

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

Tese de Doutorado Apresentada por

JANAINA DE MENDONÇA FERNANDES

Título

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO EM
CENÁRIOS COMPLEXOS: UM ESTUDO SOBRE OS PLANOS ESTRATÉGICOS
DO RIO DE JANEIRO E DE BARCELONA**

Orientador Acadêmico

Professor Doutor Marco Aurélio Ruediger

**RIO DE JANEIRO
2008**

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO EM CENÁRIOS COMPLEXOS: UM ESTUDO SOBRE OS PLANOS ESTRATÉGICOS DO RIO DE JANEIRO E DE BARCELONA.

Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV), como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Professor Doutor Marco Aurélio Ruediger

Banca Examinadora:

Professor Doutor Marco Aurélio Ruediger

Professor Doutor Vicente Riccio Neto

Professora Doutora Ana Lúcia Malheiros Guedes

Professora Doutora Marieta de Moraes Ferreira (Membro Externo)

Professor Doutor Luiz Flávio Autran Monteiro Gomes (Membro Externo)

**RIO DE JANEIRO
2008**

**Dedico aos meus irmãos, Luana, Arthur e
Luiza, é por vocês que desejo uma cidade
melhor, um país melhor.**

Eparrê
Aroeira beira de mar
Canôa Salve Deus e Tiago e Humaitá
Eta, costão de pedra dos home brabo do mar
Eh, Xangô, vê se me ajuda a chegar

Minha alma canta
Vejo o Rio de Janeiro
Estou morrendo de saudades
Rio, seu mar
Praia sem fim
Rio, você foi feito prá mim
Cristo Redentor
Braços abertos sobre a Guanabara
Este samba é só porque
Rio, eu gosto de você
A morena vai sambar
Seu corpo todo balançar
Rio de sol, de céu, de mar
Dentro de um minuto estaremos no Galeão
Copacabana, Copacabana

Cristo Redentor
Braços abertos sobre a Guanabara
Este samba é só porque
Rio, eu gosto de você
A morena vai sambar
Seu corpo todo balançar
Aperte o cinto, vamos chegar
Água brilhando, olha a pista chegando
E vamos nós
Pousar...

Samba do Avião
Antônio Carlos Jobim

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram, direta e indiretamente, para a realização desta tese, contudo, alguns desses agradecimentos gostaria de fazer nominalmente.

Primeiramente, agradeço ao meu marido, Marcelo Henrique Costa Pimenta, pela cumplicidade e apoio nos momentos mais cruciais desta tese e da vida. Sei que é muito difícil ter uma esposa fazendo tese, enclausurada por horas, dias, meses e anos no escritório, lendo e estudando, deixando tudo e todos em segundo plano. Mesmo assim, você sempre esteve incondicionalmente ao meu lado. Eu te amo!

A minha mãe Cecília Joveniana Ribeiro de Mendonça, que me ensinou o valor da educação.

Às cidades do Rio de Janeiro e de Barcelona, que serviram de inspiração para esta tese.

À Fundação Getúlio Vargas (FGV) e à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), que me apoiaram e me deram suporte institucional para que desenvolvesse esta tese.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que, por meio do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDPE), proporcionou a pesquisa de campo realizada em Barcelona.

À Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) da Universitat Ramon Llull, instituição que me recebeu no exterior.

Ao meu orientador Professor Doutor Marco Aurélio Ruediger, guia indispensável nos caminhos tortuosos que nos levam ao conhecimento. Apesar das brigas (constantes), sei que a orientação é um processo de amadurecimento e crescimento. Crescer é doloroso, e sem seu apoio teria sido muito mais difícil. Registro aqui a minha gratidão.

Aos meus co-orientadores estrangeiros Professora Doutora Tamyko Ysa e Professor Albert Serra.

Ao Professor Doutor Vicente Riccio e a todos os professores que me ajudaram compartilhando conhecimento, em especial à Professora Doutora Deborah Moares Zouain, ao Professor Doutor Luis César Araújo e ao Professor Doutor Paulo Emílio Martins.

Aos membros da banca.

Aos entrevistados que contribuíram cedendo um pouco de suas experiências para a construção deste estudo.

Aos funcionários da FGV, às secretárias, assistentes de pesquisa, bibliotecárias, apoio de informática, auxiliares administrativos e a muitos outros, que nos acompanham durante nossa caminhada dentro da instituição. Em especial ao Joarez, a Vaninha, a Juliana, a Claudinha, a Lenise, a Cordélia, a Danielle, a Renata (mãe da Giulia), ao Gustavo, a Evelyse, ao Joaquim e ao Ronaldão.

Aos meus "companheiros de luta", os alunos e ex-alunos de mestrado e doutorado da FGV. Nós sabemos o quanto é difícil o caminho até o momento da defesa.

A Gabriela que revisou este trabalho em tempo recorde.

E, por fim, gostaria de agradecer a Deus, pelo simples fato de estar viva, de poder agradecer a todos acima relacionados, e que me permitirá, com certeza, fazer a seguinte afirmação: Deus é carioca!

RESUMO

O presente trabalho se configura como um estudo exploratório sobre os condicionantes que permitiram a adoção e a perpetuação do processo de planificação das cidades do Rio de Janeiro e de Barcelona. Foram verificados os condicionantes políticos, históricos e sociais, e a gestão de políticas pública. Dentro desta análise, procurou-se desvendar a visão dos agentes envolvidos na concepção dos planos estratégicos instituídos nas duas cidades, observando o que sustentou ao longo do tempo os seus planejamentos e de que forma estes se configuraram. Para tal, utilizaram-se pesquisa documental, bibliográfica, conjuntamente com entrevistas em profundidade semi-estruturadas com agentes envolvidos diretamente na concepção dos planos estratégicos das duas cidades. A partir daí, geraram-se as categorias para a análise do material, que foi analisado por meio da técnica de análise de conteúdo. Concluiu-se ao final que o condicionante que mais influenciou na adoção e na perpetuação do método de planificação em Barcelona foi o condicionante institucional, e no Rio de Janeiro foi o condicionante político.

Palavras-chave: Plano Estratégico, participação pública e administração municipal.

RESUMEN

El presente trabajo se configura como una investigación exploratoria sobre los condicionantes que propiciaron la adopción y la continuación del proceso de planificación de las ciudades de Río de Janeiro y de Barcelona. Se verificaron los condicionantes políticos, históricos y sociales, y la gestión de las políticas públicas en las dos ciudades. Dentro de este análisis, se procuro desvendar la visión de los agentes implicados en el desarrollo de los planes estratégicos establecidos en las dos ciudades, observando o que sustento al largo del tiempo sus planes y cómo estos planes se configuraron. Con esto fin, se utilizó la investigación documental, la literatura, junto con entrevistas en profundidad con los agentes directamente implicados en el diseño de los planes estratégicos de las dos ciudades, generando a partir de esto a las categorías para el análisis del material recogido, que fue examinado a través de la técnica del análisis del contenido. Al final, en la conclusión, se observó que el condicionante que más influenció en la aprobación y la perpetuación del método de planificación en Barcelona fue el condicionante institucional y en Río de Janeiro fue el condicionante político.

Palabras Llaves: Plan Estratégico, participación pública y administración de ciudades.

SUMÁRIO

Introdução	9
1. A Questão Urbana na Globalização	13
1.1. A Globalização e a Cidade: Novos Rumos e Novos Desafios	14
1.2. O Plano Estratégico como Instrumento de Gestão de Cidades no Contexto da Globalização	22
2. O Caso de Barcelona	31
2.1 O Contexto Histórico de Barcelona: O Nacionalismo Catalão	31
2.2. O Contexto Administrativo da Cidade de Barcelona	38
2.3. O Contexto Político da Cidade de Barcelona	52
2.4. O Processo Político e a Metodologia dos Planos Estratégicos de Barcelona	60
2.4.1. O Primeiro Plano Estratégico de Barcelona	82
2.4.2. O Segundo Plano Estratégico de Barcelona	85
2.4.3. O Terceiro Plano Estratégico de Barcelona	86
2.4.4. O Quarto Plano Estratégico de Barcelona	87
2.5. Nem Tudo São Flores I: Críticas ao Uso do Plano Estratégico como Instrumento de Gestão de Cidades	88
3. O Caso do Rio de Janeiro	99
3.1. O Contexto Histórico do Rio de Janeiro	100
3.1.1. Etapa 1 - O Rio de Janeiro Capital do Brasil	101
3.1.2. Etapa 2 - O Rio de Janeiro do Estado da Guanabara ao Estado do Rio de Janeiro (A Viúva da Capital)	112
3.1.3. Etapa 3 - O Rio de Janeiro de Hoje	122
3.2. A Carta de 1988 e Seus Reflexos na Administração Municipal	129
3.3. O Primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro	136
3.4. O Segundo Plano Estratégico do Rio de Janeiro	149
3.5. Nem Tudo São Flores II: Críticas aos Planos Estratégicos da Cidade do Rio de Janeiro	162
4. Pesquisa de Campo e Análise de Dados	168
4.1. Ponto Comum entre Barcelona e Rio de Janeiro: a Criação de uma Entidade Metropolitana	196
4.2. Consolidação dos Dados	204
5. Conclusão	215
6. Bibliografia	219
Anexos	231

Introdução

***Cidadã:** – Senhor Prefeito, é muito louvável sua atitude de implementar o Orçamento Participativo em nosso município. Mas, tendo em vista a importância de um processo como este, e que o último Prefeito sequer aparecia para inaugurar escola e posto de saúde, gostaríamos de contar com sua presença. Pelo menos nas primeiras discussões sobre um assunto, que como o senhor mesmo ressaltou, é de suma importância para o futuro do município, acho que o senhor deveria estar presente. E, além do mais, de quanto estamos falando? Sobre quanto da arrecadação municipal esta plenária terá ingerência?”*

***Prefeito:** – Você está querendo puxar a sardinha para sua comunidade, a agenda de um Prefeito é algo muito importante, tenho milhões de compromissos aos quais você não faz idéia. Eu não posso ficar aqui discutindo com vocês.”*

No final de março de 2002, a Secretaria Municipal de Cultura procedeu à divulgação da convocação para a primeira plenária do orçamento participativo do município de Niterói. O referido debate foi vivenciado naquela ocasião pela autora e é um dos motivos que instigou parte desta pesquisa.

A referida plenária se realizou em um clube esportivo da cidade, no dia 13 de abril do ano de 2002. A maioria das associações de moradores do município enviou representante, fato observado com base na lista de assinaturas. Também estavam presentes alguns cidadãos que desejavam participar do processo.

Na abertura do evento, soube-se que, além da Secretária Especial de Orçamento Participativo, cargo criado especialmente para implementar e gerenciar todo o orçamento participativo, o Prefeito estaria presente.

Logo no início da plenária, o então Prefeito Godofredo Pinto fez um discurso em que defendia a importância da participação pública em sua gestão. Ao fim do discurso, alegando outros compromissos, o Prefeito levantou-se e começou a se encaminhar para a saída do auditório.

Antes do Prefeito sair, solicitou-se o microfone, e foi neste momento que o diálogo presente no início deste texto se deu. Após o diálogo, o Prefeito retornou à mesa permanecendo até o primeiro intervalo das discussões.

No instante em que Prefeito respondia a indagação feita durante o debate, surgiu a seguinte questão: Será que há algo mais importante do que decidir o que será feito com o dinheiro que foi arrecadado pelo município? No entanto, até hoje, não se sabe sobre o quanto da arrecadação municipal discutia-se na ocasião. A partir deste fato, surgiram diversos questionamentos sobre gestão e continuidade de políticas públicas e sobre os mecanismos de participação pública.

O presente trabalho inspira-se, em parte, nessas indagações, expressando-as de forma mais abrangente. Aqui, serão observados os dois Planos Estratégicos da cidade do Rio de Janeiro e suas implicações como estratégias de desenvolvimento e participação cívica, considerando sempre a perspectiva de que os métodos de planificação adotados pelos Planos Estratégicos do Rio de Janeiro tiveram como base a metodologia dos Planos de Barcelona.

Logo, esta tese trata a questão urbana, sob a perspectiva da administração pública, utilizando-se de elementos do urbanismo, da sociologia e da política. Configura-se como um estudo exploratório, no qual são verificados os condicionantes políticos, históricos e sociais; a gestão de políticas públicas e a continuidade dos Planos Estratégicos da cidade do Rio de Janeiro e de Barcelona. Para tanto, buscou-se resposta à seguinte pergunta:

Partindo da premissa de que a metodologia do planejamento estratégico adotada por Barcelona é similar à adotada pelo Rio de Janeiro, quais os condicionantes que levam a resultantes diferentes de planificação nas duas cidades?

Dessa forma, tem-se como objetivo principal: **Analisar os mecanismos de gestão dos planejamentos estratégicos das experiências de Barcelona e do Rio de Janeiro, verificando quais os condicionantes que permitiram a adoção e a perpetuação do método de planificação das duas cidades, e de que forma esta planificação ocorreu.**

Nesse sentido, observa-se que, na década de 90, o Rio de Janeiro deu início ao seu processo de planificação. Nesta época, a cidade enfrentava uma fase difícil em sua administração. A

globalização e o advento de um mercado internacional de cidades passam a exigir um perfil social, econômico e tecnológico diferenciado das localidades, para a atração de investimentos. Com base nos resultados alcançados pela cidade de Barcelona, produzidos após a adoção de seu primeiro Plano Estratégico, o Rio de Janeiro, na época administrado por César Maia e seu secretário de Urbanismo Luiz Paulo Conde, adota seu primeiro Plano Estratégico que segue uma metodologia similar a do plano catalão (AMENDOLA, 2002).

O Plano foi elaborado por uma consultoria Espanhola e assessorado pelo Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), instituição sediada em Barcelona, sendo o município do Rio de Janeiro um dos seus fundadores. A metodologia seguia as orientações do centro e contava com a participação pública por meio do Conselho da Cidade (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Mais recentemente em 2001, a Prefeitura do Rio de Janeiro inicia o processo de elaboração do segundo Plano Estratégico, que se configura como um desdobramento do primeiro e volta seu foco para as 12 regiões de planejamento municipais. O mecanismo de participação deixa de ser um Conselho único, e passa a ser constituído por várias Comissões Regionais (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004).

