baixas (como a urbanização das favelas). Como a TRU assinala, em ambas as modalidades de regime, pela abrangência da agenda, o custo de sustentação do governo se mostra mais elevado, seja na montagem dos parceiros da coalizão, seja na coordenação desses parceiros. Sustentaremos ao longo da nossa análise que há evidências, em congruência com os supostos da TRU, de que a falência da Prefeitura esteja diretamente relacionada ao desajuste resultante do caráter progressista da agenda do governo e de uma coalizão de atores insuficientes para dar sustentação a essa agenda.

## 2 – O GOVERNO SATURNINO E A FORMAÇÃO DO “REGIME DE ORIENTAÇÃO PROGRESSISTA”

O caráter progressista da prefeitura de Saturnino Braga já começou a se desenhar na eleição municipal de 1985. Por si só, essa eleição representou um marco importante na história da cidade, pois pela primeira vez após o regime militar a população da capital fluminense escolheu seu prefeito pelo voto direto, num período marcado pelo processo de redemocratização do Brasil. A campanha de Saturnino Braga construiu-se com base em projeto político norteado por dois eixos centrais: 1) propostas de implementação de políticas redistributivas e regulatórias; 2) fomento da participação cidadã através dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC). Desde o início, Saturnino Braga deixou explícitas suas pretensões de ampliar a participação do Estado na implementação de políticas e na ampliação da participação cidadã ao adotar o slogan de “prefeitura socialista”.

Ainda durante a campanha eleitoral, Saturnino Braga escolheu o líder comunitário Jó Rezende para compor a chapa como vice-prefeito<sup>3</sup>. Rezende era cogitado como um possível candidato a prefeito nas reuniões da “Frente Rio”<sup>4</sup>, mas a participação de Leonel Brizola (PDT) em uma das reuniões afetou diretamente as pretensões do grupo. Após participar da reunião da Frente Rio, Brizola decidiu pela candidatura de Saturnino Braga, quem, por sua vez, condicionou sua candidatura à escolha de Jó Rezende como o candidato a vice-prefeito<sup>5</sup>. Disputaram a eleição Rubem Medina, pelo então Partido da Frente Liberal (PFL) e Jorge Leite, pelo PMDB. Saturnino Braga venceu a eleição no dia 15 de novembro de 1985 com 42,3% dos votos.<sup>6</sup> Abaixo, apresentamos uma síntese das principais medidas adotadas pelo governo de Saturnino Braga entre 1986 e 1988, as quais

---

<sup>3</sup> Rezende era ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, a Famerj. A figura de Rezende, que possuía uma respeitabilidade entre as associações de moradores e a sua experiência frente a presidência da Famerj, eram fundamentais para institucionalizar a participação cidadã na gestão municipal (Suzano, 2020, p.49).

<sup>4</sup> Uma frente de esquerda que tinha por pretensão eleger o primeiro prefeito do Rio de Janeiro. (Idem).

<sup>5</sup> Em nossa pesquisa para construção da dissertação que deu origem a este artigo, além de analisar o governo de Saturnino Braga sob a ótica de um regime urbano de orientação progressista, também abordamos os aspectos da falência da prefeitura. Um dos aspectos abordados perpassa pela relação assimétrica entre Saturnino Braga e o PDT. Essa relação que se tornou insustentável ao longo do mandato, já dava sinais na própria escolha de Jó Rezende, pois desagradou diretamente membros importantes do PDT (Suzano, *op.cit.*, p. 50-51).

<sup>6</sup> O governo foi eleito com uma plataforma baseada em quatro pilares: 1) investimento social maciço, 2) desenvolvimento econômico, 3) planejamento urbano e 4) modernização administrativa. (Suzano, *op.cit.*, p. 51-52).

que nos permitiram observar e interpretar sua administração sob a perspectiva da TRU. Recorremos à conhecida tipologia de *policies* desenvolvida por Theodore Lowi (1972) para classificar as principais ações de governo do período Saturnino. Como sabemos, as políticas de governo para Lowi (1972) podem ser de natureza (a) distributiva (quando se direcionam benefícios concentrados para indivíduos ou áreas geográficas e apresentam custos difusos); (b) redistributivas (quando transferem recursos de um grupo social para o outro, em geral dos ricos para os mais pobres); (c) regulatórias (quando se estabelecem regras de conduta para empresas, indivíduos ou grupos, com sanções para o descumprimento); ou (c) constitutivas (quando se estabelece a criação de órgãos administrativos ou se estabelecem competências e atribuições).

**Quadro 1:** Políticas do governo Saturnino Braga (1986–1988).

<b>Política municipal</b>	<b>Tipo de política pública</b>	<b>Descrição / objetivo</b>	<b>Órgão/executores envolvidos</b>
Urbanização de favelas e loteamentos populares	Redistributiva	Obras de infraestrutura na Zona Oeste, visando a equidade territorial.	RioUrbe
Expansão da rede de saúde pública	Redistributiva	Construção de novos postos e modernização hospitalar.	Secretaria de Saúde / RioUrbe
Ampliação da rede de creches e escolas	Redistributiva	De 35 para 350 creches; contratação de agentes comunitários.	Secretaria de Educação
Escola Tia Ciata <sup>7</sup>	Redistributiva	Educação de crianças em situação de rua e vulnerabilidade.	Secretaria de Educação
Prev-Rio	Regulatória	Assistência e previdência aos servidores e familiares.	Instituto Prev-Rio
Planos de Estrutura Urbana (PEUs)	Regulatória	Alterações no zoneamento e gabaritos em diversos bairros.	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
Criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs)	Regulatória	Normas de preservação ambiental em áreas específicas.	Secretaria de Meio Ambiente
Corredor Cultural	Regulatória	Preservação patrimonial e uso cultural da área central.	Secretaria de Cultura / Planejamento
Secretaria de	Constitutiva	Órgão responsável por	Prefeitura / Câmara

<sup>7</sup> Embora a transformação da escola Tia Ciata possa ser interpretada como resultado de política distributiva, já que aloca um bem individualizada numa região da cidade, traz, na nossa visão, componentes predominantemente redistributivos, já que atende exclusivamente crianças em situação extrema de vulnerabilidade.

