



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: análise da perspectiva dominante das políticas urbanas contemporâneas

Elaine Freitas de Oliveira¹

Resumo: Este trabalho tem como objeto de estudo o desenvolvimento do planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, iniciado em 1993. Primeiramente, observaremos a gênese deste modelo de desenvolvimento urbano no contexto mundial. Em seguida, veremos quais as concepções e os objetivos orientadores dos planos elaborados para o município em análise. Por fim, faremos uma crítica a essa perspectiva empresarial de gestão pública centrada no aumento do potencial da competitividade da cidade como produto para consumo oferecido ao mercado mundial.

Palavras-chave: Planejamento estratégico, política urbana, Rio de Janeiro.

Abstract: This work aims to study the development of strategic planning in Rio de Janeiro, started in 1993. First, we will observe the genesis of this model of urban development in global context. Then, we will see which concepts and objectives guide the plans for the municipality in question. Finally, we will make a critical perspective to this empresarial focus of the public administration centered on increasing the competitiveness of the city's potential as a product offered for consumption to the world market.

Key words: Strategic planning, urban politics, Rio de Janeiro.

¹ Mestranda. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. E-mail: elainefreitas82@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO:

ORIGENS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A concepção de planejamento estratégico tem origem nas organizações militares, mas sua aplicação às políticas de desenvolvimento urbano principia a ser elaborada no final dos anos 1970, a partir de experiências em grandes cidades estadunidenses e européias. Neste período, consolida-se a tendência à urbanização das sociedades mundiais, levando à concentração da maior parte do contingente demográfico nas cidades.

Economicamente, as crises do petróleo e, especialmente para a América Latina, também a crise das dívidas levaram a uma redução e descentralização das políticas sociais, redirecionando o papel do Estado-nação. Este é o contexto no qual se formula e se consolida nas décadas subseqüentes a concepção de *cidade global*. Designando experiências, a princípio, bem sucedidas, de acumulação de riquezas em determinadas cidades por suas características específicas apesar das crises financeiras decorrentes do aumento do desemprego e na redução de empreendimentos industriais, este fenômeno tem servido para justificar a conversão das gestões municipais brasileiras em agentes de captação de investimentos para sustentar as demandas políticas locais a partir de sua inserção na economia mundial.

Inicialmente, o conceito de cidade global, com maior projeção a partir da publicação de estudos de Saskia Sassen, se destinava a denominar as cidades de Nova Iorque, Londres e Tóquio. Nestas temos a maximização do poder de concentração de tecnologia avançada, população, mobilidade e comunicabilidade. As mesmas, por conseguinte, servem como ponto gravitacional de forças econômicas, políticas e culturais, centralizando a organização e a administração de sistemas de produção mundiais, bem como controlando grandes fluxos financeiros.

Tal cidade é definida como nós constitutivos da *sociedade em rede*, debatida na obra que recebe este título, de autoria do pesquisador Manuel Castells – referência explícita nos textos elaborados pelos formuladores de planejamentos estratégicos para as cidades.

O modelo para a América Latina tem sido, especialmente, a cidade de Barcelona e a orientação espanhola para a descentralização das instituições e planos governamentais e parceria público-privado para os novos empreendimentos instalados para a Olimpíada de 1992. Proposta difundida, inclusive, por publicação de estudos de Manuel Castells e Jordi



Borja pelo Banco Mundial e Pnud, indicando a necessidade de um planejamento estratégico para as cidades latino-americanas.

A tentativa de comparar as experiências brasileiras e espanholas, na defesa da descentralização como fundamento para o fortalecimento da democracia, foi sistematizada pela cooperação entre pesquisadores da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, no Brasil, e pesquisadores do Departamento de Ciência Política da Universidade Pompeu Fabra, na Espanha, resultando na publicação organizada por Sonia Fleury (2006).