A relevância deste estudo se impõe face à disseminação do Planejamento Estratégico como instrumento de gestão de cidades, em diferentes partes do mundo, que conta com o incentivo e difusão de diversas agências multilaterais, como o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Contudo, para reproduzir uma metodologia de planejamento estratégico em contextos diferentes, torna-se necessário uma avaliação profunda dos condicionantes históricos e políticos que propiciaram a sustentabilidade ao longo do tempo do processo de planificação e se esses condicionantes, que propiciaram a sua adoção no município de origem, são determinantes para a sua aplicação.

Com isso, foi necessário um trabalho de campo aprofundado na cidade de Barcelona para a identificação do contexto ao qual se insere originalmente o método de planificação desenvolvido pela administração local, assim como as resultantes dessa aplicação. Essa pesquisa viabilizou-se pela participação no Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE) da CAPES. O local do estágio foi a ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS (ESADE), em Barcelona. A referida

escola deu suporte ao trabalho de campo, no período de setembro de 2006 até fevereiro de 2007.

Cabe reafirmar que essa perspectiva crítica em relação a modelos importados é primordial antes de sua adoção, sendo necessário avaliar de maneira profunda o contexto ao qual este modelo se insere, seus resultados e impactos de longo prazo na configuração da estrutura urbana da cidade de origem.

O estudo divide-se em cinco capítulos. No primeiro capítulo, situa-se a discussão no contexto da globalização, abordando que o processo levou a uma nova forma de administrar as cidades por meio de novos instrumentos de gestão, como o plano estratégico. No segundo capítulo, apresentam-se o caso paradigmático de Barcelona, que influenciou o processo de planificação no Rio de Janeiro, bem como as críticas referentes à metodologia catalã. O terceiro capítulo introduz o processo de planificação no Rio de Janeiro, seus contextos histórico, administrativo e político. O quarto capítulo reúne o método de pesquisa, a pesquisa de campo e a análise das entrevistas. Por fim, com base na análise das entrevistas, dos contextos históricos, administrativos e políticos das duas cidades, conclui-se a tese no quinto capítulo respondendo a pergunta delineada na introdução.

1. A Questão Urbana na Globalização.

Toda metrópole é um cenário complexo. Cada uma possui sua dinâmica própria e particular, que vai além da interação das pessoas com o espaço urbano. Essa dinâmica é marcada pelo desenho de seus espaços, pela sua história, pelas relações econômicas, sociais e culturais nela desenvolvidas. Os espaços moldam as relações presentes neles da mesma forma que são moldados por elas. Vista desta forma, a administração de uma cidade ganha um papel primordial neste cenário complexo, o papel de planejar e intervir nestes espaços para que estas interações se dêem da melhor forma possível.

Em adição a esta complexidade já presente nessas grandes metrópoles, nas décadas de 70 e 80, com a crise nas cidades industriais e o advento da globalização, esses espaços passam a se configurar como centro de negócios e locus privilegiado do capital transnacional. Assim sendo, a administração dessas cidades, seus cenários urbanos e conseqüentemente seus espaços, tornam-se cada vez mais complexos.

Esses centros urbanos foram designados por alguns autores como cidades globais e possuem características similares. Algumas linhas de pesquisa acreditam que é possível reproduzir estas experiências por meio do planejamento estratégico, que surge como resposta à crise do antigo padrão de planejamento urbano.

Por isso, objetivando contextualizar a discussão desta tese, neste capítulo, serão observados as questões urbanas na globalização, o advento das cidades globais e a constituição de um mercado internacional de cidades. Será analisado o contexto da globalização e o processo que levou a novas formas de administrar as cidades, por meio de novos instrumentos de gestão, devido à crise do planejamento tecnocrata e centralizado das décadas de 70 e 80.

O plano estratégico será apresentado como uma das respostas a esta crise. A partir daí, o caso paradigmático de Barcelona, que influenciou o processo de planificação no Rio de Janeiro e as críticas referentes à metodologia catalã, será descrito.

1.1. A Globalização e a Cidade: Novos Rumos e Novos Desafios.

Na era da informação, o processo de desenvolvimento das cidades não é alheio às alterações estruturais provocadas pela globalização. A gestão destas cidades, assim como a construção do quotidiano de seus cidadãos, capaz de responder as novas formas produtivas, torna-se um grande desafio para a administração pública local. Tudo isto torna indispensável à redefinição de gestão urbana, que deverá levar em conta os novos processos tecnológicos, culturais e institucionais. O cenário ao qual esta gestão se insere passa a ser, portanto, cada vez mais complexo.

O mais importante elemento atualmente associado com a globalização é a mudança da economia, que passa a operar em uma escala global, funcionando como unidade de nível mundial e em tempo real, com caráter de inclusão e exclusão. De inclusão, no que se crê ter valor em qualquer parte do mundo. De exclusão, no sentido de que não valora, mas segrega e exclui setores sociais e até mesmo países de seu processo de desenvolvimento.

Essas mudanças não afetam somente a economia e a tecnologia, impactam também na cultura, na comunicação, nas instituições políticas, na sociedade como um todo e em suas relações. Especialmente, a comunicação vem passando por profundas mudanças principalmente com o advento da internet, que multiplica o intercâmbio das fontes de informação, mas restringe seu acesso a um grupo da sociedade. Como consequência, a sociedade se encontra cada vez mais organizada em torno de símbolos e de sua produção e manipulação (BORJA e CASTELLS, 1999).

Como observado por Castells (1999), estamos assistindo o advento de uma nova sociedade, a sociedade de fluxos. Uma sociedade que assenta sua base material nos fluxos e que o poder e a riqueza se baseiam em redes globais, pelas quais se dá a circulação dos fluxos de informação.

Essa nova economia global está articulada em torno de redes de cidades, que, por sua vez, dependem cada vez mais de sua articulação com esta economia global. Em vista disso, alguns autores defendem que a gestão urbana tem uma nova fronteira: colocar a cidade em condições de competir no mercado mundial de cidades. Segundo Borja e Castells (1999):

La competitividad bien entendida en la nueva economía informacional global no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento de productividad. Y esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional (BORJA e CASTELLS, 1999:32).

Os mesmos autores definem conectividade como ligação das cidades via os sistemas de informação e telecomunicação regional, nacional e global. Inovação, como a capacidade da cidade de gerenciar e gerar novos conhecimentos. Flexibilidade institucional, como a capacidade e autonomia das instituições locais para se articular e negociar com empresas e outras instituições de caráter supranacional (BORJA e CASTELLS, 1999).

Ao mesmo tempo em que as cidades devem se situar na economia global, alguns autores defendem que as mesmas cidades devem também estruturar a sociedade local. Segundo essa chave analítica, sem um apoio forte dos cidadãos os governos locais não terão força para inserir-se de forma equilibrada no mercado global.

Neste sentido, Borja e Castells (1999) defendem que essa integração social requer participação pública na administração local e investimentos em mecanismos de descentralização administrativa, além de uma política econômica local para manutenção do crescimento do mercado de trabalho. Neste ponto, o local e o global, em tese, se complementariam fazendo com que a cidade se configurasse como uma cidade global.

A origem do conceito cidade global, que impacta esta forma de planejamento tradicional, data da década de 70, quando diversas metrópoles mundiais, em sua maioria de primeiro mundo, começam a sofrer os reflexos da globalização. Com a mudança da economia mundial e o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, as atividades industriais começam a sair dos grandes centros, acarretando assim crises em diferentes metrópoles ao redor do mundo. Há uma mudança de perfil nestas cidades e, aos poucos, centros urbanos que concentravam atividades industriais passam a sediar empresas de serviços, setor financeiro, além de empresas de tecnologia de ponta, todos ligados ao capital internacional. Essas cidades passam a ser designadas como cidades globais e seus planejamentos começam a ser repensados (SASSEN, 1998).

Entre os anos 80 e 90, o conceito cidade global muda e passa a ser usado para descrever o *status* de algumas cidades em relação à economia global (CARVALHO, Mônica, 2000). Esses centros urbanos passaram a concentrar um mercado de trabalho, no qual se encontravam ao mesmo tempo profissionais altamente qualificados, que atendiam os serviços avançados de tecnologia, e profissionais não qualificados, que atendiam os serviços de manutenção e os trabalhadores qualificados. Esse panorama acaba causando uma polarização no mercado de trabalho e impactando diretamente a configuração urbana das cidades (SASSEN, 1998). Segundo Ribeiro (2000):

A globalização das economias urbanas levaria a uma estrutura social bimodal, tanto em termos da estrutura socioprofissional quanto em termos da distribuição da renda. O principal mecanismo dessa transformação seria segmentação do mercado de trabalho produzida pela economia urbana globalizada, que passa a caracterizar-se pela mistura de empregos altamente qualificados e muito bem pagos e de empregos pouco qualificados e mal remunerados. O primeiro segmento seria consequência do novo papel de articulação das cidades na rede da economia global e o segundo, o resultado do aumento da demanda por serviços pessoais, com surgimento e expansão das camadas sociais de alta renda e a da introdução de formas "degradadas" de emprego no remanescente setor industrial. Essas mudanças resultariam em uma "nova ordem espacial", cuja característica central seria a dualização das estruturas urbanas (RIBEIRO, 2000:66).

Para sustentar a imagem de uma cidade globalizada dual, existiam dois argumentos. O primeiro girava em torno da dimensão institucional e da crise governamental das cidades. O segundo girava em torno da reestruturação produtiva da economia mundial. A descrição dos núcleos urbanos, que surgiu a partir desta argumentação, é de extrema polaridade entre ricos e pobres, excluídos e incluídos, em que a oposição de classes desaparece da centralidade da segmentação social (RIBEIRO, 2000).

Na segunda metade dos anos 90, o conceito cidade global é alterado novamente, deslocando seu foco de um processo histórico constituído em grandes metrópoles para um conceito que designa um *tipo ideal* de cidade globalizada. A definição deste *tipo ideal* de cidade global gira em torno de características similares que possuíam as grandes metrópoles constituintes do mercado mundial de cidades. Seria, portanto, considerada uma cidade global aquela que se configurasse como um ponto nodal da economia transnacional. Para tanto, essa urbe teria que concentrar sedes de empresas multinacionais, firmas de tecnologia de informação, setor de serviço qualificado e especializado, ter acesso às novas tecnologias de comunicação, dentre outras características (CARVALHO, Mônica, 2000).

Nessa perspectiva, a cidade global deixa de ser um processo histórico e passa a ser um modelo cujo conjunto de características são passíveis de ser identificadas, alteradas e atingidas por outras localidades, o que acaba gerando uma competição entre as cidades, a fim de alcançarem o patamar e o reconhecimento como cidades globais (CARVALHO, Mônica, 2000).

Entretanto, não se pode negar as várias críticas a esta nova perspectiva. Sassen (1998) afirma que esse tipo de abordagem não satisfaz mais a quem deseja realizar um estudo profundo a respeito dos efeitos da globalização nas áreas urbanas. Isso, porque não se pode negar a história das cidades e a cultura das pessoas que nela vivem (SASSEN, 1998; CASTELLS, 1999).

Foi também na década de 90 que a visão dual das cidades globais começa a ser questionada por diferentes estudos. Essa nova perspectiva diz respeito à fragmentação da ordem socioespacial, na qual os espaços se organizam por meio de dinâmicas particulares. Isto é, quando os espaços urbanos são examinados na escala macro, eles se tornam mais homogêneos. Mas, quando os mesmos espaços são examinados na escala micro, eles se tornam mais divididos (RIBEIRO, 2000). Segundo Ribeiro (2000):

As macrodiferenças que caracterizavam o território da cidade fordista, por exemplo, núcleo X periferia, são substituídas por micros e constantes diferenças que estão em todas as partes, transformando-o em espaço fractal, isto é, em que as desigualdades e diferenças estão reproduzidas em todo território da cidade. (RIBEIRO, 2000:68).

A partir desta constatação, ao se analisar o conjunto de uma cidade global, é necessária a observação de duas dimensões. Primeiro, deve-se olhar para a cidade como um todo, analisando os impactos das mudanças econômicas em suas bases social e espacial urbana. Depois, deve-se avaliar as diversas fragmentações presentes no espaço urbano, utilizar uma escala micro, para entender o resultado das mudanças globais em cada parte em que a cidade está dividida (RIBEIRO, 2000).

A partir destes novos desafios impostos às cidades pelo processo de globalização, algumas linhas teóricas definem que o planejamento entra em cena para inserir as cidades dentro desta rede mundial. Contudo, não se pode, em tese, utilizar a o planejamento tradicional, o planejamento territorial urbano, que vem sendo continuamente criticado desde a década de 70. Seu suposto esgotamento vem sendo anunciado por diferentes correntes teóricas. No entanto, estas correntes não levam em conta que a falta de planejamento, apesar de ter gerado diversas distorções, tenha causado desastres maiores que a adoção dele. Se existem resultados ruins são devido a planos ruins, e não a utilização do planejamento urbano em si (BORJA e CASTELLS, 1999).

É notável também que, após o advento da globalização, as principais dimensões materiais da vida humana, o espaço e o tempo, mudaram suas dimensões. O espaço organiza o tempo na sociedade em rede, ao contrário da maioria das teorias sociais clássicas que se supõe o domínio do espaço pelo tempo (CASTELLS, 1999).

Ainda, segundo Castells (1999), tanto o espaço quanto o tempo estão sendo transformados pelo paradigma da tecnologia da informação e pelas formas dos processos sociais que são induzidas pela atual transformação histórica, e é nesse sentido que caminha a análise do autor. Com isto, Castells (1999) objetiva desenhar o perfil desse novo processo espacial, denominado por ele espaço de fluxos. Esse novo processo torna a manifestação espacial predominante de poder e função dentro de nossa sociedade, nas palavras do autor:

O espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado, que funcionam por meio de fluxos. Por fluxos, entendo as seqüências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade. (CASTELLS, 1999:501).