Desenvolvimento Urbano		políticas urbanísticas.	Municipal
Secretaria de Cultura	Constitutiva	Criação para valorização cultural e patrimonial.	Prefeitura / Câmara Municipal
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Constitutiva	Fomento aos polos industriais e à economia local.	Prefeitura / Câmara Municipal
Secretaria de Desenvolvimento Social	Constitutiva	Fomento à saúde e à educação.	Prefeitura / Câmara Municipal
Conselhos Governo-Comunidade	Constitutiva	Participação popular na definição de prioridades locais.	Associações de Moradores / Governo Municipal
Prefeitura Itinerante	Constitutiva	Descentralização e supervisão direta da gestão pública.	Prefeito, Vice e Secretários
Polos Industriais	Distributiva	Doação de terrenos e incentivos a empresas sustentáveis.	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Programa de Reflorestamento e Encostas	Distributiva	Ações ambientais integradas a políticas sociais.	Secretaria de Meio Ambiente / RioUrbe
Incentivos fiscais a empresas nos polos	Distributiva	Isenção de IPTU e ISS para atração de negócios.	Secretaria da Fazenda / Desenvolvimento Econômico
Criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC)	Distributiva / Regulatória	Criação de uma alternativa estatal para operação do transporte coletivo; fiscalização da frota privada; modernização do sistema de transporte; promoção de acessibilidade e reajuste de tarifas com base no salário-mínimo.	Secretaria Municipal de Transportes / CMTC / CET-Rio / Prefeitura

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Braga (1990; 2015) e Jornal do Brasil (1986-1988)

Como se vê a partir da tabela 1, as principais políticas da gestão Saturnino Braga tiveram orientação redistributiva e regulatória, com expansão do escopo da ação estatal, notadamente nas áreas de seguridade social, educação e saúde. O decreto municipal nº 8.275 de 1988 (Rio de Janeiro, 1988b) criou o Instituto Previdenciário dos Funcionários do Município do Rio de Janeiro, a “Prev-Rio”. A Prev-Rio nasceu com o objetivo de garantir

ao funcionalismo um conjunto de políticas de assistências e serviços: auxílio-natalidade, pensão, auxílio-educação, auxílio-funeral e pensionista, por exemplo (Braga, 1990).

No setor da educação houve a expansão de creches e núcleos pré-escolares de 35 unidades para 350, passando-se a atender, segundo dados do próprio governo, mais de 33 mil crianças. Para tanto, a prefeitura precisou contratar mais de 1.200 novos agentes comunitários. A rede escolar foi ampliada de 860 escolas para 1.060 escolas entre 1986 e 1988. Para atender à crescente demanda por serviço público, mais uma vez foi necessário ampliar o funcionalismo. A prefeitura admitiu, através de concurso, mais de oito mil novos funcionários para atuarem diretamente na educação municipal. Ainda no âmbito da educação, outra medida emblemática no que se refere à orientação progressista do governo foi a alteração da finalidade da Escola Municipal Tia Ciata por meio do decreto nº 7.553 de 1988 (Rio de Janeiro, 1988a):

A principal mudança de objetivo na escola Tia Ciata foi priorizar o atendimento à população escolar analfabeta, os chamados “meninos de rua” e entre outros que pudessem apresentar características semelhantes que residissem na área central da cidade. A “inovação socialista”, como Saturnino a descreve, tinha como objetivo colocar em prática uma escola “livre, fundada no chamamento das crianças pelo amor, pela atenção dada a elas em clima de liberdade, pelo reconhecimento como pessoas humanas” (Suzano, 2020, p. 60).

Outro setor do serviço público que recebeu recursos do governo foi a área da saúde<sup>8</sup>. A expansão dos investimentos no serviço público de saúde partiu de dois eixos: modernização da infraestrutura já existente e da construção de novas infraestruturas. O quadro abaixo ilustra essa ampliação do setor:

---

<sup>8</sup> Quanto à ampliação de serviços na área de saúde, os investimentos feitos pela Prefeitura receberam generosas colaborações durante o período em que Raphael Magalhães esteve à frente do Ministério da Previdência e em que Hésio Cordeiro presidiu o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps), conforme Suzano (*op.cit.*, p. 59).

**Quadro 2:** Ações do governo Saturnino Braga (1986-88) na área de saúde.

Modernização	Novas construções
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de 20 dos 22 centros de saúde existentes, adicionando-lhes novos laboratórios;</li> <li>• No hospital Souza Aguiar, foram criados CTIs modernos de adultos e crianças, uma nova unidade coronariana, centro cirúrgico de crianças, o centro de queimados de adultos e crianças, centro de hemorragia digestiva e o centro de imagem, com tomografia computadorizada, entre outros novos aparelhos.</li> <li>• No hospital Miguel Couto foi ampliada e reformada a maternidade, a emergência de curta permanência e outros setores do hospital; além disso, houve aquisição de novos aparelhos de ultrassonografia, raio-x e etc.</li> <li>• No hospital Salgado Filho, houve reformas no centro cirúrgico, no serviço de medicina interna, nas clínicas cirúrgicas, na maternidade e no berçário. Foram construídos o centro cardiológico com unidade coronariana, um novo CTI, serviços de neurocirurgia e de anatomia patológica. Também houve aquisição de novos aparelhos para exames e diagnósticos.</li> <li>• Houve, ainda, modernizações nos seguintes hospitais: na maternidade Fernando Magalhães, no hospital Nossa Senhora do Loreto (Ilha do Governador), no hospital Carmela Dutra (Rocha Miranda), no hospital Manoel Vilaboim (Paquetá), no hospital Paulino Werneck (Cocotá) e no Barata Ribeiro (Mangueira).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de 27 novos postos de saúde, sendo 24 destes na Zona Oeste;</li> <li>• Construção do hospital Rocha Maia em Botafogo com 70 leitos e duas salas de cirurgia, com serviços de traumatologia, pediatria, clínica médica e de cirurgia geral.</li> <li>• Construção do Centro de Controle Zoonoses em Santa Cruz (o primeiro em todo o Estado).</li> </ul>