No entanto, diferentemente do tom bastante eufórico com relação à autonomia administrativa muitas vezes percebida ao longo da pesquisa nos relatórios e obras dos agentes diretamente envolvidos na formulação do planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, vemos nos estudos da EBAP-FGV a preocupação de sublinhar o papel do Estado nacional para o fortalecimento de instâncias democráticas e promotor de espaços para articulação entre governo e sociedade civil a fim de construir políticas oriundas de processos mais amplamente participativos.

Um alerta no estudo supracitado precisa ser lembrado aqui: não é adequada uma transposição acrítica e descontextualizada do modelo-Barcelona de planejamento, tendo em vista o significado diferencial que a descentralização possui em um país que, nos anos 1930, sofreu uma guerra civil e com questionamentos muito vivos em algumas de suas regiões com relação à autoridade do Estado nacional. Também devemos considerar a diferença da posição geopolítica da Espanha, inserida no contexto do continente europeu.

E, devemos acrescentar, mesmo para a própria sociedade espanhola, esta experiência europeia nos deixa dúvida sobre sua eficácia. Afinal, em 27 de fevereiro de 2009 a mídia televisiva anunciava ser justamente a Espanha a nação detentora do maior índice de desemprego de seu continente. Mas esta não era uma questão que estava posta, em princípios dos anos 1990, quando reuniram-se na cidade do Rio de Janeiro representantes econômicos e políticos, com olhos admirativos sobre Barcelona, para pensar um plano de desenvolvimento municipal.

2. UM PLANO PARA O RIO

Baseada na concepção de que o Rio de Janeiro é uma cidade global, dotada de potencial turístico, cuja necessidade de um plano se justifica pela possibilidade deste



permitir sua melhor inserção no mercado mundial é que a gestão municipal passa a elaborar as diretrizes do primeiro planejamento estratégico a partir de 1993, durante o governo do prefeito César Maia.

Este marco inaugural coloca a cidade na condição de primeiro município a desenvolver um plano estratégico no hemisfério sul. Experiência em expansão, cujo espaço de articulação e debate é proporcionado pelo CIDEU – Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano, do qual participam mais de 50 cidades latino-americanas.

Inicialmente, realiza-se um diagnóstico da cidade. Seus pontos fortes e fracos são apontados como um primeiro passo para a formulação de projetos de desenvolvimento urbano local, direcionados para receber recursos e empreendimentos externos. O Rio é apresentado, assim, como lugar importante do desenvolvimento nacional, no triângulo que constitui junto com São Paulo e Belo Horizonte; com uma população de poder aquisitivo relativamente alto; concentrador de universidades, nas quais encontram-se instalados importantes centros de pesquisa; com relevante mercado de entretenimento; e infraestrutura de acessibilidade e telecomunicações em desenvolvimento. Por outro lado, as dificuldades do município estariam na perda econômica e nos prejuízos psicológicos (?) decorrentes da transferência da capital federal para Brasília; na violência urbana, amplamente difundida pela grande mídia, em um contexto de crise da organização policial; nos problemas de precariedade dos sistemas de transportes e de tratamento de esgoto e de resíduos sólidos, gerando problemas sócio-ambientais; na escassa cooperação entre os setores público e privado; e na conexão insuficiente entre universidades, institutos de pesquisa e empresas.

A partir deste diagnóstico que se identifica a vocação da cidade, orientadora das linhas estratégicas a serem implementadas por este plano intitulado “Rio Sempre Rio”, concluído em fins de 1995. São definidas, assim, as seguintes linhas: O Carioca do Século XXI (com ações de geração de emprego e renda, qualificação profissional, políticas de juventude, atendimento à saúde e inserção da população de terceira idade na vida social); Rio Acolhedor (prevendo melhorias ambientais e dos espaços públicos, além de fortalecer a sociabilidade nos bairros); Rio Participativo (criando um sistema municipal de informações, promovendo formação para a cidadania e aperfeiçoando o sistema de segurança pública); Rio Integrado (cujos objetivos eram o estímulo à construção de imóveis residenciais no centro da cidade, o desestímulo à favelização e a melhoria da gestão do sistema de transporte de massa); Portas do Rio (voltada para o aperfeiçoamento do transporte de



mercadorias e do serviço de telefonia); Rio Competitivo (visando atrair empresas, especialmente as de serviços de alta tecnologia); e Rio 2004 – pólo regional, nacional e internacional (almejando tornar-se sede dos Jogos Olímpicos 2004, criando atratividades turísticas diferenciais, tornando o centro da cidade um pólo cultural).