A cidade passa a ter seu espaço urbano configurado de forma diferente, isto é, o espaço físico não deixa de existir, mas este tem sua lógica e significados absorvidos pela rede, as distâncias se tornam relativas (RUEDIGER, 2000), e a chamada economia global informacional passa a ser organizada em torno de centros de controle e de comando.

Estes centros são capazes de coordenar, de ensinar e de inovar as atividades interligadas das redes das empresas, basicamente, os serviços avançados que se encontram no cerne de todos os processos econômicos (CASTELLS, 1999).

Todos esses serviços avançados podem ser reduzidos à geração do conhecimento e a fluxos de informação. Os sistemas avançados de telecomunicação poderiam, em tese, possibilitar sua localização em qualquer parte do globo. Contudo, um modelo espacial diferente, que se caracteriza pela dispersão e concentração simultâneas de serviços avançados, se impõe nesse processo de mudança paradigmática. De um lado, esses serviços internacionais avançados são abrangentes e estão localizados em toda a geografia do planeta. De outro, há uma concentração espacial da camada superior dessas atividades em poucos centros nodais de alguns países (CASTELLS, 1999). Segundo Castells (1999):

[...] as regiões, sob o impulso dos governos e elites empresariais, estruturaram-se para competir na economia global e estabeleceram redes de cooperação entre as instituições regionais e entre as empresas localizadas na área. Dessa forma, as regiões e as localidades não desapareceram, mas ficaram integradas nas redes internacionais que ligam seus setores dinâmicos. (CASTELLS, 1999:471).

Essa concentração, que está localizada em algumas importantes áreas metropolitanas, segue uma hierarquia com funções de níveis mais altos e mais baixos, tanto em relação ao poder quanto em relação à qualificação. Isso se dá porque, conforme a economia global vai se expandindo, incorporando novos mercados, passa também a organizar a produção de serviços avançados de maneira hierárquica. Esses serviços se tornam necessários para gerenciar as novas unidades que passam a aderir ao sistema e as suas conexões em mudança contínua (CASTELLS, 1999). Segundo Ruediger (2000):

[...]o global implica a escolha do local e articula ao mesmo tempo sua hegemonia em suas diversas dimensões, inclusive através da malha tecnológica que se expande e ao mesmo tempo segrega. Uma cidade pode se tornar um “ponto quente” por vários motivos, mas fundamentalmente deverá estar conectada à rede[...] (RUEDIGER, 2000:33).

Como se pode notar, a globalização também estimula regionalização. Com o impulso dos governos e elites empresariais, as regiões passam a se estruturar para competir na economia global de estabelecer redes de cooperação com as instituições regionais e as empresas localizadas na área, como já salientado anteriormente, de acordo com Castells (1999):

A cidade global não é um lugar, mas um processo. Um processo por meio do qual os centros produtivos de consumo de serviços avançados e suas sociedades auxiliares locais estão conectados em uma rede global [...] (CASTELLS, 1999:476).

Ainda de acordo com Castells (1999), a lógica característica da nova forma de localização é a descontinuidade geográfica, formada por complexos territoriais de produção. O novo espaço industrial está organizado em torno de fluxos de informação. Esses fluxos, ao mesmo tempo em que reúnem, separam seus componentes territoriais. Essa separação ou reunião irá depender dos ciclos das empresas e de sua conexão com a rede. Isto é, à medida que a lógica de fabricação da tecnologia de informação passa dos produtores de equipamentos de tecnologia da informação para seus usuários, essa nova lógica espacial de descontinuidade se alastra e muda o próprio conceito de localização industrial das fábricas para a lógica dos fluxos industriais, e isso impacta diretamente as cidades.

Na perspectiva da mesma chave analítica, com implantação desta descontinuidade há uma crescente dissociação entre proximidade espacial e o desempenho das funções rotineiras, assim como: trabalho, compras, entretenimento, assistência à saúde, educação, serviços públicos, governo, e assim por diante. Um quadro similar de dispersão e concentração espacial simultâneas, via tecnologia da informação, ocorre no cotidiano das pessoas, visto que cada vez mais se trabalha e administra serviços de dentro de casa.

A centralidade da casa é uma tendência importante na nova sociedade, o que não significa o fim da cidade. Mesmo porque, os locais de trabalho, escolas, complexos médicos, postos de atendimento ao consumidor, áreas recreativas, *shopping centers*, ainda existem e continuarão existindo (CASTELLS, 1999).

As pessoas irão deslocar-se entre todos esses lugares com mobilidade crescente. Isso porque é a flexibilização recém conquistada, por meio de sistema e trabalho e integração social em rede, torna o tempo mais volátil e os lugares mais singulares, conforme as pessoas circulam entre eles em um padrão cada vez mais móvel. Logo, a cidade informacional não é uma forma, é um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos, e são os fluxos que tornam essas cidades globais. Torna-se necessário uma nova forma de

planejamento, tanto para estruturar as cidades, visando inseri-las na escala global, como para estruturá-las para suas mudanças urbanas causadas por esta inserção (CASTELLS, 1999).

As cidades globais se articulam com a economia global, ligam as redes informacionais e concentram poder mundial, além de serem depositárias de todos segmentos da população que lutam para sobreviver, assim como grupos em situação de abandono. Essas cidades concentram o que existe de melhor e de pior em termos de estrutura urbana. Isso faz com que, mais uma vez, o planejamento se torne preponderante. Deve-se levar em conta que as cidades globais são pontos nodais, conexões às redes globais, portanto, o futuro de alguns países pode depender fundamentalmente da evolução e do gerenciamento dessas áreas (CASTELLS, 1999).

Contudo, de acordo com o Castells (1999), o espaço de fluxos não perpassa toda a esfera da experiência humana dentro da sociedade em rede. A grande maioria das pessoas nas sociedades percebe seu espaço com base em um lugar. Um lugar em que a forma, a função e o significado são independentes dentro das fronteiras da descontinuidade física. Esse lugar é onde as pessoas vivem seu cotidiano. A vida das pessoas é marcada pelas características desses lugares, logo, segundo o autor, os lugares são bons ou ruins dependendo do julgamento de valor do que seja uma boa vida, isso porque as pessoas ainda vivem em lugares.

Para que essa vivência do lugar entre em acordo com a questão da globalização, torna-se necessário planejar de forma estratégica. Entra em cena o planejamento estratégico, que é percebido por algumas linhas de pensamento como uma nova forma de empreendimento urbano que nega a tradição do planejamento urbano moderno e a crítica que se seguiu após sua difusão (CARVALHO, Mônica, 2000).

Foi no pós-guerra que a tradição do planejamento urbano adquire força. Acreditava-se que por meio de grandes intervenções urbanas era possível conter e reverter as desigualdades sociais presentes nas grandes cidades. Essas intervenções eram subsidiadas por um forte crescimento econômico que marcou a época. Contudo, no fim da década de 60, percebeu-se que as desigualdades sociais presentes nos grandes centros urbanos não diminuía, ao contrário disto, os grandes projetos de intervenção se mostravam responsáveis por novos e diferentes tipos de segregação (CARVALHO, Mônica, 2000).

A principal crítica a esse tipo de intervenção, feita por linhas de pensadores de esquerda, era o fato das cidades terem se tornado um meio de reprodução e circulação do capital, impedindo que as ditas classes subalternas tivessem acesso aos bens de consumo e uso coletivo. Visto desta forma, o urbanismo acaba tendo uma leitura ideológica, que acaba alijando a uma parcela significativa da população o direito à cidade (CARVALHO, Mônica, 2000).

Já, os pensadores de linhas mais conservadoras acusavam o urbanismo desta época de não permitir a localização ideal de empresas e fábricas, colaborando para a degradação de diferentes áreas de diversas cidades. O controle do uso do solo urbano, característica central do planejamento urbano moderno, era tido como nocivo ao crescimento das áreas urbanas, interferindo no processo de acumulação de capital (CARVALHO, Mônica, 2000).

Estas críticas tiveram muita importância, principalmente no que diz respeito à tentativa de mudança de um padrão autoritário, central e tecnocrata que dominava o pensamento planificador da época. Contudo, a partir do rompimento deste padrão, o planejamento urbano entra em crise e é reduzido a intervenções pontuais. Toda uma tradição de pensar a cidade entra em colapso, e é em meio a tantas mudanças que surge o planejamento estratégico como uma nova possibilidade de se pensar a cidade (CARVALHO, Mônica, 2000). É sobre esta nova forma de um planejamento urbano diferenciado que aparece o plano estratégico no cenário complexo da globalização, a ser tratado no próximo segmento deste trabalho.

1.2. O Plano Estratégico Como Instrumento de Gestão de Cidade no Contexto da Globalização.

O plano estratégico entra em cena na década de 70 em algumas localidades americanas, objetivando sua inserção no mercado global de cidades e, com isso, atrair investimentos para seus territórios. Contudo, o conceito de planejamento estratégico nasceu na iniciativa privada e teve que sofrer inúmeras adaptações para ser adotado no setor público, em especial no âmbito municipal. Estas adaptações se deram em diversas esferas do mecanismo de planificação e resultaram em uma nova forma de planejar as intervenções no território municipal, é o que discutiremos a seguir.

Foi na segunda metade do século XX, conforme Motta (2003), que o termo estratégia passou a ser utilizado dentro da administração privada. A utilização deste conceito passou a ser mais científica, e podemos definir a estratégia como:

[...] o conjunto de decisões fixadas em um plano ou emergentes do processo organizacional, que integra a missão, com objetivos e seqüências de ações administrativas num todo interdependentes. Portanto, estratégia tanto pode ser guia de ações definidas a priori quanto o conjunto de resultados definidos a posteriori como produto de comportamentos organizacionais específicos (MOTTA, 2003:82).

A necessidade de se aplicar o conceito de estratégia na administração surgiu à medida que aumentou a velocidade das mudanças econômicas, sociais e políticas no ambiente ao qual as empresas estavam inseridas. Conforme o ambiente passou a se modificar, também alteraram-se tanto as condições para se alcançar resultados desejados como também para ser afetado por resultados indesejáveis. Com isso, surgiu a necessidade do desenvolvimento de alternativas para o direcionamento das ações organizacionais (MOTTA, 2003).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) relatam que, a partir de algumas áreas gerais de concordância, a estratégia diz respeito à organização, assim como diz respeito ao ambiente ao qual esta organização está inserida. A natureza da estratégia é complexa e pode afetar o desempenho de uma organização. Além disso, os mesmos autores descrevem que a estratégia, além de envolver questões de conteúdo, envolve também questões relativas ao processo. O conteúdo diz respeito às ações que a organização decide tomar e o processo diz respeito à forma com que essas ações serão implementadas. Os autores também notam que as estratégias não são deliberadas de forma pura, têm influência de quem as concebe e de quem as implementam, além de existirem em níveis diferentes e envolverem em seus processos diferentes tipos de pensamento. Já, no setor público, segundo Pfeiffer (2000):

Partindo da suposição que nunca será possível tratar todos os problemas existentes ao mesmo tempo, e com a mesma intensidade, uma análise pode mostrar que medidas têm caráter estratégico, ou seja, de questões fundamentais afetam uma organização ou um município [...] Isso significa que estratégia sempre tem a ver com opções, seleções e decisões. Essas decisões são em favor de uma ou mais opções, e, com isso, necessariamente contra outras. (PFEIFFER, 2000:12).

O conceito de estratégia no setor privado pode ter ajudado as grandes corporações a lutarem por vantagens estratégicas e por posições em seus mercados. No entanto, quando olhamos

para o setor público, constatamos que o conceito de estratégia está vinculado à definição de prioridades e à diminuição de ameaças às quais o Estado pode estar exposto e, para isso, seria necessário planejar (PFEIFFER, 2000). Logo, um plano estratégico municipal seria:

[...] um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Isso pode significar que aquilo que se está fazendo atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. Em todo caso, mudança faz parte do enfoque metodológico, seja porque as mudanças que ocorrem no ambiente obrigam a organização a adaptar-se a elas, seja porque a própria organização quer provocar tais mudanças. (PFEIFFER, 2000: 06)

Contudo, a adoção de um plano estratégico não significa que o futuro de uma organização é passível de controle. Significa apenas que, analisando as mudanças e estudando as possibilidades de adaptação, é possível auxiliar as organizações, tanto públicas como privadas, a lidar de forma melhor com possíveis conflitos e mudanças de ambiente que possam surgir no futuro (RITTO, 2005).

Assim, o planejamento estratégico, tanto no setor público como no setor privado, passa a ser contingencial, isto é, passa a pregar a flexibilidade e as alterações de acordo com as mudanças ambientais, o que acaba dando maior agilidade ao processo. Isso porque, em tese, a organização passaria a responder mais rapidamente às mudanças em seu ambiente (PFEIFFER 2000).

Logo, pode-se constatar que o planejamento estratégico não é o plano estratégico em si, mas sim o resultado que se pretende alcançar no futuro da organização e que deve levar em conta a missão organizacional. O conceito gira em torno de uma gerência estratégica que pretende construir um rumo para um futuro desejável da organização, seja ela pública ou privada, mas flexível a ponto de poder ser alterado conforme as alterações do ambiente organizacional (MOTTA, 2003). Sendo que, no caso de um município, o futuro desejável não é apenas o futuro das instituições públicas e privadas presentes no cenário complexo de uma cidade, envolve, em tese, também o futuro de seus cidadãos.

Mas, a aplicação de uma metodologia empresarial na administração pública é fortemente questionada por diferentes autores, especificamente em relação à gestão de cidades. Alguns destes autores defendem que a relação da administração de cidades com essas metodologias

não chega a se concretizar, a se traduzir, em políticas públicas, devido à flexibilidade e o caráter contingencial destas ferramentas, conforme defende Compans (2001):

[...] vitórias acumuladas no campo normativo revelam-se extremante frágeis ao não traduzirem compromissos sociais amplos e duradouros, sendo, por vezes, contornadas pela não regulamentação de dispositivos constitucionais ao nível federal, ou pela não implementação dos mecanismos regulatórios e redistributivos previstos ao nível local (COMPANS, 2001:12).