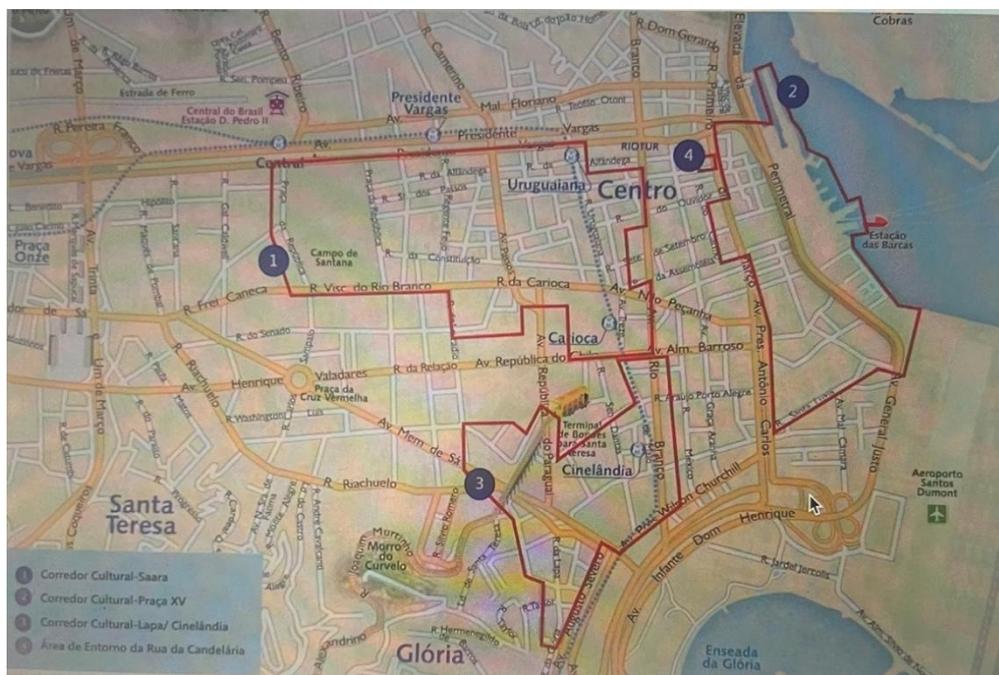
**Fonte:** Elaboração própria a partir de Braga (1990; 2015) e Jornal do Brasil (1986-1988)

*A montagem e a falência da 'Prefeitura Socialista' do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)*

Por fim, ainda no capítulo de políticas com forte impacto redistributivo levadas a cabo no governo Saturnino Braga, cabe destacar a alocação expressiva de um montante de US\$ 23 milhões (vinte e três milhões de dólares) em obras de saneamento e urbanização de favelas e loteamento populares. Esses recursos foram destinados para a Zona Oeste da cidade, área identificada por uma maior carência no setor de serviços e infraestrutura. (Suzano, 2020). Somado a isso, a Riourbe iniciou também a construção de moradias populares.

Já no campo de políticas regulatórias, cabe destacar as políticas de conservação do patrimônio histórico do Rio de Janeiro e de proteção do meio-ambiente, respectivamente. No que se refere ao primeiro conjunto de políticas, Saturnino Braga deu continuidade ao projeto do “corredor cultural” criado em 1979 a partir da Secretaria Municipal de Planejamento. O objetivo central dessa política foi conjugar a preservação do patrimônio arquitetônico com o potencial turístico e comercial que essa medida pretendia explorar. Foi justamente no governo de Saturnino Braga que o corredor cultural teve sua consolidação por meio da Lei n. 1.139, de 1987 (Rio de Janeiro, 1987), conforme Bitar (2016).

**Figura 1:** Áreas do corredor cultural na região central do município do Rio de Janeiro.



**Fonte:** Bitar, 2016, p. 271.

Ainda segundo essa lei, haveria duas “subzonas” no corredor cultural: a primeira de preservação ambiental e a segunda de renovação urbana. Por mais que não tenha sido uma criação direta da gestão de Saturnino Braga, a normatização e a ampliação dos

tombamentos de prédios históricos demonstram a preocupação do governo com a preservação do patrimônio histórico e cultural do Rio de Janeiro.

Na área da regulação ambiental, em 1986, através do decreto nº 6.160 de 1986 (Rio de Janeiro, 1986), o prefeito Saturnino Braga promoveu o tombamento provisório da Ilha de Paquetá (e posteriormente foi criada a APA de Paquetá) sob a justificativa do “inestimável acervo ambiental da ilha” e pela necessidade de preservação natural e cultural do local;<sup>9</sup> no mesmo ano iniciou a criação Programa de Reflorestamento e Preservação de Encostas. Esse programa expandiu o escopo de ação governamental do projeto “Mutirão Reflorestamento”, criado antes da gestão de Saturnino<sup>10</sup> e que inicialmente concentrava-se na execução de políticas de saneamento básico: rede de esgoto e pavimentação. A partir de 1986, o programa mutirão reflorestamento foi ampliado com o projeto de reflorestamento das áreas de encostas desmatadas. (Cardoso, Ximenes e Luft, 2023).