O primeiro diretor do Plano Estratégico do Rio foi Carlos Lessa (1993/1995). Economista, com experiência acumulada em instituições como CEPAL, UNICAMP, FGV, UFRJ e BNDES. Permanece nas reuniões do conselho do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro ao longo da década de 1990 propondo, entre outras medidas, o “repovoamento” do centro da cidade, associado a um plano de marketing desta área a ser financiado pelo Banco de Boston, seguindo o modelo de São Paulo e de sua publicação do Boletim Viva o Centro.

Podemos também encontrar uma apresentação interessante da estratégica carioca na obra do diretor executivo (1995/1997) e membro do Conselho Diretor e do Conselho da Cidade do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, Rodrigo Lopes – *A cidade intencional* (1998).

O projeto de cidade idealizado está baseado em duas características: o espaço urbano deve ser administrado de modo a tornar-se 1) competitivo e 2) acolhedor. Questões de suma importância no debate sobre a geração de recursos para um melhor desempenho das políticas sociais, como a aplicação do imposto progressivo sobre as propriedades urbanas que não cumprem sua função social a fim de proporcionar um avanço na democratização do espaço da cidade não estão apontadas. Embora desenvolvido justamente no contexto do desmonte do Estado nacional desenvolvimentista, o planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, sob o lema em voga da competitividade, parece atualizar a orientação de que devemos crescer o bolo da riqueza primeiro, para depois reparti-lo.

Seis fatores fundamentais asseguram as vantagens competitivas de uma cidade: 1) a eficiência do espaço urbano, garantida através da disponibilidade de serviços de mobilidade e da instalação de condições estéticas e ambientais, qualificando a cidade; 2) a qualificação da infra-estrutura de telemática e de logística para integração no processo global de geração, processamento e transmissão de informação, bem como para assegurar mobilidade física de pessoas e mercadorias; 3) a qualificação dos recursos humanos; 4) a parceria público-privado; 5) a definição de um projeto de cidade; e 6) uma cidade coesa e participativa, proporcionando condições para a governabilidade da cidade.



Mas, como é que esta cidade competitiva vai possibilitar maior qualidade de vida aos seus habitantes? A resposta está no último item dos elementos necessários a uma cidade competitiva: a participação de setores não-governamentais na elaboração do plano.

“O processo participativo permite a escolha inteligente de estratégias de desenvolvimento urbano, a partir de visões introspectivas e exteriores da realidade conhecida. A tradução dessa visão em objetivos determináveis e factíveis permite a execução de um programa de ação com chances de sucesso, capaz de acelerar o processo de acumulação de riquezas e o progresso social da sociedade urbana.” (Lopes, 1998:88)

Recorrentemente, o planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro sublinha a participação do cidadão... e daqueles com ampla influência sobre os cidadãos (justificando, assim, a presença da Associação Comercial do Rio de Janeiro, da Firjan e do representante das organizações Globo nas reuniões do conselho diretor deste planejamento). Mas, este argumento de melhoria das condições de vida no espaço urbano através do exercício político da proposição de temas e soluções relativos à cidade, utilizado majoritariamente pelas instâncias governamentais e pelos intelectuais dedicados a este assunto (à esquerda e à direita, embora com amplitudes distintas na conceituação desta participação segundo a matriz ideológica), nos coloca um questionamento, um ponto crítico. Como os espaços consultivos destinados à sociedade civil podem impedir as tendências segregacionistas em termos sociais e espaciais da acumulação concentradora de riquezas oriunda desta perspectiva de cidade enquanto empreendimento a ser comercializado no mercado mundial?