Nesta perspectiva, as diferentes técnicas de gestão empresarial, que são aos poucos incorporadas no setor público, como a adoção de um instrumento administrativo como o planejamento estratégico, fazem com que a absorção da racionalidade concorrencial entre as cidades conduza a administração pública municipal a se pautar como uma empresa e sua mercadoria principal passa a ser o locus urbano, a cidade.

Contudo, há de se levar em conta que não é possível transpor diretamente um instrumento de gerenciamento do setor privado para o setor público, são necessárias diversas adaptações. Isso porque a missão do setor público é diferente do setor privado. O setor público não visa o lucro e sim o atendimento de questões ligadas aos direitos de cidadania e do bem-estar dos cidadãos. Logo, o público-alvo deixa de ser o consumidor e passa a ser o cidadão, que tem direitos mais amplos que os direitos do consumidor. A lógica que move o setor público é diferente da lógica que move o setor privado (PFEIFFER, 2000). Mas, segundo alguns autores, mesmos com essas adaptações, a cidade vira mercadoria, assim como questiona Compans (2001):

O discurso do empreendedorismo utiliza-se, portanto, desta linguagem figurada, metafórica – na qual a cidade torna-se “empresa”, equipamentos, serviços e trabalhadores tornam-se “mercadorias”, e a competitividade das empresas torna-se “competitividade da cidade” - como um recurso discursivo a partir do qual atribui-se novos papéis e objetivos à administração urbana. Este discurso justifica e viabiliza novas práticas políticas e relações sociais, bem como uma agenda de investimentos predeterminadas pelo imperativo da competitividade interurbana (COMPANS, 2001:20-21).

Além disso, segundo Castells (2000), com a suposta crise dos estados nacionais, o espaço dos lugares estaria sendo sobreposto pelo espaço dos fluxos, o que significa um embate das estruturas econômicas e sociais das cidades com a instabilidade do capital transnacional. Conforme Compans (2001), tal embate estaria gerando nas cidades dois tipos de ações, ações

de defesa e ações de resignação. As ações de defesa giram em torno de afirmações fundamentalistas de códigos culturais específicos que acabam tornando a localidade incompatível com a globalização. Já as ações de resignação, ou aceitação resignada, lançam os governos locais a empreendimentos e à competição com o objetivo de atração de capitais, por meio de planos estratégicos. Considerando a regra geral para entrar nesta competição a permeação da lógica privada no setor público, que passa a ser orientado a direcionar os recursos para o desenvolvimento econômico da localidade, a referida permeação acaba exacerbando a polarização do novo modelo econômico globalizado (COMPANS, 2001).

Em outro sentido, caminha outra linha de análise em relação aos planos estratégicos municipais. Nesta outra matriz de análise, alguns autores defendem o planejamento estratégico municipal como uma proposta da sociedade para o futuro da cidade. Essa linha de teóricos acredita que o planejamento estratégico é mais que um plano de governo, pois, seu horizonte de tempo é maior do que qualquer mandado, e que, em princípio, não se limitaria a ser um plano de uma prefeitura para o município porque tem a pretensão de englobar a sociedade como um todo (PFEIFFER, 2000).

Dentro desta outra perspectiva analítica, em muitas cidades da América Latina, assim como no Brasil, nos últimos anos, houve um crescimento da produção de planos estratégicos municipais. No entanto, analisando esses planos com maior detalhe, nota-se que a maioria deles não corresponde ao que seria realmente um plano estratégico. Normalmente, esses planos analisam a situação da cidade como um todo levando em conta aspectos sociais, econômicos, ecológicos, entre outros, e definem por meio dessas descrições gerais o que pretendem fazer. Contudo, os mesmos planos ignoram a viabilidade das ações neles delineadas, não definindo e nem distinguindo se os temas levantados são estratégicos ou não, ignorando o que transforma um plano em um plano estratégico: "a priorização e a seleção de determinadas opções para as ações a serem executadas" (PFEIFFER, 2000:08).

Dentro desta lógica analítica, o planejamento estratégico municipal busca a valorização, a atração e a localização de diferentes investimentos no território municipal, principalmente os ligados ao capital transnacional, com objetivo de inserir a cidade no mercado mundial de cidades, que, como já salientado, surgiu após o fenômeno da globalização. Os governos locais passam a operar nas cidades entre a lógica pública e a privada. Além disso, segundo Martins (2004):

A integração planetária de mercados em diferentes estágios de desenvolvimento através de infovias com a velocidade da luz pode se constituir em grande ameaça aos projetos de mudança local, pela introdução de variáveis fora da esfera de ação de seus gestores. Se, por um lado, este fenômeno não é completamente novo, por outro, a forma radical (global e em tempo real) com que o mesmo ora se manifesta – especialmente para as economias periféricas e semiperiféricas – exige de seus estrategos muito mais argúcia na leitura e na modelagem crítica da dinâmica de seu curso (MARTINS, 2004:01).

Assim sendo, o suposto esgotamento do planejamento urbano clássico e o advento da globalização fizeram com que algumas administrações públicas municipais buscassem alternativas para propor um planejamento adequado que correspondesse aos novos espaços metropolitanos, que se situam nas escalas das regiões e das macrorregiões. Uma das saídas propostas por alguns autores é o planejamento estratégico municipal, que possui semelhanças e diferenças do planejamento territorial tradicional, o denominado plano diretor territorial. Segundo Borja e Castells (1999), as semelhanças são:

- _ Planificaciones de amplio horizonte temporal;
- _ Encenar o modelo de ciudad como punto de partida;
- _ Importancia similar de temas de desarrollo económico, calidad ambiental y equilibrio social;
- _ Gran relevancia de estudios de diagnóstico y pronóstico;
- _ Facilitan perspectiva y visión de futuro de la ciudad;
- _ Redefinen el papel de la ciudad y sus relaciones con el entorno inmediato;
- _ Rechazo de la improvisación (BORJA e CASTELLS, 1999:241).

Contudo, não se deve confundir plano estratégico com plano diretor, ambos não são excludentes, mas têm objetivos diferentes. O plano estratégico municipal visa estabelecer estratégias para alcançar objetivos e também elaborar projetos estratégicos da sociedade para a cidade. O plano estratégico municipal também visa garantir uma continuidade no planejamento municipal, independente de quem esteja no poder. O plano busca espelhar uma visão compartilhada de futuro de todos os agentes envolvidos no processo de sua elaboração e implementação (PFEIFFER, 2000).

Diferente do plano diretor, o plano estratégico não é uma lei, mas sim um contrato social e político cuja execução irá depender das partes competentes para a realização. Contudo, o plano pode funcionar como uma forma de pressão da sociedade civil para que o governo cumpra seus objetivos e implemente os projetos nele delineados (PFEIFFER, 2000).

Os elementos básicos que distinguem o planejamento estratégico municipal do planejamento convencional territorial, o plano diretor, segundo Borja e Castells (1999), estão definidos na tabela abaixo.

Tabela 1 - Elementos básicos que distinguem o planejamento estratégico municipal do planejamento convencional territorial.

Plano Estratégico Municipal	Plano Diretor
Plano integral com alguns objetivos territoriais.	Ordenação do espaço urbano.
Prioriza projetos, mas não os localiza necessariamente no espaço.	Determina os usos do solo em seu conjunto e localiza com precisão os sistemas gerais e as grandes atuações públicas.
Baseado em consenso e na participação na maioria de suas fases.	Desenho de responsabilidades da administração e sua participação a posteriori.
Utilização de análises qualitativas e fatores críticos.	Utilização de estudos territoriais e de meios físicos.
Plano de compromissos e acordos entre agentes para ação imediata em curto prazo.	Plano normativo para regular a ação privada futura e possível.
É um plano de ação.	É um plano para regular a ação.

Fonte: Adaptação e livre tradução de Borja e Castells (1999:242).

Um dos pontos distintos dos planos estratégicos municipais mais modernos é o fato de que eles, em tese, estabelecem uma relação, segundo Borja e Castells (1999), dialética entre os elementos básicos do diagnóstico e os grandes objetivos traçados na primeira fase de elaboração do plano. Segundo os autores, isso se daria por meio da junção dos agentes públicos e privados que atuam em uma cidade para discutir em conjunto os grandes projetos urbanos que podem desenvolvê-la. Na medida em que o plano avança, tendo como base a discussão destes agentes, se estabelecem as prioridades e as relações entre os projetos. Isso ocorre porque, segundo os mesmos autores, o plano estratégico municipal é uma maneira de se conduzir a uma mudança que fundamenta-se na análise da situação de forma participativa, focalizando-se nos escassos recursos para solucionar os pontos mais críticos.

O diagnóstico da situação, em um plano estratégico, toma como base a globalização, o território, a administração pública e suas instituições. É partindo deste diagnóstico que se determinam os possíveis cenários e a situação a qual se deseja alcançar, a partir daí se definem ações para se chegar ao cenário desejável. Contudo, segundo os mesmos autores, há riscos em se adotar esta metodologia:

Los resgos del plan estratégico se derivan de la incorrecta definición de objetivos y selección de proyectos o de la incapacidad para impulsar un seguimiento y una promoción eficaz de los mismos (BORJA e CASTELLS, 1999:241).

Corre-se o risco também da banalização, isso porque a estrutura do plano estratégico é uma estrutura flexível, com a forma de um acordo político e não de normas jurídicas, que requer, portanto, uma vontade diretiva forte dos agentes envolvidos. Logo, a participação dos agentes públicos e privados é uma condição indispensável para a geração de um consenso em torno de um futuro desejável para a cidade. Além disso, os grandes projetos só teriam, em tese, real valor estratégico, se tivessem a capacidade de promover transformações no meio urbano, de forma a aumentar sua atratividade e promover sua coesão social (BORJA e CASTELLS, 1999).

E foi para promover transformações no meio urbano e gerar um consenso em torno de um futuro desejável para a cidade, inserindo-a no mercado mundial de cidades, que o primeiro plano estratégico de Barcelona teve início em 1990. Este primeiro plano tinha como objetivo aproveitar os investimentos que já estavam garantidos pelo fato da cidade de Barcelona ter sido escolhida como sede das Olimpíadas de 1992, e também por gerar um ciclo virtuoso de crescimento econômico, atraindo assim o capital transnacional (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2003).

Destaca-se também o fato de que foi em Barcelona que essa nova forma de planificação se tornou um ícone do planejamento moderno, passando a ser exportada para diferentes partes do mundo (BORJA e CASTELLS, 1996), inclusive para o Rio de Janeiro. Hoje, Barcelona está em seu quarto plano estratégico, que deixou de ser apenas para a cidade, passando a englobar toda sua região metropolitana, envolvendo no total 36 municípios (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2007).

E foi com base nos resultados alcançados por Barcelona, que, em 1993, a cidade do Rio de Janeiro, sob o governo do Sr. César Maia, tendo como seu Secretário de Urbanismo o Sr. Luiz Paulo Conde, realizou um seminário organizado pela prefeitura. Este seminário visava a troca de experiências entre as duas cidades e dele surgiu a idéia de elaborar um plano estratégico para cidade do Rio de Janeiro, com a mesma metodologia e equipe que organizara o primeiro

plano de Barcelona (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996). O plano carioca tinha como intuito recuperar a imagem da cidade, que na época se encontrava em crise, e a atração de investimentos para a cidade. O Rio de Janeiro hoje está em seu segundo plano estratégico que se autodefine como uma continuação do primeiro plano (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2000). Assim sendo, neste trabalho, observam-se a utilização do planejamento estratégico no setor público por meio da metodologia desenvolvida de Barcelona e sua aplicação no contexto carioca.

Tem-se consciência das possíveis disfunções e problemas da utilização no setor público de uma ferramenta de gestão nascida no interior da lógica empresarial. No entanto, esta discussão não será aprofundada no decorrer do trabalho, pois se pretende dar ênfase à análise do processo de planificação carioca e catalão e dos contextos aos quais esses processos se inserem.

Dito isto, o próximo capítulo desta tese irá tratar do caso de Barcelona, os contextos histórico, político e administrativo que propiciaram a adoção dos planos estratégicos na cidade e posteriormente em sua região metropolitana. Além disso, será observado o processo de planificação e ciclo de planificação implementado, e a forma com que estes planos se desenvolveram. Isso será feito para entender o caso paradigmático que inspirou os planos do Rio de Janeiro, compreendendo o cenário complexo onde os planos de Barcelona estavam inseridos e para o qual foram desenhados.

2. O Caso de Barcelona

Como já destacado na introdução da tese, o trabalho de campo, assim como a identificação dos contextos em que se insere originalmente o método de planificação que inspirou o Rio de Janeiro, foi viabilizado pela participação no Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE) da CAPES. O local do estágio foi a ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS (ESADE), em Barcelona.

Ao iniciar a pesquisa na cidade de Barcelona um cenário complexo se apresentou. Há uma história que se destaca pelo sentimento de nação presente na Catalunha, que pode ter influenciado uma tradição de planificação continuada, uma estrutura administrativa municipal e regional, como também por um cenário político estável. Tais fatores dão suporte à metodologia de planejamento estratégico delineado nos planos estratégicos de Barcelona e propiciaram o salto de escala dado do terceiro plano (municipal) para o quarto plano (metropolitano). Além disso, deve-se levar em conta a capacidade dos gestores em negociar e a janela de oportunidade aberta pelas Olimpíadas de 1992. Como se pôde notar durante a pesquisa, muitos fatores, além da globalização, influenciaram direta e indiretamente no contexto onde os planos estratégicos de Barcelona estão inseridos, e são esses fatores que foram apresentados no capítulo seguir.