Outra frente de atuação do governo na política ambiental foi a criação das áreas de proteção ambiental (APA). Em 1986 foram estabelecidas duas Áreas de Proteção Ambiental: em outubro a APA de Sacopã e em dezembro a APA de Grumari; no ano de 1987, a APA do Cosme Velho e Laranjeiras.<sup>11</sup> Além disso, ainda no campo regulatório, a gestão de Saturnino Braga elaborou diversos Projetos de Estruturação Urbana (PEU) em atendimento a reivindicações de moradores. Os PEUs elaborados deveriam, além de propôr alterações no regulamento de edificações e no zoneamento e condições de uso do solo, abranger o sistema viário, as áreas de proteção ambiental e as favelas (Oakim, 2019).

Embora, à primeira vista, o governo Saturnino tenha promovido ações de fomento às indústrias, ao contrário dos regimes de desenvolvimento descritos na TRU, as propostas dos “polos industriais” implicaram, como argumenta Ribeiro (2011, p.40), a ideia de realocização industrial, considerando os efeitos nocivos das indústrias poluentes para o

---

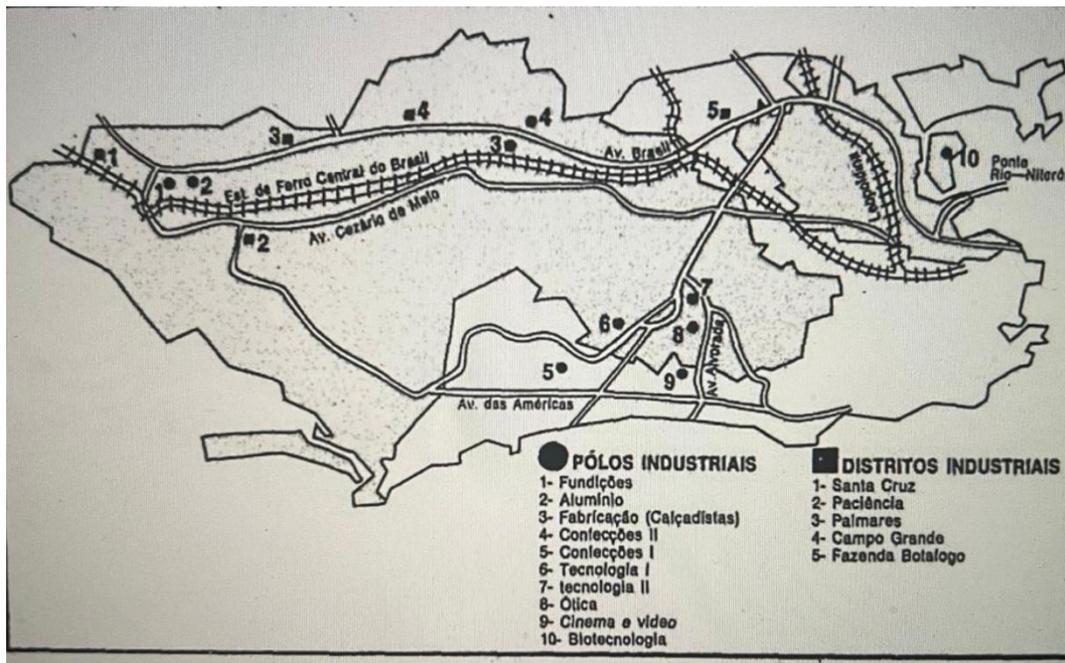
<sup>9</sup> Além da Ilha de Paquetá, outras “ilhas” que fazem parte do arquipélago também foram incorporadas: Braço Forte, Brocoió, Casa da Pedra, Comprida, dos Ferros, das Folhas, Jurubaíba, dos Lobos, do Manguinho, Pancaraíba, Pedras Cocões, Pita, do Sol, Redonda, Tabacis, Tapumas de Baixo, Tapumas de Cima e Trinta Réis. *Jornal do Brasil*, 1/10/1986. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

<sup>10</sup> No que tange ao “Projeto Mutirão”, um dos objetivos era a realização de obras de melhorias nas favelas sob a forma de mutirão não remunerado, principalmente nas áreas de saneamento e acessibilidade e construção de creches. Na sua primeira fase (1981-1984), o programa contava com recursos limitados, o que permitiu que fossem realizadas apenas intervenções pontuais em algumas poucas favelas. (Cardoso, Ximenes e Luft, 2023, p. 97 e 98).

<sup>11</sup> De acordo com Oakim (2019, p. 108) a APA do Sacopã foi criada a partir do decreto nº 6.231 de 26 de outubro de 1986 e a APA de Grumari pela Lei nº 944 de 30 de dezembro de 1986. O Decreto nº 7046 de 28 de outubro de 1987 criou a APA de Cosme Velho e Laranjeiras.

meio ambiente e para a vida da população em geral. Assim, a ideia dos polos industriais restringiria o crescimento a políticas de desenvolvimento sustentável, priorizando, portanto, as indústrias não poluentes e de tecnologia de ponta. A política de implementação dos polos ganhou certo fôlego em janeiro de 1987, quando a prefeitura criou um fundo de investimento por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de CZ\$ 200 milhões (duzentos milhões de cruzados), que seriam destinados a compra de novos terrenos.<sup>12</sup>

**Figura 2:** Polos industriais projetados para o município do Rio de Janeiro.



Fonte: O Globo, 19/7/1987.

Criado o fundo a partir do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, caberia à administração municipal sua gestão, a compra do terreno e a execução das obras de infraestrutura, para posteriormente colocá-las à disponibilidade de possíveis empresas interessadas no projeto. Além disso, para tornar o projeto atraente, a prefeitura adotou uma política de isenção fiscal de cinco anos em relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e de seis meses do Imposto sobre Serviços (ISS) às empresas que comprassem os terrenos. Se, como vimos na tabela I, as políticas de natureza redistributiva e regulatória consistiram no cerne da administração Saturnino, as políticas constitutivas também tiveram destaque e se explicam, basicamente, pela ampliação do escopo da atuação estatal no

<sup>12</sup> Nessa altura a prefeitura já tinha iniciado os polos de informática, confeções, fundição, tecnologia e biotecnologia. Ainda estava negociando para construir o polo de alumínio em campo Grande. Jornal do Brasil, 15/1/87. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

período. Isso fica claro com a criação de quatro novas secretarias: cultura, desenvolvimento urbano, desenvolvimento social e desenvolvimento econômico. Por fim, vale destacar a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), que estatizou as empresas de ônibus em operação no município — medida com forte impacto político (Braga, 1990).