Embora devamos reconhecer, como indica Mészáros (2006), que a mediação política é fundamental para pressionar por mudanças econômicas, quais as reais possibilidades das transformações democratizantes ocorrem se estão sendo alteradas as relações de trabalho e a função dos espaços urbanos de modo a atender as demandas por maior lucratividade de grandes corporações transnacionais e internacionais, associadas a medidas de maior controle sobre os gastos dos recursos públicos visando a uma racionalização dos mesmos (o que geralmente implica em cortes nos investimentos sociais)?

Esta não é uma questão para a qual se encontra resposta neste modelo de planejamento, elogiado em relatório do Banco Mundial de 1999 como experiência bem-sucedida de construção de consenso e de parceria público-privado, nem tampouco no Plano Estratégico II (“As Cidades da Cidade”), elaborado sob o comando da diretora executiva Cecília Castro. A ênfase está posta sobre os fatores endógenos de desenvolvimento, tais como: qualidade das instituições, acesso ao conhecimento e à informação, capital social e



humano e investimentos em pesquisa e desenvolvimento – desconsiderando os fatores exógenos com relação à cidade na avaliação dos elementos motivadores da manutenção e, por vezes, recrudescimento das desigualdades sociais.

No Plano II, a cidade fora dividida em 12 regiões, cada qual com um objetivo central e estratégias em análise pela gestão municipal a fim de definir prioridades e possibilidades de implementação.

Turismo, lazer, serviços e atividades artístico-culturais. Eixos predominantes nos objetivos traçados para as regiões. Comercializar a cidade como forma de atrair investimentos permanece sendo a matriz de pensamento do plano estratégico do Rio em andamento nesta primeira década do século XXI.

Este fator, por sua relevância para o futuro do espaço e de seus habitantes, precisa ser analisado mais pormenorizadamente de forma crítica, como buscaremos realizar no próximo item. A pergunta central é: quais os efeitos atuais e potenciais da mudança de eixo do desenvolvimento urbano da cidade? De uma orientação desenvolvimentista buscando a ampliação de instalações industriais e dos investimentos (especialmente, os federais) para assegurar condições básicas de vida como habitação e saúde, vigente até os anos 1960, até uma visão de crescimento econômico calcado na atração de investimentos estrangeiros principalmente no setor terciário – podemos e devemos inferir sobre os desdobramentos em processo que incidem na vida dos habitantes deste município.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

MUNICÍPIO-EMPRESA, CIDADE-MERCADORIA

A ambição de tornar o espaço um produto lucrativo não é propriamente nova, mas nova é sua capacidade de realizar-se. Ferreira (2007) fundamenta sua crítica à mercantilização das cidades, economicamente orientadas para a prestação de serviços, com o argumento de que a desindustrialização tem promovido uma concentração ainda mais intensa das riquezas nos países centrais, sendo um posicionamento ideológico pernicioso ao desenvolvimento nacional apostar na capacidade de competição de cidades latino-americanas no mercado mundial, como forma de angariar recursos para as políticas estatais. Na verdade, o mito da cidade global, enquanto perspectiva de futuro gerada pelas parcerias público-privado é, não apenas ineficaz, mas até mesmo regressivo em termos de políticas redistributivas necessárias à minimização das desigualdades sociais.



“(...) a característica dos problemas a enfrentar, de infra-estrutura urbana básica, como saneamento, moradia e transporte, ou ainda de regularização da base fundiária, remete a custos, complexidades e escalas de intervenção que só podem efetivamente ser enfrentados no âmbito de políticas estatais com forte investimento público, e não pelo suposto efeito sinérgico de dinâmicas econômicas voltadas para o lucro e o sucesso de empresas “globalizadas” que se beneficiem das supostas “ilhas globais” da cidade.” (Ferreira, 2007:47)

Souza (2004; 2003), por sua vez, enfatiza a importância dos movimentos sociais como orientadores de planejamentos alternativos e democratizantes. Desse modo, critica a concepção de planejamento como monopólio do Estado, direcionando sua análise para o protagonismo dos ativismos urbanos. As estratégias pensadas e debatidas por estes movimentos organizados podem ser úteis e aplicáveis em determinadas correlações de força, segundo a conjuntura econômica, política e social. A ênfase se coloca sobre a importância da ampliação da conscientização e da mobilização da sociedade civil.