2.1. O Contexto Histórico de Barcelona: O Nacionalismo Catalão

Barcelona é a capital da Catalunha e está situada entre as montanhas e o mar, com aproximadamente 2.000 anos de história, sendo impossível separar essa história da cidade da história da Catalunha (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

A Catalunha se localiza a noroeste da Península Ibérica, tem um território de 32.000 km² e população de seis milhões de habitantes. Sua população economicamente ativa equivale a 15,9% do total da Espanha, com renda por habitante 24% mais elevada que a média espanhola, e representa 20% do Produto Nacional Bruto espanhol. As línguas oficiais são o espanhol e o catalão. Houve várias tentativas, por parte do governo central da Espanha, de

proibir o uso do catalão que hoje é motivo de orgulho e representante maior da identidade catalã (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

Mas essa identidade começou a ser forjada na idade média, quando a Catalunha se consolidou como nação, dominando todo Mediterrâneo, desenvolvendo um sistema de governo com leis próprias. Suas raízes e seu entendimento como povo e nação, com uma unidade territorial e governamental, foram constituídas, desde então, a partir da emancipação do território em relação aos reis francos, nos governos dos condes catalães dos séculos X e XI. As guerras e as posteriores conquistas dos territórios dos sarracenos e a disseminação da língua catalã entre estes povos, conjuntamente com a supremacia do condado de Barcelona, impactaram de maneira decisiva o processo de unificação do território (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

Com a criação da capital de Barcelona, a unidade governamental territorial e a disseminação da língua, a Catalunha se consolida como nação. A Casa de Barcelona e seus mandatários governaram os catalães durante cinco séculos; e ao longo destes séculos, a região teve instituições políticas e governo próprio (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

No Renascimento, a Casa de Barcelona não tinha descendente e seu trono passa para as mãos da Casa Real de Castela, com sede em Madri. Contudo, a Catalunha mantém a independência política, mas não participa com a Casa de Castela das conquistas no Continente Americano. Com isso, aos poucos, a importância da Casa de Barcelona no Mediterrâneo vai diminuindo (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

Com o enfraquecimento da Casa de Barcelona e com a guerra entre a Casa de Castela e a França, em 1640, a Catalunha foi dividida entre a Espanha e França. Inicia-se a decadência da Casa de Barcelona. O golpe final à Casa de Barcelona veio na mesma época da divisão de seu território. Enquanto Portugal conseguia sua independência da Espanha, a Casa de Castela se torna mais centralista e aboli os direitos catalães, proibindo sua língua e forçando a sua queda nacional e cultural (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

No que tange à economia, neste período, a Espanha tirava proveito das rendas provindas das colônias conquistadas. A Catalunha, alijada do processo de colonização, vê-se forçada a converter-se na região mais industrializada e rica da Península Ibérica com o intuito de

garantir sua sobrevivência econômica (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007). Logo, a Catalunha foi obrigada a se industrializar por conta de questões políticas, o que acabou propiciando posteriormente a geração de instituições governamentais mais estruturadas, por conta da criação das bases para geração de capital social. Essa industrialização forçada é feita com base no forte associativismo entre seus cidadãos, esse associativismo vai impactar positivamente no futuro da organização do Estado e em seu bom desempenho, como veremos mais adiante.

Assim sendo, por vários séculos, a Catalunha passou por um processo de recuperação e de valorização de suas raízes, tornando a região diferente do restante da Espanha; e a partir da metade do século XIX, a Catalunha se organiza em torno de um projeto político com objetivo de solidificar sua identidade regional própria. Esse processo foi acompanhando um crescente desenvolvimento econômico, evidente desde o início do século XX (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

Este desenvolvimento se estende até a Guerra Civil de 1936, que instituiu 40 anos de ditadura. Durante o período da ditadura, novamente, a Catalunha volta a ter sua autonomia reduzida, sua língua proibida e sua identidade cultural perseguida por Franco e seus seguidores. Isso só foi mudar depois de 40 anos, quando a democracia é restabelecida com a promulgação da Constituição espanhola de 1978 (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

Entretanto, um fato torna a região da Catalunha diferente das demais, a configuração atual do poder político na Catalunha não é definida na constituição de 1978, mas sim no Estatuto da Autonomia de 1977. Diferentemente das outras instituições autônomas do Estado espanhol, a *Generalitat* da Catalunha foi restabelecida no ano de 1977, antes da promulgação da Constituição de 1978. Isso porque a *Generalitat* da Catalunha já existia na Espanha, há aproximadamente 700 anos, na figura do organismo executivo criado pelas Cortes Gerais da Confederação da coroa catalano-aragonesa (GENERALITAT DE CATALUNHA, 2007).

Contudo, a volta da democracia na Espanha vem acompanhada por uma crise econômica gigantesca que teve início nos primeiros anos da década de 70. Essa crise acaba fazendo com que o poder público deste país, forçosamente, busque novas soluções. Nessa busca, o governo Espanhol, ao executar suas ações, focou reformas administrativas que incrementassem sua eficácia, discutindo os critérios que definem problemas públicos como prioritário ou não. O

dinheiro era escasso e se fazia necessário definir muito bem as prioridades (SUBIRATS, 1989).

Assim sendo, a administração pública na Espanha passou a analisar quais objetivos traçar para alcançar e os resultados previstos dentro de um governo com fortes restrições orçamentárias. Essa reestruturação é feita com o intuito de incrementar a capacidade de resposta aos anseios de grupos de interesse, que pressionavam o governo em busca de políticas públicas para atender suas demandas (SUBIRATS, 1989).

Assim, após a queda de Franco na Catalunha, os cidadãos passam a demandar respostas do governo Espanhol. O fato de a Catalunha ser uma região independente com instituições autônomas, desde o século X, e de ter sempre lutado para manter sua autonomia, mesmo durante a ditadura, faz com que, de alguma forma, seu processo histórico gere o que Peter Evans (1997) define como dotes socioculturais. Esses dotes se constituem por meio do exercício democrático e do associativismo ao longo do tempo, e contribuem para a formação de um estoque de capital social acumulado durante o processo histórico. Contudo, segundo o mesmo autor, não são apenas os dotes socioculturais que são capazes de formar a base para a criação de capital social, a sinergia entre Estado e sociedade também forma estas bases.

Além disso, segundo Subirats (1989), a incapacidade da administração pública em continuar a assumir o crescimento da máquina Estatal, contribui para a necessidade de se redefinir o que é público e o que é privado. Essa discussão teve como pano de fundo as restrições financeiras que se impunham em relação à eficácia dos serviços prestados em toda a Espanha, o que levou a uma grande reforma administrativa no país e é claro na prefeitura de Barcelona (SUBIRATS, 1989). Conforme define Moura (1998):

[...] um movimento de redefinição do papel e atuação dos Governos Locais, com ênfase dada ao desenvolvimento de vantagens comparativas e à busca de maior eficiência da gestão urbana, visando à integração competitiva no mercado global. Nessa perspectiva, destacam-se outros elementos característicos que aparecem como inovação: o Governo assume um papel de catalisador/articulador de forças; privilegia-se a construção de espaços e mecanismos de cooperação privada e pública, assim como a formação de consensos em torno de projetos estratégicos; ganha relevância a utilização de práticas de gerenciamento empresarial na gestão local e do marketing urbano (MOURA, 1998:68).

Assim, buscando essa redefinição do papel da administração pública de Barcelona, a cidade começou a ser modelada em 1979, quando a prefeitura da cidade, assim como toda a Espanha, passava por uma crise profunda. A administração local da capital da Catalunha buscou criar consensos em torno de seus problemas e adotar uma postura mais voltada para elaboração de planos e em busca de parcerias com a iniciativa privada, com o objetivo de atender as demandas reprimidas dos cidadãos e de aumentar a eficácia e a eficiência dos serviços prestados a população (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999), conforme aponta Moura (1998):

Essa tendência aparece como resposta às crises e reestruturações que têm ocorrido no campo do Estado e da economia, a partir dos anos 70, quando se aprofunda a globalização dos fluxos financeiros e da produção e um incremento da competitividade interurbana. A referência a esses fatores macroestruturais, no entanto, não prescinde de considerarem-se as particularidades que pode assumir cada país e cidade (MOURA, 1998:68).

Os propósitos da reforma efetuada na administração pública da cidade de Barcelona giraram em torno do quão estáveis e eficientes são os governos, o quanto inovam em termo legislativo e como são eficientes e eficazes na implementação de suas políticas. Foi em busca destes objetivos que, na Catalunha, instituiu-se a *Mancomunitat de Municipis del Àrea Metropolitana de Barcelona*, como veremos abaixo.

A Área Metropolitana de Barcelona, mais especificamente da *Mancomunitat de Municipis del Àrea Metropolitana de Barcelona*, é uma livre associação dos municípios da região metropolitana de Barcelona, não é um partido político, tampouco um sindicato, e apesar de ser uma livre associação, de alguma forma, expressa o associativismo da região da Catalunha e os dotes socioculturais da região, que, segundo Evans (1997), podem criar bases para a construção de capital social.

A história da *Àrea Metropolitana de Barcelona* (AMB = MMAMB + EMMA + EMT), como instituição de planejamento, começa bem antes de 1988, data da fundação da *Mancomunitat de Municipis del Àrea Metropolitana de Barcelona* (MMAMB). Contudo, para se entender todo o processo e tradição em planificação da região metropolitana de Barcelona, tem-se de voltar no tempo até 1953, ano em que se aprovou o *Plan Comarcal de Ordenação Urbana de Barcelona*. A lei que aprovou este *Plan Comarcal* criou o primeiro organismo metropolitano da região de Barcelona, a *Comisión de Urbanismo de Barcelona* (CUB). Esta comissão foi a

primeira instituição administrativa supramunicipal da região em questão e seu âmbito de atuação era 27 municípios (VENDRELL I AMAT, 2004).

O papel da CUB foi reforçado em 1960 com a aprovação da lei especial de Barcelona que a transformou na *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona e otros Municipios* (CUSCBOM). A mesma lei ampliava suas competências, e a nova comissão passava a planejar urbanisticamente e a estabelecer direção, prestação e inspeção de serviços públicos de interesse da comarca, como fomento de habitação, abastecimento de água, transporte público, e assim por diante. Tudo isso foi feito com intuito de dar uma resposta rápida ao processo caótico de metropolização ao qual a região estava passando (VENDRELL I AMAT, 2004).

Em 1974, um decreto lei substitui a CUSCBOM pelo primeiro organismo metropolitano de caráter local da região metropolitana de Barcelona, a *Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona* (EMMB), antecipando a *Ley de Régimen Local* de 1975 que reconhece as regiões metropolitanas e seu tratamento diferenciado no que tange a seu planejamento (VENDRELL I AMAT, 2004).

A EMMB era gerenciada pela *Corporación Metropolitana de Barcelona* (CMB), um órgão que impulsionava, coordenava e fiscalizava a execução do processo de planificação e a prestação de serviços urbanos na região metropolitana de Barcelona. A CMB entre os anos de 1979 e 1987 foi o órgão responsável pelo planejamento da região metropolitana de Barcelona e desempenhava competências na área de transporte, abastecimento e tratamento de água, resíduos, dentre outras funções (VENDRELL I AMAT, 2004).

Em 1980, este cenário começa a se alterar com as primeiras eleições autonômicas, isto é, as eleições para o governo da Região Autônoma da Catalunha, em consequência da formação da *Generalitat de Catalunya*. O governo eleito promove uma reforma institucional e identifica a CMB como um contra poder político dentro da Catalunha. Assim, em 1987, o parlamento catalão aprova a lei nº7/1987, dissolvendo a corporação e criando em seu lugar dois órgãos: a *Entidad Metropolitana de Meio Ambiente* (EMMA) e a *Entidad Metropolitana de Transporte* (EMT). A reação dos municípios da região metropolitana de Barcelona foi rápida; e no ano de 1988, vinte três municípios voluntariamente criam a *Mancomunitat del Àrea Metropolitana de*

Barcelona (MMAMB) para exercer as competências não contempladas pelas novas entidades (ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA, 2003i).

O governo da *Generalitat* tentou impugnar a criação da *Mancomunitat*, contudo, em 28 de janeiro de 1992, o supremo Tribunal da Espanha julgou legítima a decisão dos municípios em se associar na referida instituição (VENDRELL I AMAT, 2004). Posteriormente, os municípios que fazem parte das três entidades entraram em acordo e decidiram que deveriam colocá-las sob a coordenação de um órgão da *Àrea Metropolitana de Barcelona* (AMB). Então, a soma das três instituições passou a ser denominada como *Àrea Metropolitana de Barcelona* (AMB), instituição que hoje engloba 36 municípios que fazem parte de uma ou mais instituições (ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA, 2003i), conforme a **figura 1**, coordenando o planejamento de um território de 628 km², com um total de 2.923.114 habitantes e 4.652 habitantes/km² (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006).

Figura 1 - Configuração da AMB



Fonte: Feito com base em Vendrell i Amat (2004).

Em estudo, verifica-se que, há mais de 50 anos, existem instituições de caráter metropolitano na região de Barcelona, o que demonstra uma tradição destes municípios em planificar conjuntamente. Conclui-se que os agentes presentes nesta região, de alguma forma, já estavam concertados dentro destas entidades, o que pode ter facilitado o salto de escala do terceiro plano estratégico de Barcelona, um plano municipal, para o quarto plano estratégico de Barcelona, um plano metropolitano que engloba os 36 municípios da AMB. Esse forte associativismo acaba também corroborando para a existência dos dotes socioculturais delineados dentro da teoria de Evans (1997). Isso porque, na Catalunha, o exercício democrático e o associativismo, ao longo do tempo, constituíram um estoque de capital social acumulado durante o processo histórico. Essas bases para construção de capital social, existem devido a esses dotes socioculturais, que surgiram ao longo do tempo por meio do

exercício cívico e do forte associativismo, fazem com que os governos tenham um melhor desempenho, segundo Evans (1997).