### **3 – A COALIZÃO DE SUSTENTAÇÃO DA AGENDA PROGRESSISTA DO GOVERNO: MOVIMENTOS POPULARES E O EMPRESARIADO PROGRESSISTA**

Valendo-se de uma estrutura administrativa pré-existente, o governo de Saturnino Braga criou o Conselho Governo-Comunidade (CGC) — uma das marcas fortes de sua gestão. A criação do CGC, segundo nossa hipótese, constituiu-se em estratégia governamental para agregar e institucionalizar atores sociais dispersos na cidade como os elementos centrais de sua coalizão de governo, conferindo protagonismo aos movimentos populares organizados no estabelecimento das prioridades de política local.

Os conselhos foram estruturados através da ampliação das Regiões Administrativas e compostos de representantes de associações de moradores, associações empresariais e clubes de serviços, além de dirigentes dos órgãos municipais de atuação regional, com a finalidade explícita de debater os problemas das comunidades locais e estabelecer prioridades para o atendimento dos serviços públicos necessários em cada área. A organização dos conselhos seguiu uma estrutura específica proposta pelo prefeito Saturnino Braga e pelo vice-prefeito Jó Rezende: após reuniões com os diretórios zonais do PDT, compunham-se listas tríplexes votadas nas convenções zonais. Saturnino e Jó propuseram uma série de reuniões com os diretórios zonais do PDT. Para a indicação dos administradores regionais, foram estabelecidos dois critérios essenciais: (a) os indicados deveriam residir nas respectivas regiões administrativas; (b) não poderia haver veto do movimento social aos candidatos propostos. Dessa forma, os administradores regionais seriam eleitos pelos diretórios regionais do PDT localizados nas áreas de abrangência de cada RA, garantindo representatividade local e legitimidade social no processo de escolha (Braga, 1990; Costa, 1990).

Embora priorizasse os segmentos populares como protagonistas de sua coalizão, vale assinalar que a gestão Saturnino Braga não negligenciou um possível apoio dos setores empresariais, especialmente os atores econômicos envolvidos na política dos polos

industriais voltados para indústrias de tecnologia e não poluentes — política, vale lembrar, de caráter progressista, já que representou uma tentativa de modernização da base produtiva municipal, atraindo setores econômicos considerados mais alinhados com um projeto de desenvolvimento urbano sustentável e tecnologicamente avançado. Contudo, é importante observar que, embora tenha pretendido atrair segmentos da indústria para sua coalizão, Saturnino deixou de lado dois atores econômicos centrais da economia política da cidade: o setor de transporte e o setor imobiliário. Como veremos na próxima seção, esses atores vieram a desempenhar papel de destaque na desestabilização do governo Saturnino e de sua agenda transformadora. Além do CGC, Saturnino Braga contou, no início do mandato, com outras bases de apoio político-institucional: no âmbito municipal, o partido de Saturnino tinha expressiva bancada na Câmara de Vereadores<sup>13</sup>; no âmbito estadual, o prefeito contava com a aliança com o governo do Estado sob a liderança de Leonel Brizola. Ou seja, a montagem da coalizão teve um caráter abrangente: agregou ao protagonismo dos atores sociais segmentos empresariais, por um lado, e gozava de lastro político-institucional no estado, por outro.

Como veremos na seção seguinte, o ocaso do governo “socialista” de Saturnino, sob a forma da falência, inscreve-se no âmbito dos desafios próprios a todos os regimes urbanos progressistas, como assinalado pela teoria dos regimes urbanos (TRU). Regimes urbanos progressistas buscam implementar agendas de governo marcadas por grande complexidade, que, por sua vez, demandam, para sua sustentação, uma coalizão ampla de atores sociais, econômicos e políticos. Não é preciso dizer que os custos de governo nesse caso são altos, em razão do custo de montagem e manutenção da coalizão. A falência do governo Saturnino decorreu, sobretudo, da insuficiência e da desagregação da coalizão de atores que esteve por trás de sua agenda de governo. É o que veremos na próxima seção.

#### **4 - A TRAJETÓRIA POLÍTICA DA INSOLVÊNCIA FISCAL E O OCASO DO REGIME URBANO PROGRESSISTA.**

Segundo matéria publicada pelo jornal O Globo<sup>14</sup>, Saturnino Braga teria proferido, em reunião com o secretariado, duas palavras para sintetizar a crise financeira da prefeitura: “acabou o oxigênio” (Burgos, 1992). Uma observação superficial sobre esse trágico

---

<sup>13</sup> Dos 33 vereadores, 14 eram do PDT em 1986. No final de 1988, quando Saturnino Braga já havia migrado para o PSB (dois vereadores), o PDT contava com 15 vereadores (Burgos, 1992, p.61).