Preocupado com a tecnicização dos espaços de discussão sobre a reforma urbana na sociedade brasileira, o referido autor propõe um outro papel para os intelectuais vinculados ao tema, devendo tornar-se consultores populares para construção de propostas de uma cidade para os cidadãos, atendendo as necessidades básicas da população, ao invés da posição predominante atualmente do pesquisador como principal formulador de projetos para reformar as cidades, limitados pelos processos de institucionalização e, por vezes, de cooptação econômica e política, dificultando a interlocução salutar com setores populares mobilizados pelo direito à cidade.

Mas, em vez da negação da noção de planejamento, Souza busca reconceitualizar a idéia de planejamento e gestão urbanos, não mais centrados pelos interesses mercadológicos, e sim com o estabelecimento de medidas a curto, médio e longo prazo. Rejeita a proposição de planejamento como método para converter o espaço urbano em cidade-empresa.

O Estado, concebido aqui como um espaço em disputa pela constelação de poder de cada sociedade, deve ser pressionado para conferir conteúdo social ao seu planejamento, especialmente, no planejamento urbano. A fim de alterar positivamente as condições de vida dos habitantes das cidades.

As argumentações expostas se propõem a serem ferramentas de combate a um direcionamento da cidade para um mero consumo turístico e investimento tecnológico em detrimento da qualidade de vida dos habitantes como, infelizmente, tem ocorrido nas tendências recentes dos planejamentos oficiais.



O conceito de cidade global camufla a permanência do poder dos Estados nacionais. As condições de integração regional e de disponibilização de recursos em larga escala que atinge vários nós da rede social, bem como o poder militar permanecem altamente dependentes das diretrizes federais. Afinal, como nos ensina o intelectual italiano Antonio Gramsci, a hegemonia, o poder exercido seja por um país sobre outros ou de um grupo social sobre os demais grupos subalternizados, utiliza como instrumentos não apenas o convencimento, através da propaganda ideológica e das táticas de cooptação, mas também pelo uso ou ameaça de uso da força. E, mesmo as principais cidades globais não são dotadas de tais atributos.

Acresce-se a esta concepção de cidade a idéia de planejamento estratégico que busca uma lucratividade empresarial, tornando inevitável a redução de investimentos nas políticas sociais, dotando a infra-estrutura urbana de condições mais eficientes para circulação do capital, mas prejudicando a instalação de condições dignas para a vida humana.

O enfrentamento desta situação encontra-se em um dilema entre o otimismo da mobilização política por uma cidade mais justa e democrática, por um lado, e, por outro, o pessimismo da análise crítica da conjuntura econômica local, nacional e internacional.

Movimentos de ocupação de imóveis urbanos para fins de moradia, organização de associações de trabalhadores informais para assegurar o direito ao trabalho nas vias públicas da cidade e encontros de moradores para debater problemas como saneamento e transporte desenvolvem-se no município do Rio de Janeiro, lutando pelo direito à cidade.

O futuro das cidades humanas, contra a cidade-empresa e a cidade-mercadoria, será determinado pelo poder da ação direcionado para a transformação da estrutura desigual e excludente atualmente em processo de consolidação.

Referências bibliográficas

COCCO, Giuseppe (org.). *A cidade estratégica: nova retórica e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

FERREIRA, João S. W. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo: UNESP; Salvador, BA: Anpur, 2007.



FLEURY, Sonia (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LESSA, Carlos. *Trajetórias da cidade moderna*. In: "Rio de Janeiro: panorama sociocultural". Rio de Janeiro: Ed.Rio, 2004, p.9-18.

LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MÉSZÁROS, István. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2006.

PLANEJAMENTO Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: 38ª. Reunião do Conselho Diretor. Rio de Janeiro: [s.n.], 1998.

REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

SOUZA, Marcelo L. & RODRIGUES, Glauco B. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, Marcelo L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Outras fontes de pesquisa

http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/old/plano93_96/

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