Mas, a história por si só não pode explicar um cenário complexo como o que se configurou na capital da Catalunha. Mesmo porque, se a explicação só tiver um viés histórico, segundo Evans (1997), grandes metrópoles em países em desenvolvimento, sem tradição autonomista e com baixo associativismo, estarão fadadas a práticas administrativas clientelistas e a uma administração pública ineficiente e mal estruturada.

A história pode ter facilitado a implementação da metodologia dos planos estratégicos de Barcelona, mas ela por si só não explica todo processo ocorrido que culminou na implementação e continuidade de seus planos estratégicos. Parte da explicação pode estar contida também na reforma administrativa elaborada pela prefeitura e que teve início em 1979. A referida reforma será analisada mais detalhadamente no próximo segmento deste capítulo, assim como o cenário político catalão, que propiciou a reforma e também pode ter tido impacto na decisão de iniciar e perpetuar o processo de planificação da cidade.

Assim, se elencam mais dois condicionantes para a adoção e perpetuação do método de planificação na cidade de Barcelona: a reforma administrativa municipal e o cenário político, ao qual a prefeitura se inseria. Ambos, conjugados com a história da cidade, podem ter dado suporte para os mecanismos institucionais do plano estratégico municipal, fazendo com que seus agentes se ajustassem, dando assim continuidade e capilaridade ao processo de planificação da cidade. E é sobre esses dois condicionantes, o administrativo e o político, que se discutirá adiante.

2.2. O Contexto Administrativo da Cidade de Barcelona

Subirats (1989) relata que os efeitos da crise dos anos 70 e os seus reflexos em todo mundo fizeram com que muitos governos reestruturassem a administração pública, incrementando a capacidade de resposta aos anseios de grupos de interesse que pressionavam o governo em busca de políticas públicas para atender suas demandas. Foi o que ocorreu na Espanha, na década de 70, quando uma profunda crise acabou estimulando o governo deste país a buscar novas soluções. Neste sentido, o governo espanhol, ao executar suas ações, focou reformas

administrativas que incrementassem sua eficácia, discutindo os critérios que tornam os problemas prioritários. Dessa forma, a administração pública do referido país passou a analisar quais objetivos traçar para alcançar os resultados previstos dentro de um governo com fortes restrições orçamentárias. Isso porque a incapacidade da administração pública em continuar assumindo o crescimento da máquina estatal, contribuiu para a necessidade de se redefinir o que é público e privado. Essa discussão teve como pano de fundo as restrições financeiras que se impunham em relação à eficácia dos serviços prestados. Em relação às cidades, segundo Troitiño (2003):

Nuestras ciudades, enriquecidas por la herencias culturales del pasado y sometidas a un importante proceso de reorganización funcional, social y morfológico, se tienen que enfrentar a los retos de un futuro incierto. Las dificultades encontradas para dar respuestas a los problemas planteados refleja, por un lado, la crisis del saber y del pensamiento urbano y, por otro, la necesidad de una nueva cultura urbana. Esta nueva cultura urbana tiene que superar el entendimiento de la ciudad como una mera yuxtaposición de fragmentos morfológicos y, en el marco de una comprensión global de las interdependencias, afrontar el reto de construir la ciudad de la edad democrática (TROITIÑO, 2003:04).

Assim, logo no início dos anos 80, começam a se postular adaptações a essas mudanças e busca-se incrementar a capacidade de inovação dos poderes públicos, perante uma sociedade que começa a se mover em direção a novos parâmetros, visto que a democracia vai se consolidando, inclusive dentro da administração municipal da cidade de Barcelona. Isso porque, com a consolidação da democracia, o funcionamento da administração pública torna-se mais complexo. Mais agentes se apresentam na arena política em busca de seus espaços nos mecanismos de decisão e no reflexo das ações do poder público. Além disso, as racionalidades desses novos agentes são distintas, assim como os recursos de que eles vão dispor e os resultados de suas ações. A legitimidade do poder público passa pela capacidade de resposta dos setores implicados. Neste sentido, segundo Subirats (1989):

A ese panorama le debemos yuxtaponer la difuminación creciente entre aquello que es privado do lo que es publico, provocada por factores tan diversos como la pérdida de valor del concepto de servicio publico, o por la imposibilidad de continuar asumiendo el crecimiento del sector publico en momentos de restricciones financieras (SUBIRATS, 1989:10).

Com base no que foi anteriormente descrito, e utilizando a mesma chave analítica, percebe-se que os governos começaram a se interessar por técnicas que lhes permitiam manter algum controle sobre os resultados de ações concertadas com o setor privado. Para isto, os governos

devem se perguntar com que instrumentos, com que técnicas pode-se realizar estudos para verificar a escolha de um dado problema como prioritário e plausível.

Na Espanha, em especial, essas preocupações impactaram a estrutura da administração pública em seus diferentes níveis. Em primeiro lugar, a reestruturação passou a redirecionar o enfoque dos estudos sobre administração pública, que deixaram de ser centrados na legitimidade de suas ações, passando para uma perspectiva voltada aos resultados de suas atuações e das técnicas de análise que permitam melhorá-las. Não que a legitimidade deixa de ser importante, apenas o foco dos estudos é deslocado (SUBIRATS, 1989).

Este novo foco poderia tornar mais plausível o trabalho descritivo da realidade política e administrativa sobre o qual a política pública irá ser elaborada, implementada e desenvolvida, tornando mais fácil dar continuidade aos programas da administração pública. Mas, sobretudo, com este processo descritivo, este novo foco pode tornar mais eficiente e eficaz as referidas políticas públicas. Contudo, o mesmo autor destaca que a natureza da administração pública não permite a aplicação direta e generalizada de técnicas provenientes do ambiente privado, o mais correto seria combinação entre uma mentalidade de melhora da gestão e as particularidades do setor público (SUBIRATS, 1989).

Para aplicação destas diretrizes propostas por Subirats (1989), o primeiro passo seria definir o problema, de forma que se possa pôr em marcha uma política pública. Sem a definição clara de um problema, não há como se postular soluções. Acerca desse ponto, o autor destaca que:

Se hace alusión al complicado que puede transformar una determinada situación problemática e un tema de relevancia pública y se enumeran los factores que influyen en la posible inclusión del mismo en la agenda del programa general de actuación de los poderes públicos [...] se proponen diferentes cuestiones que pueden ser relevantes e el momento de planearse la consideración por parte de los poderes públicos de un cierto tema y de la solución a tomar, en una perspectiva de soporte a los decisores públicos (SUBIRATS, 1989:14).

Em Barcelona não foi diferente. Em 1979, a prefeitura da cidade de Barcelona se encontrava em uma profunda crise. O problema definido pela prefeitura para ser enfrentado foi o fato da administração pública local não conseguir responder às demandas da cidade e de seus cidadãos. Para tratar essa questão, iniciou-se uma reforma administrativa nos moldes propostos por Subirats (1989). Esta reforma tinha o intuito de pôr ordem à máquina Estatal da

administração municipal e impulsionar políticas que dessem respostas às múltiplas demandas sociais, e foi realizada em dois movimentos de reestruturação. O rigor e a formalidade administrativa marcaram esse primeiro movimento de reestruturação da prefeitura, quando a base da administração local foi organizada e assentada para posteriormente iniciar o segundo movimento de mudança, o chamado movimento transformador. O segundo movimento de mudança teve início em um novo mandato municipal e voltou seu foco para a eficácia do funcionamento da prefeitura (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Mediante esta nova perspectiva, a capacidade de inovação dos poderes públicos para enfrentar as novas necessidades passa a ser uma condição importante para se estruturar políticas públicas e desenvolver programas de atuação com continuidade. A sucessão e a finalização de políticas públicas se tornam um ponto chave em momentos muito relevantes para a estrutura da administração pública, por conta das questões ligadas ao conhecimento e à resistência a mudanças de toda organização burocrática. Assim sendo, a agenda de mudanças na administração da cidade de Barcelona teve continuidade dando origem a um segundo movimento de mudanças, o movimento de transformação, que teve início na década de 90, tendo seu ponto máximo no ano de 1992, quando ocorreram os Jogos Olímpicos (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999). Segundo Moura (1998), este movimento configura-se como uma tentativa de renovação da gestão local, conforme trecho destacado abaixo:

[...] renovação da gestão local no sentido de projetar o desenvolvimento da cidade num horizonte de futuro, adotando um caminho distinto dos esquemas de planejamento de longo prazo, restritos ao âmbito técnico, bem como da administração setorial de serviços articulados em torno do orçamento anual. Por um lado, procurou-se constituir redes públicas e plurais, como mecanismo básico do processo de planejamento. Por outro, buscou-se integrar à agenda do debate público temas que vão além das demandas localizadas e imediatas, seja de um setor seja de partes do território, traduzindo-se em termos de diretrizes e projetos estratégicos para a cidade (MOURA, 1998:70)

Assim, o modelo de análise de políticas públicas na perspectiva de Subirats (1989), além de se encaixar nas medidas adotadas pelo município de Barcelona, com o objetivo de solucionar a crise a qual a administração pública enfrentava, parece servir como base de análise para a estruturação da cidade responsável por sediar os Jogos Olímpicos de 92 e, posteriormente, para explicar a decisão da prefeitura em manter o nível de investimentos elevados a fim de que a cidade continuasse crescendo após as Olimpíadas.

Segundo Monclús (2003), um objetivo duplo está presente em todas essas mudanças: a renovação da imagem da cidade e utilização do mesmo catalisador em diferentes operações urbanas, no caso, os jogos olímpicos de 1992. Neste sentido, cabe ressaltar a diferença entre a estruturação da cidade de Barcelona para os jogos olímpicos e a estruturação, por exemplo, da cidade de Los Angeles, nos Estados Unidos, outro caso considerado de sucesso dentro da literatura. No caso de Barcelona, houve o protagonismo da iniciativa pública frente à liderança da estruturação da cidade em torno dos jogos. No caso de Los Angeles, a liderança foi da iniciativa privada. Essa originalidade da capital catalã residia no protagonismo e na eficiência do setor público frente ao grande consenso social e político do momento (MONCLÚS, 2003).

Então, tendo como base esse protagonismo, como ressaltado anteriormente, a escolha correta do problema pela administração pública da cidade é um ponto chave para o desenvolvimento de uma política pública, e esta escolha tem relação direta com sua solução, de acordo com a teoria de Subirats (1989). Daí depreende-se que a administração pública da capital da Catalunha, tendo em mente que os investimentos para realização dos Jogos Olímpicos de 92 estavam garantidos pelo governo central de Madri, define o seguinte problema a ser resolvido: Como manter o nível de investimentos elevados após a realização dos jogos e assim garantir o crescimento da cidade de Barcelona?

Trata-se de uma atitude mais voltada para a perspectiva de que as intervenções urbanísticas devem ser mais seletivas e orientadas para a melhora da eficiência econômica e funcional da cidade (MONCLÚS, 2003). Segundo Subirats (1989), produzem-se muito mais erros escolhendo os problemas errados a serem atacados pela administração pública do que delineando soluções ruins para problemas bem escolhidos e definidos. As externalidades e os efeitos não previstos no primeiro caso, a má definição do problema, são maiores do que no segundo caso, uma solução mal elaborada para um problema bem definido. Neste sentido, a prefeitura de Barcelona traçou um problema no mínimo interessante a ser resolvido. A solução para este problema foi a criação e implementação do primeiro Plano Estratégico da cidade de Barcelona, como veremos mais adiante.

Contudo, os problemas dependem da subjetividade de quem os analisa. Isso porque um problema é uma construção analítica, e as diferentes partes afetadas defendem diferentes posicionamentos em relação à questão a ser resolvida. Segundo Subirats (1989):

En la dinámica de formación de la agenda podemos considerar tres características generales que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para integrarse en le programa de actuación. En primer lugar, valorar el grado de apoyo que le tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo lugar, valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social. Y en tercer lugar, la viabilidad de la solución anticipada a previsible (SUBIRATS, 1989:56).

Logo, na formação da agenda política, diferentes fatores interferem desde a elaboração do problema até a esfera decisória da política pública elaborada para solucioná-lo, perpetuando-se em sua implementação. Assim, uma vez definido o problema e assumida a condição de problema a ser resolvido pelo poder público, é necessário seguir adiante traçando as diferentes alternativas de ação (SUBIRATS, 1989).

Foi o que aconteceu na década de 90, em Barcelona, quando o modelo gerencial desenvolvido pela prefeitura da cidade tomou impulso. Sendo que até o ano de 1992, período em que houve os Jogos Olímpicos, o esforço de investimento foi muito grande. Era necessário transformar Barcelona não apenas para as Olimpíadas, mas também para responder ao déficit histórico de demandas de infra-estrutura e dos cidadãos (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999). Assim, para responder a este déficit, e ao mesmo tempo manter o nível de crescimento na cidade após a realização dos Jogos Olímpicos (problema elencado pelo primeiro plano estratégico da cidade), a agenda da prefeitura foi alterada em torno de um processo de planificação continuado, decisão que vai ao encontro da elaboração e implementação do primeiro plano estratégico da cidade, conforme define Moura (1998):

Conjugam-se, nesse momento, dois processos que aparecem como motivadores da iniciativa. De um lado, a preparação dos Jogos Olímpicos, que se realizaria em 1992, e, de outro, a construção do Mercado Único Europeu. A adoção do instrumental do planejamento estratégico, com um tipo de abordagem que enfatiza a cooperação entre agentes públicos e privados, entre Governo e sociedade civil, vem responder às motivações iniciais, sejam elas de ordem econômica ou política. Nos dois casos, ganha relevância a postura de diálogo e de busca da participação, tanto que se coloca a idéia de construção de um Plan de la Ciudad [...] (MOURA, 1998:71).