<sup>14</sup> Jornal O Globo. *Prefeito diz que acabou o oxigênio*. 15/09/1988. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

episódio que atingiu o antigo distrito federal no final da década de 1980 pode nos levar a interpretar esse processo com ênfase apenas nas justificativas contábeis. Decerto, a situação fiscal deficitária do município do Rio de Janeiro vinha num processo de agravamento, e podemos citar nessa direção o aumento da dívida da prefeitura em 1979, durante o governo de Israel Kablin, com a aquisição, por parte do poder público municipal, de um empréstimo de US\$ 150 milhões (Burgos, 1992). Porém, a análise da conjuntura centrada exclusivamente na ótica contábil não parece suficiente para se compreender o processo de deterioração da coalizão progressista de Saturnino Braga. A falência fiscal da prefeitura no ano de 1988 foi efeito a um só tempo da insuficiência e da desagregação da coalizão que dava lastro ao governo Saturnino. Como ilustraremos ao longo desta seção, o governo de Saturnino Braga apresentou trajetória de conflito com três segmentos: (1) com partidos e lideranças políticas; (2) com o setor empresarial, notadamente, com a indústria imobiliária, que levou a cabo o projeto de tentativa de emancipação da Barra da Tijuca; e (3) com os Conselhos do Governo-Comunidade (CGC).

O processo de tentativa de emancipação da Barra da Tijuca nos faz levantar a hipótese de que o projeto dos polos industriais implementado pela prefeitura não foi suficiente para atrair politicamente parte do setor empresarial do município para a coalizão progressista de Saturnino Braga — notadamente os setores ligados à indústria imobiliária. Sob a justificativa de ineficiência da prefeitura no provimento de serviços básicos na região, um grupo de empresários articulou politicamente a convocação de um plebiscito referente à emancipação da Barra da Tijuca. Em 1987, o projeto de emancipação da Barra da Tijuca ganhou corpo e forma ao se reunirem com o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), o deputado estadual Gilberto Rodrigues (PMDB), o grupo composto por Ney Suassuna, presidente da Acibarra (Associação Comercial e Industrial da Barra da Tijuca) e dono da rede de escolas Anglo-Americano; Roberto Medina, empresário e publicitário; a esses, juntavam-se grandes empresários da indústria imobiliária como Carlos Carvalho<sup>15</sup>, Pasquale Mauro<sup>16</sup>, Tjong Hiong Oei<sup>17</sup> e o dono do Barra shopping, José Peres. Com toda a certeza, o projeto de emancipação da Barra, se

---

<sup>15</sup> Dono da “Carvalho Hosken”, que detinha 52% dos 18 mil quilômetros quadrados reservados a futuras construções. (Jornal do Brasil, 20/11/1987). Acesso em: 15 de janeiro de 2020

<sup>16</sup> Dono da fazenda “Nova Calábria”, no Recreio dos Bandeirantes. (*Idem*)

<sup>17</sup> Diretor da empresa Saneadora e Territorial Agrícola e segundo maior proprietário de terras da região. (*Idem*)

vitorioso, implicaria uma ruptura com o regime progressista de governança capitaneado por Saturnino na direção do que Stone designa por *regime urbano de desenvolvimento* — regime em que o poder político se vê subordinado aos atores econômicos. Embora a proposta de emancipação tenha sido derrotada, o plebiscito aglutinou um conjunto de atores econômicos em oposição a Saturnino Braga.

No que diz respeito ao CGC, nota-se que a descentralização administrativa por meio desse canal institucional abriu novas frentes de pressão sobre o governo. O governo Saturnino não tardou em concluir que a insuficiência de recursos frente às demandas e dificuldades de circulação das informações dentro da máquina administrativa dificultaram o atendimento das reivindicações oriundas do CGC. Paulo Ribeiro (2011) demonstra que a criação do CGC aumentou a demanda por serviços básicos e por novas obras. Com poucos recursos os programas como Mobilização nos Bairros e Operação Bairro ficaram cada vez mais deficitários, com sobrecarga dos equipamentos, incapacidade de atendimento com o quadro de pessoal existente (Ribeiro, 2011).

Já o isolamento político de Saturnino Braga evoluiu gradativamente entre 1986 e 1988. As discordâncias entre o prefeito Saturnino Braga e o PDT começaram logo após sua posse, em 1986. A primeira tensão ocorreu na composição do secretariado: Saturnino alegava usar critérios técnicos, mas a bancada do PDT o acusava de nomear amigos sem vínculo partidário. Brizola chegou a ironizar que metade dos secretários nem sabia onde ficava a sede do partido, enquanto Rivadávia Maia desqualificou quase todo o secretariado.<sup>18</sup> A desestruturação do frágil eixo político institucional da coalizão progressista começou a ruir ainda em 1986. Um novo ponto de atrito entre o Executivo e bancada do PDT surgiu com a proposta de aumento do IPTU para recuperar perdas inflacionárias de 32%, contrariando o Plano Cruzado, que congelava preços, gerando forte oposição da bancada pedetista. Simultaneamente, a prefeitura propôs substituir o gatilho salarial por reajustes semestrais baseados no IPC, enfrentando resistência dos vereadores do PDT. O conflito escalou quando Saturnino chamou os vereadores de “levianos e irresponsáveis”, quase resultando em pedido de *impeachment*, enquanto a bancada exigia demissão de administradores regionais. O rompimento final ocorreu em julho de 1987, quando Brizola questionou o “apoio crítico” de Saturnino à sua candidatura presidencial, declarando ironicamente que “se Saturnino é socialista, minha avó é uma bicicleta”. Diante da impossibilidade de aprovar suas propostas e do isolamento político, Saturnino saiu do

---

<sup>18</sup> Rivadávia Maia era vereador do município do Rio de Janeiro pelo PDT e 1º secretário do partido na Câmara. (Suzano, 2020).

PDT alegando que o partido priorizava apenas os interesses eleitorais de Brizola (Suzano, 2020).

Além do distanciamento com seu partido e a Câmara dos Vereadores, o governo de Saturnino Braga se viu em rota de colisão com o governo federal que, por exemplo, bloqueou as cotas do Fundo de Participação Municipal (FPM). A medida visava pressionar o município a pagar a dívida de US\$ 150 milhões contraída junto ao Banco Montreal em 1979, durante a gestão de Israel Kablin. O bloqueio por parte do governo federal, na visão de Saturnino Braga, tinha conotação explicitamente política pois, ao contrário do Rio de Janeiro, o município de Salvador, governado pelo PMDB de Mário Kertz, também pretendia a rolagem de sua dívida e nem por isso teve suas cotas de participação do FPM bloqueadas (Burgos, 1992). O mesmo aconteceu com o município de São Paulo, governado por Jânio Quadros (PTB/PFL), que conseguiu junto ao governo federal a autorização para adquirir um empréstimo externo de US\$ 350 milhões. A mesma concessão feita à prefeitura de São Paulo foi negada à prefeitura do Rio de Janeiro (Burgos, 1992).

O ano de 1988 consolidou o colapso financeiro da prefeitura carioca. A tensão entre Executivo e Legislativo atingiu seu ápice com a rejeição, pela Câmara, da proposta orçamentária de Saturnino Braga, que previa reajuste mensal de impostos e taxas. O golpe decisivo veio em fevereiro: enchentes devastadoras obrigaram o prefeito a decretar estado de calamidade pública, desviando recursos já escassos para custear emergências. Sem o apoio do governo federal, a prefeitura caminhou com mais velocidade para a insolvência: empréstimos de curto prazo com bancos privados geraram encargos exponenciais, amplificados pela hiperinflação de 1988 (Burgos, 1992).

O colapso final da prefeitura carioca ocorreu em agosto e setembro de 1988, quando o Banco Central bloqueou todas as contas municipais, alegando inadimplência na dívida externa. Essa manobra desencadeou um duplo estrangulamento: o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) arrestou a arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) para resgate forçado das dívidas, enquanto os bancos privados suspenderam qualquer novo financiamento ao município. Em setembro, o cerco se consolidou definitivamente. Com salários atrasados, fornecedores sem pagamento e dívidas superiores a Cz\$ 60 bilhões, Saturnino Braga esgotou suas últimas alternativas. Sua “carta aberta” no *Jornal do Brasil* e a criação de um Conselho Emergencial foram recebidas com total indiferença pelo governo Sarney, selando o isolamento político da administração municipal. Diante da impossibilidade de honrar compromissos básicos, Saturnino tomou a

decisão histórica de declarar a falência da prefeitura em 15 de setembro de 1988. Sob a perspectiva da teoria dos regimes urbanos, a análise revela que fatores políticos, mais do que fiscais, determinaram a insolvência municipal. A ausência de uma coalizão urbana ampla estável transformou potenciais aliados em vetores de pressão, comprometendo fatalmente a governabilidade e a capacidade de implementar políticas essenciais ao equilíbrio das contas públicas<sup>19</sup>.

## CONCLUSÃO

A experiência da gestão de Saturnino Braga à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro (1986-1988), na interpretação aqui proposta, representou uma tentativa de construção de um regime urbano de orientação progressista, nos termos da teoria dos regimes urbanos (TRU). Ao promover políticas de natureza redistributiva (expansão de oportunidades) e regulatória, a administração Saturnino ampliou o escopo do Estado tanto no fomento de políticas sociais, como na preservação de corredores culturais e ambientais da cidade vis-à-vis a lógica do mercado.

Com efeito, as políticas implementadas, como os polos industriais sustentáveis, os investimentos em urbanização de favelas, a expansão dos serviços de saúde e educação, a estatização das empresas de ônibus, bem como a proteção ambiental e patrimonial, refletem o esforço de Saturnino em promover um desenvolvimento urbano mais sustentável: a estratégia de entrecruzar diferentes agendas — sociais, ambientais, econômicas e culturais — permitiu à gestão articular interesses diversos em torno de um projeto de cidade mais equitativo. Ao priorizar áreas historicamente marginalizadas, como a Zona Oeste, e ao investir em infraestrutura e serviços públicos de base, o governo demonstrou um compromisso com a ampliação de oportunidades para os segmentos mais vulneráveis da população.

Com o auxílio da teoria dos regimes urbanos, chamamos a atenção para o fato de que o custo de se governar aumenta em regimes progressistas, o que conduz, sob pena do

---

<sup>19</sup> Os meses subsequentes foram de intenso desgaste para a figura de Saturnino Braga e de seu vice, Jó Rezende, que, dadas as circunstâncias, desistiu de se candidatar como sucessor do prefeito. O rápido “saneamento” financeiro da prefeitura é mais um indicador da falta de sustentação do argumento contábil. O prefeito eleito em 1988, Marcelo Alencar, antes mesmo de tomar posse e aproveitando a influência de seu partido, o PDT, intercedeu para que a Câmara de Vereadores aprovasse leis que reestruturavam a arrecadação municipal. Segundo Burgos (1992), antes mesmo de tomar posse, Marcelo Alencar (PDT) já contava com uma nova estrutura de arrecadação adaptada às mudanças advindas na Constituição de 1988 (Suzano, op.cit., p.98).

fracasso, esses governos a montarem amplas coalizões: no caso do governo Saturnino, a viabilização de sua agenda progressista de políticas dependeu de uma coalizão entre o poder público, associações civis e setores empresariais, na qual o Conselho Governo Comunidade ocupou lugar de destaque como canal institucional de mobilização dos segmentos populares.