Assim, os Jogos Olímpicos mudaram profundamente a cidade, foram produzidos incrementos significativos atrelados à decisão de se intensificar os ingressos fiscais. Era prioritário otimizar recursos, racionalizar a organização governamental e sua gestão, além de melhorar os serviços prestados aos cidadãos. O objetivo central era o de desenhar políticas que permitiriam incrementar os investimentos na cidade (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Por isso, antes dos Jogos Olímpicos se realizarem, algumas diretrizes administrativas foram tomadas e, partir do ano de 1991, o governo municipal inicia uma política de contenção de despesas e de modernização administrativa. A partir deste ponto, apostou-se em aprofundar o processo de gerenciamento, no sentido de enfatizar os critérios de gestão em todos os setores e distritos da administração municipal (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Em 1992, inicia-se uma fase de rigor econômico em que os gastos correntes são reduzidos ao máximo por meio de uma importante modernização contábil. Além disso, é implantada uma nova política de financiamento baseada em uma planificação global da cidade através do Programa de Atuação Municipal (PAM) e do controle de qualidade das ações da prefeitura por meio da sociedade civil organizada, dos cidadãos e dos conselheiros municipais eleitos (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Assim, dando continuidade à reforma administrativa municipal, no ano de 1993, é implementado o processo de diferenciação e separação entre a estrutura política e executiva da prefeitura. No mesmo ano, se impulsionou a descentralização funcional por meio de unidades autônomas integradas, nas quais os gerentes adquiriram claras responsabilidades executivas e maior liberdade de gestão, com isso os distritos ganham maior autonomia e têm seu nível político reforçado. Dessa forma, pode-se afirmar que a estruturação administrativa se assentou em duas estruturas burocráticas básicas: de um lado, os órgãos centrais com mais autonomia estratégica e capacidade de integração; e de outro, os distritos, mais ligados aos bairros e com mais competências, tudo com o objetivo de se alcançar uma maior eficácia executiva (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999), conforme definido por Moura (1998):

Nessa perspectiva é que se conjugou uma técnica específica de análise e projeção, com processos políticos de consulta e negociação, envolvendo diversos atores locais. Desde a sua formatação, passando pelo processo de elaboração e implementação do plano, considerou-se essencial a busca do

consenso e de compromissos entre os agentes públicos e privados. Com base nisso, constituiu-se um conjunto de espaços públicos - o Comitê Executivo, o Conselho Geral, as Comissões Técnicas e os Grupos de Impulso - que conformam a estrutura organizativa PEC (Plano Estratégico de Barcelona). Agrega-se, ainda, o instrumental do marketing, tendo em vista a mobilização interna e a atração de investimentos, dentro do horizonte de futuro e dos projetos delineados (MOURA, 1998:71).

No ano de 1996, a participação pública adquire um papel fundamental na gestão da cidade, sendo reforçados os mecanismos participativos e os espaços de diálogo com a cidade. Com isso, a prefeitura inicia um trabalho para melhorar substancialmente a atenção ao cidadão, a busca pela qualidade dos serviços prestados ganha centralidade (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Após essas reformas, especialmente após o ano de 1992, segundo Marshall (2000), a cidade de Barcelona tornou-se conhecida na Europa por seus ambiciosos programas de planejamento urbano, realizados sob a liderança do município. Alguns autores defendem que o "modelo Barcelona" de planejamento emergiu desta experiência e, conjuntamente com esse modelo, uma abordagem distinta para governança urbana, sendo que este princípio aplica-se particularmente ao período posterior às olimpíadas (MARSHALL, 2000), conforme declara Troitiño (2003):

De una forma muy rápida, se produce una verdadera "ruptura histórica" con el modelo tradicional de ciudad compacta. Son los efectos de la nueva revolución tecnológica y del consumo, y nuestras ciudades más dinámicas conocerán procesos que las europeas habían tenido que afrontar en décadas anteriores. Hoy vivimos una coyuntura marcada por una profunda reorganización del espacio interno de la ciudad, a nivel funcional, social y morfológico. El cambio funcional aporta un buen número de claves explicativas [...] han sido años de rápidos e importantes cambios donde se han planteado no pocas dificultades para adecuar la ciudad del pasado a las necesidades del tiempo presente [...] En realidad, España iba a entrar en una nueva fase del proceso de urbanización, marcado por la difusión de la ciudad en el territorio y el reforzamiento de los procesos de metropolización (TROITIÑO, 2003:02-03).

Logo, este esforço da prefeitura de Barcelona pela adaptação da cidade a esta nova realidade ligada à globalização e, paralelamente a isto, a busca pela qualidade dos serviços, assim como as reformas empreendidas em sua gestão e implementadas desde os anos 70, permitem traçar um paralelo destes processos com a metodologia de planificação de Barcelona, indo ao encontro da teoria desenvolvida por Skocpol, Evans e Rueschmeyer (1985). Esses autores, por meio de seu trabalho, repensam o papel do Estado em relação à economia e à sociedade,

considerando este Estado como um agente independente e autônomo. Para Skocpol (1985), um Estado autônomo e independente é concebido como uma organização que formula e busca alcançar metas, que não apenas refletem os interesses da sociedade, de uma classe ou de um grupo.

A perspectiva de Evans e de seus colaboradores (1995), tomando como base o estudo de diversos países em desenvolvimento, tem como eixo a idéia de que as instituições exercem um papel primordial na formação do capital social. Assim, segundo o referido autor, para que as instituições do Estado funcionem bem, é necessário que haja uma sinergia entre o Estado e sociedade civil na implantação de políticas para o desenvolvimento social. A abordagem desenvolvida por Evans (1995) tem como eixo a autonomia do Estado que, neste caso, é exercida e construída pela prefeitura da capital catalã.

Além disso, conforme ressaltado anteriormente, de acordo com a mesma chave analítica, alguns locais possuem os chamados dotes socioculturais que auxiliam na construção desta sinergia. Mas, independente destes dotes, segundo o autor, é possível promover as bases para construção de capital social, por meio da sinergia Estado e sociedade, propondo políticas participativas.

Assim, Evans (1995) desenvolve o conceito de autonomia inserida (*embedded autonomy*), que vê o Estado como agente na elaboração e implementação de políticas públicas, em uma combinação da burocracia conectada fortemente à estrutura social que a cerca. Com isso, o Estado estará dotado de autonomia, pois, irá exercer sua autoridade por meio de um aparato burocrático sólido (*autonomy*), ao mesmo tempo em que será inserido (*embeddedness*) no setor privado, estabelecendo laços de confiança que irão propiciar a cooperação para atingir seus objetivos. Segundo a tese de Evans (1995), o governo tem uma importância primordial na indução do bom funcionamento das instituições do Estado, o que se dá por meio da elaboração de políticas públicas com participação, interação entre o Estado e sociedade. Tendo o Estado uma boa autonomia e agindo combinadamente com a sociedade civil organizada, pode-se ampliar a democracia, tornar políticas públicas mais eficientes e responsáveis, além de reformar as instituições públicas e aumentar as dotações latentes sociais.

Em suma, um Estado com instituições fortes é um Estado autônomo, isto é, um Estado que tem um corpo burocrático que não pode ser atingido, este corpo garante sua autonomia, que se define pela capacidade do Estado em adotar políticas, mesmo que estas sejam contrárias a certos grupos de interesse. No entanto, esse mesmo Estado deve aumentar a capacidade de participação da sociedade civil, não devendo ver a sociedade como cliente, mas sim como partícipe importante na formulação das agendas governamentais (EVANS, 1995).

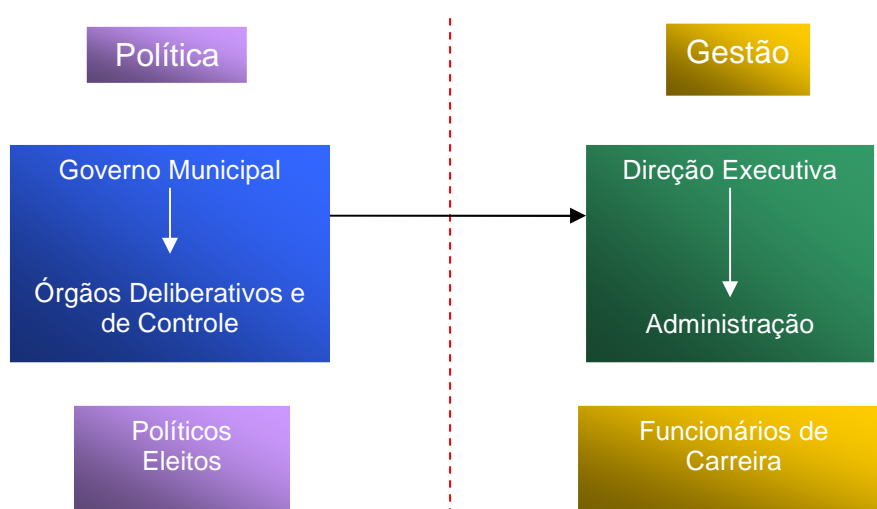
Essa perspectiva adéqua-se a Barcelona, pois a cidade passou a enfatizar o papel da prefeitura não mais como um operador executivo, mas como um catalisador dos diferentes agentes presentes na cidade, fortalecendo a administração pública e sua burocracia neste sentido (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999). Para alcançar tal objetivo, a Prefeitura de Barcelona tentou aprofundar duas opções políticas e administrativas: 1) Diferenciar a administração pública das decisões governamentais e das funções de controle. 2) Desvincular as decisões políticas das tarefas administrativas, além de desvincular as execuções de programas políticos da gestão de recursos (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Assim, em tese, o modelo criado dentro da administração municipal de Barcelona buscou evitar disfunções geradas pelas interferências da política nas tarefas ligadas à burocracia da administração municipal. Fato que fortaleceu a burocracia e as instituições municipais, como defende a teoria de Evans (1995). Dentro desta estrutura, os Conselheiros Eleitos (*Consejales Electos*), os vereadores, se tornariam o elo principal de interlocução com a sociedade, dependendo deles as decisões políticas e o controle (fiscalização) dos resultados da política municipal. Desvinculando da função dos vereadores da gestão e da burocracia municipal (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Paralelo a isto, a administração da prefeitura, em sua parte burocrática, necessitava se apoiar e se adaptar à dimensão política do governo da cidade, para que a burocracia ganhasse força e articulação com as decisões de cunho político. Em tese, tratava-se de deixar as tarefas administrativas quotidianas, a obtenção de resultados que cumprissem as decisões políticas e o desenvolvimento de programas de atuação politicamente pactuados, a cargo dos burocratas de carreira. Assim, as funções exercidas pelos representantes eleitos, teoricamente, não entrariam em conflito com as dos burocratas de carreira (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999). A burocracia e as instituições mais uma vez tiveram, em princípio, seus papéis bem definidos e saíram reforçadas.

Com isto, Barcelona estruturou a administração do município sobre dois eixos. O eixo da gestão, que envolve a execução e a gestão das políticas públicas, que ficou sob a responsabilidade dos burocratas de carreira. E o eixo da política, que envolve as questões ligadas ao governo e aos órgãos de controle e que abrange as funções dos políticos eleitos, conforme mostra a **figura 2** (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Figura 2 - A Prefeitura de Barcelona: Política e Gestão



Fonte: Livre tradução e adaptação de quadro presente em AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999:07.

De acordo com o exposto, o governo municipal de Barcelona foi desenhado em dois níveis correlacionados:

Nível 01-Direção Política: composta pelos conselheiros eleitos e pela equipe de governo, tem como função a decisão e o impulso político, a alocação de recursos em nível macro, que deve ser resultado das prioridades anteriormente estabelecidas. Além disso, o governo municipal é responsável por dar coerência a todas as ações executadas pela prefeitura e potencializar o contato e o diálogo com os agentes sociais e a cidadania.

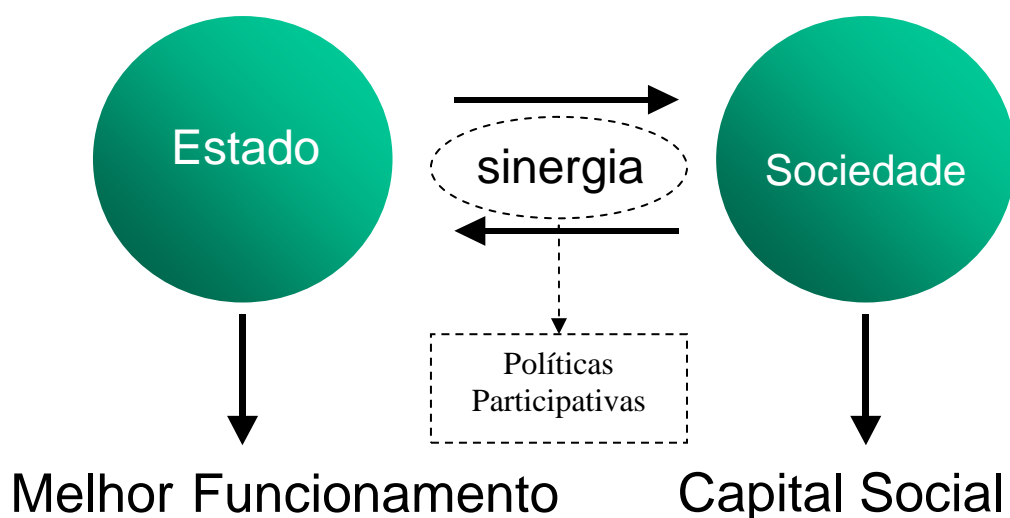
Nível 02-Direção Executiva: exercida pelos funcionários de carreira, os denominados gerente profissionais, que são “distribuídos” por diferentes setores e em todos os distritos, e estabelecem a alocação de recursos no nível micro. As funções destes gerentes são a de assegurar o êxito das políticas municipais e dirigir os serviços prestados aos cidadãos (Livre tradução de AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999:08).