Defendemos a tese, ancorados na teoria dos regimes urbanos, de que a falência da cidade do Rio de Janeiro, sob a administração Saturnino, decorreu de um descompasso entre uma agenda de governo ambiciosa e uma coalizão de atores sociais insuficiente e complexa, a qual se decompôs no curso do governo. Vale destacar que a falência da prefeitura do Rio de Janeiro encontra paralelo ilustrativo com a cidade de Cleveland, cujo prefeito, Kucinich, se recusou a privatizar um ativo municipal de interesse do mercado — a empresa de eletricidade Muny Light — e, por isso, foi objeto de retaliação por parte dos atores econômicos, retaliação que, ao fim, levou a cidade à bancarrota. Como conclui Swanstrom (1985, p.171), “há claras evidências que os banqueiros tenham exigido que Cleveland vendesse Muny Light sob pena de levarem a cidade à falência... há evidências substantivas que o governo da cidade de Cleveland, na gestão Kucinich, foi tratada de forma diferente de outros devedores, administrações e cidades... Em suma, a falência de Cleveland foi política”. Se a falência de Cleveland foi política, concluímos, à luz de evidências revisitadas pela teoria dos regimes urbanos, que este também foi o caso da prefeitura “socialista” do Rio de Janeiro, capitaneada por Saturnino Braga.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITAR, Nina Pinheiro. (2016). Projetos urbanísticos, mercados populares e processos de patrimonialização na cidade do Rio de Janeiro. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, p. 263–284, jan./abr..
- BRAGA, R.S. (1990). *Governo-Comunidade: socialismo no Rio de Janeiro*: Paz e Terra.
- BRAGA, R.S. (2015). *Democracia Participativa no Rio de Janeiro (1986-1988)*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann. (1992). *A “falência” da Prefeitura do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Economia). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.
- CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Orgs.). (2023). *Urbanização de favelas no Rio de Janeiro [recurso eletrônico]*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.

*A montagem e a falência da 'Prefeitura Socialista' do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)*

- COSTA, Maria Lúcia Neves da Silva. (1990). *Participação da comunidade na gestão pública (A experiência do Município do Rio de Janeiro)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) EBAP/FGV, Rio de Janeiro.
- DAHL, Robert. (1961). *Who governs? Democracy and power in American city*. New Haven: Yale/University Press.
- DiGAETANO, A. and Klemansky. (1993). Urban Regimes in Comparative Perspective: The politics of Urban Development in Britain. *Urban Affairs Quarterly* 29: 54-83.
- HUNTER, Floyd. (1953). *Community power structure*. Chapel Hill: University of North/Carolina Press.
- LOGAN, J.R; MOLOTOCH, Harvey. (2007). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press.
- LOWI, Theodore J. (, 1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298–310.
- MOLOTOCH, Harvey. (1976). *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*. *The American Journal of Sociology*, v.82, n.2, p.309-332.
- MOSSBERGER, K; STOKER, G. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, Vol 36, No. 6, July 2001, pp810-835
- OAKIM, Juliana. (2019). *Essa cidade é minha! Essa cidade é sua! Uma investigação sobre o brizolismo e as políticas de regulação urbana no Rio de Janeiro entre 1983 e 1994*. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense.
- RIBEIRO, Paulo César Azevedo. (2011). *O Conselho Governo-Comunidade: uma experiência de participação popular na cidade do Rio de Janeiro (1986-1988)*. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- STONE, C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Presss of Kansas.
- SWANSTROM, Todd. (1985). *The crisis of growth politics: Cleveland, Kucinich and the challenge of Urban Populism*. Philadelphia: Temple University Press.
- SUZANO, R.S. (2020). *Limites e desafios de regimes urbanos de orientação progressista: a experiência do governo de Saturnino Braga no município do Rio de Janeiro (1986-1988)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

## **FONTES DA IMPRENSA:**

### Acervo Jornal do Brasil

- JORNAL DO BRASIL, 08/01/1986. Edição 00273. Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 01/10/1986. Edição 00.176 Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 15/01/1987. Edição 00280. Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 7/08/1987. Edição 00121. Acesso em: 15 jan. 2020
- JORNAL DO BRASIL, 19/11/1987. Edição 00225. Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 20/11/1987. Edição 00226. Acesso em: 15jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 21/11/1987. Edição 00227. Acesso em: 15jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 2/2/1988. Edição 00298. Acesso em: 15 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 12/03/1988. Edição 00335. Acesso em: 15 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 23/04/1988; Edição 00015. Acesso em: 15 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 02/05/1988. Edição 00024. Acesso em: 16 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 6/6/1988. Edição 00059. Acesso em: 16 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 20/06/1988. Edição 00073. Acesso em: 16 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 4/07/88. Edição 00087. Acesso em: 16 jan. 2020.

#### Acervo Jornal O Globo

JORNAL O GLOBO, 19/07/1987. Edição 19.600. Acesso em: 14 jan. 2020

JORNAL O GLOBO, 15/09/1988. Edição 20.021. Acesso em: 15 jan. 2020

#### **DECRETOS E LEIS:**

Rio de Janeiro (Município). (1986). Decreto nº 6.160, de 30 de setembro de 1986. Tombamento provisório da ilha de Paquetá, ilhas e ilhotas adjacentes.

Rio de Janeiro (Município). (1987). Lei nº 1.139, 08 de setembro de 1987. Dispõe sobre a preservação de bens imóveis da zona especial do corredor cultural e de sua área de entorno, e dá outras providências.

Rio de Janeiro (Município). Decreto nº 7046 de 28 de outubro de 1987. Considera Áreas de Proteção Ambiental o Bairro do Cosme Velho e parte do Bairro de Laranjeiras, na IV Região Administrativa - Botafogo, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Município). (1988a). Decreto nº 7.553 de 20 de fevereiro de 1988. Transforma a Escola Municipal Tia Ciata em Escola de Educação Juvenil Tia Ciata e dá outras providências.

Rio de Janeiro (Município). (1988b). Decreto nº 8.275, de 20 de dezembro de 1988. Regulamenta as atividades do Instituto de Previdência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO e dá outras providências

#### **Nelson Rojas de Carvalho**

Doutor em Ciência Política, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UFRRJ. Pesquisador Principal do INCT Observatório das Metrôpoles e líder do Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole (LEPPEM/UFRRJ).

#### **Renan Suzano**

Mestre em Ciências Sociais (PPGCS/UFRRJ). Pesquisador colaborador do INCT Observatório das Metrôpoles (núcleo RJ) e do Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole (LEPPEM/UFRRJ).