A função principal da administração municipal da cidade de Barcelona passa a ser definida como a de impulsionar, incentivar e liderar iniciativas para prestação de serviços para a cidade, o que exige desenhar estratégias e planos ao invés de atuar como prestadora de serviços básicos. Em tese, a administração municipal passaria apenas a garantir a adequada prestação de alguns serviços urbanos e buscar a almejada disciplina urbana. A prefeitura

passa a realizar o que ela mesma denomina como “construir a cidade” sobre as bases e com a colaboração dos agentes urbanos, que incluem uma gama ampla e plural de instituições públicas e privadas. O objetivo era o de definir denominações comuns, áreas de consenso, para facilitar iniciativas supostamente em favor da cidade (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Retomando a opinião de Evans (2002), esse processo acima descrito poderia ser traduzido como sinergia, defendido pelo autor como uma estratégia administrativa, segundo a qual o Estado deve aumentar a capacidade de participação da sociedade civil, não devendo ver a sociedade meramente como cliente, mas sim como partícipe importante na formulação das agendas governamentais. É uma combinação entre uma burocracia conectada com a estrutura social que a circunda. Um Estado com autonomia, dotado com um forte aparato burocrático (definindo o que o autor chama de *autonomy*), estabelecendo conjuntamente laços de confiança que irão assegurar a cooperação da sociedade na implementação de políticas públicas (*embeddedness*). O autor acredita que essa união sinérgica entre Estado e sociedade é capaz de influenciar positivamente no desempenho das instituições do Estado. A partir da junção do conceito de autonomia inserida, Evans (1997), por meio de estudos de casos, desenvolve a idéia que, ao estabelecer uma sinergia entre o Estado e a sociedade, pode-se melhorar o funcionamento do Estado, conforme demonstra a **figura 3**, e isso se dá pelo associativismo induzido por políticas participativas que, teoricamente, alarga as bases para criação de capital social.

Figura 3 - Esquema inspirado na teoria de Evans (1997)



Fonte: Feito com base na teoria de Evans (1997)

Outras questões levantadas pelo autor são os chamados dotes socioculturais e a construtibilidade de uma política pública. A construtibilidade defendida por Evans (1997) busca explicar que a sinergia não depende apenas dos chamados dotes socioculturais, que são formados ao longo do tempo por um processo histórico que formam capital social, como já observamos anteriormente neste mesmo capítulo. A construtibilidade pode também ser induzida por arranjos institucionais, isto é, pela construção e implementação de políticas públicas baseadas na participação. Essas políticas públicas baseadas na participação geram, assim, as bases para a construção de capital social, impactando positivamente o Estado. Dessa forma, o Estado passaria a funcionar melhor por conta da sinergia Estado-Sociedade, induzida por políticas participativas, conforme se vê na **figura 3**.

No caso de Barcelona, a sinergia se dá tanto pela existência da chamada construtibilidade como pelos dotes socioculturais, como observado no início deste capítulo. A construtibilidade, que é definida por Evans (1997) como um processo possível na maior parte dos contextos e que pode ser alcançado por meio de políticas públicas baseadas na participação, segundo o autor, ao longo do tempo, este processo geraria as bases para construção de capital social. Essa construtibilidade se realizaria em Barcelona pelo esforço da prefeitura em realizar o que ela mesma denomina como “construir a cidade” sobre as bases e com a colaboração dos agentes urbanos, como já relatado anteriormente, assim como pelo foco dado a políticas participativas, fato que pode ser observado dentro da reforma administrativa da prefeitura quando, em 1996, a participação adquire um papel fundamental na gestão da cidade e os mecanismos participativos e os espaços de diálogo com a cidade são reforçados. No entanto, sinergia, no caso da capital catalã, se dá também pelos dotes socioculturais, conforme observou-se anteriormente pela descrição da *Mancumunitat de Municipis de Barcelona*.

Dando continuidade ao que foi acima descrito, este novo direcionamento dentro da administração pública municipal, de alguma forma, deu impulso à implementação e continuidade do processo de planificação da cidade. Isso porque paralelamente à reforma administrativa da prefeitura de Barcelona, em 1990, o Primeiro Plano Estratégico foi delineado com objetivos muito próximos à reforma em curso (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2003). Além disso, seguindo os moldes da sinergia que se dá por meio da construtibilidade (EVANS, 1997), como também a reforma administrativa,

a metodologia do plano estratégico também se configura como um processo participativo que buscava criar consenso entre os diferentes agentes urbanos a respeito do futuro da cidade.

Seja qual for a perspectiva utilizada para a elaboração das políticas a serem implementadas, toda política tem como objetivo entender e controlar o entorno humano e material, estabelecendo, para isso, a melhor linha de ação entre as que são possíveis de aplicação no futuro. Contudo, para implementá-la, é necessário estabelecer uma visão sobre os objetivos que vão conduzir o futuro. A partir desta perspectiva, o primeiro ponto a ser levantado é que visão de futuro deve-se trabalhar e analisar para desenhar alternativas viáveis para implementação e decisão do gestor público. Mas, para tanto, é necessário proceder à análise prospectiva que deverá se basear em um conjunto de pressupostos ou dados que permitam avaliar as consequências de políticas que já existem ou estão por ser implementadas (SUBIRATS, 1989:71). Assim foi desenhada toda metodologia do plano estratégico de Barcelona e a reforma administrativa da prefeitura.

Diante disso, voltemos a um dos problemas traçados pela administração local de Barcelona: Como manter o nível de investimentos elevados após a realização dos jogos e assim garantir o crescimento da cidade de Barcelona? O caminho para solução deste problema vai ao encontro da teoria desenvolvida por Subirats (1989). Isso porque a finalidade do primeiro Plano Estratégico Econômico e Social, Barcelona 2000, era a de dar continuidade ao dinamismo e ao impulso econômicos gerados pelos Jogos Olímpicos. Para tanto, foi produzido um marco de reflexão, o diagnóstico da cidade, pelo qual estabeleceu-se um programa de atuação e de geração de consenso a médio e longo prazos em torno de um ideal de cidade a ser alcançado. A prefeitura de Barcelona era a instituição promotora deste marco de reflexão. Contudo, um dos objetivos a ser atingido era o denominado protagonismo da cidade no Plano, isto é, a participação dos diferentes agentes sociais e econômicos presentes em Barcelona. Em tese, por meio desta participação, a geração de consenso se tornaria mais fácil (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Neste sentido, a metodologia dos planos estratégicos de Barcelona, como veremos mais adiante, tenta corroborar esta articulação política e administrativa desenhada pela prefeitura em sua reforma administrativa, assim como a tentativa de sinergia definida por Evans (1997). Isso porque a referida metodologia é definida como participativa, visto que nas diferentes instâncias do plano, como o Conselho Geral do Plano Estratégico (*Consejo General del Plan*

Estratégico) e o Comitê Executivo do Plano (*Comité Ejecutivo*), há a participação dos denominados agentes urbanos de Barcelona, assim como da Prefeitura da cidade. Contudo, o contexto político também deve ser levado em conta, conforme defende Evans (1997).

Tendo em mente o ponto de vista defendido por Evans (1997), segundo o qual a sinergia não depende apenas dos chamados dotes socioculturais, podendo ser construída por arranjos institucionais entre o Estado e Sociedade por meio de políticas participativas, conclui-se que as tentativas de sinergia podem ou não dar certo, sendo primordial neste processo o contexto político como fator no sucesso das referidas tentativas. Logo, a premissa mínima para facilitar a sinergia é o contexto político, devendo o setor público incorporar a construção cívica como parte de sua missão (EVANS, 1997).

Da mesma forma, dentro do planejamento estratégico de Barcelona, o futuro do estratégico referente ao ordenamento do território é discutido com a sociedade como ordem do dia, e o modelo de Barcelona tem sido tratado por alguns como um modelo de boas práticas. Hoje, a cidade talvez seja vista como um modelo para uma "modernizada" social democracia, bem como uma líder na prática de tentar adaptar-se às pressões ou oportunidades da globalização. A realidade é que o planejamento em Barcelona tem sido relacionado com a dinâmica do desenvolvimento das políticas na regeneração, promoção econômica e participação na gestão da cidade (MARSHALL, 2000).

Tendo isto como base, nas próximas páginas será discutido mais um condicionante para a adoção e perpetuação do processo de planificação da cidade de Barcelona, inserido em seu contexto político. Contexto este que pode ter influenciado a implementação e a sustentação ao longo do tempo dos planos estratégicos da referida cidade.

2.3. O Contexto Político da Cidade de Barcelona

É na primeira metade da década de 80 quando começam a se esboçar as mudanças responsáveis pelo surgimento do chamado método de planificação de Barcelona, de acordo com Botelho (2004):

Com o processo de relocação industrial e fechamento de importantes empresas do setor secundário em Barcelona a partir da década de 1980 [...],

o poder público local buscou [...] transformar a cidade em centro terciário, de direção, de pesquisa e desenvolvimento científicos e de atração turística. Para tanto, era necessário adaptar a infra-estrutura local para as novas exigências do capital fluido e flexível. Ao mesmo tempo, o poder político local desenvolveu uma série de ações em nível urbanístico, com o objetivo de valorizar a periferia através de sua monumentalização (criação de espaços públicos com obras de arte e com alto nível de desenho arquitetônico) e de recuperar o centro histórico como local de atração turística, atividades culturais e terciárias, melhorando a imagem da cidade no cenário internacional (BOTELHO, 2004:114).

É importante entender essas mudanças dentro do paradigma do urbanismo em escala internacional; as mudanças substanciais associadas à desaceleração do crescimento demográfico e urbano que se observa nas cidades européias; a crise econômica dos anos 70 e início dos 80; e os movimentos que questionam o planejamento convencional e o urbanismo funcionalista baseado na Carta de Atenas, iniciados no final dos anos 60, início dos anos 70, e que fazem com que haja uma revalorização, tanto na Europa como na América do Norte, das estruturas das cidades tradicionais de seus elementos coletivos, como: as praças, as ruas, os bairros, e assim por diante. Mas, no caso de Barcelona especificamente, é importante entender também sua conjuntura histórica especial, considerando que fazem parte destas conjunturas as alterações políticas pelas quais passavam a Espanha, em especial a redemocratização do país e a reestruturação do Estado em torno da eficácia de suas ações (MOCLÚS, 2003).

Conforme Subirats (1989), para se alterar as agendas políticas em torno de projetos que aumentem a eficácia do Estado, é necessário traçar um caminho viável para a melhora do funcionamento da administração pública. A maior força desta perspectiva, segundo o mesmo autor, está na contextualização dos objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas que, porventura, venham a ser implementadas no decorrer deste processo. As referidas políticas devem estar em concordância com o contexto ao qual a administração pública está inserida, assim como devem estar de acordo com os recursos disponíveis para a sua implementação. Este tipo de análise, segundo Subirats (1989) possui capacidade prescritiva de seus impactos e efeitos no processo de decisão do gestor (SUBIRATS, 1989).

Além disso, a observação dos efeitos políticos que as políticas públicas podem produzir, os obstáculos a serem vencidos e as facilidades durante a elaboração e implementação das referidas políticas, podem também influenciar o processo decisório do gestor. Contudo, segundo o mesmo autor, não se pode supor que a implantação de qualquer técnica de gestão

irá suplantar a capacidade de decisão das pessoas constitucionalmente eleitas para exercer cargos públicos:

No se trata de ver a políticos y analistas como elementos excluyentes, sino como complementarios, entendiendo que de hecho el analista sólo puede intentar demostrar, según sus capacidades, cuáles pueden ser o cuáles han sido los efectos de tal o cual política (SUBIRATS, 1989:18).

Logo, a análise do contexto político ao qual a administração pública da cidade de Barcelona está inserido é um fator primordial para compreensão de sua reforma gerencial. Assim como, para se analisar a implementação e a continuidade de seus Planos Estratégicos. Isso porque, este contexto, de certa forma, pode ter um impacto direto na sustentabilidade do processo de planificação da capital da Catalunha.

A Espanha é uma monarquia constitucional em que o Rei é o Chefe de Estado, mas não é o soberano. Segundo a Constituição Espanhola de 1978, em seu artigo primeiro, a soberania nacional reside no povo de onde emanam os poderes do Estado, e a forma política do Estado espanhol é a monarquia parlamentarista (ESPANHA, 1978).

Na Espanha, há o poder legislativo, o executivo e o judiciário. O legislativo, no âmbito nacional, está representado pelas *Cortes Genarales* que se dividem em *Congreso de los Diputados* e Senado. O *Congreso de los Diputados* representa o povo, e o Senado representa territorialmente as províncias e as comunidades autônomas. Os deputados são eleitos diretamente, mas não se vota no candidato em si, se vota no partido. Partido este que apresenta uma lista fechada de candidatos.

Os senadores, da mesma maneira que os deputados, em sua maioria, são eleitos por listas fechadas no âmbito das províncias. No âmbito das comunidades autônomas, os senadores são nomeados. O poder executivo é exercido pelo presidente do governo (primeiro ministro, que na Espanha é chamado de presidente do governo), que é escolhido entre os deputados eleitos, conforme descreve o artigo 99 da constituição Espanhola¹. O poder judiciário é exercido pelo

¹ “**Artículo 99:** 1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. 2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara. 3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple” (ESPANHA, 1978).

sistema judiciário do país (ESPANHA, 1978). Mais adiante, será demonstrado que os partidos são centrais dentro do processo político espanhol e sobre estes partidos a mesma constituição em seu artigo sexto diz que:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos (ESPANHA, 1978).

Territorialmente, o Estado espanhol está dividido em comunidades autônomas, províncias e municípios. As 17 comunidades autônomas têm suas próprias assembleias legislativas eleitas que elegem os presidentes das comunidades autônomas (cargo similar ao dos governadores dos estados no Brasil) entre seus membros. As comunidades autônomas estão divididas em províncias, em um total de 52 províncias em todo país. As províncias são governadas por seus *Consejos Provinciais*, que são constituídos por conselheiros municipais eleitos e presididos por um presidente eleito entre estes conselheiros (ESPANHA, 1978).

Os municípios, segundo o artigo 140 da constituição espanhola, têm a sua autonomia garantida, gozam de personalidade jurídica plena e são governados e administrados pelos seus *Ayuntamientos* (Prefeituras) que são governados por seus *Alcaldes* (Prefeitos) e *Consejales* (Vereadores). As eleições destes *Consejales* são feitas por meio de sufrágio universal, em listas fechadas e apresentadas pelos partidos, isto é, se vota no partido de preferência (ESPANHA, 1985).

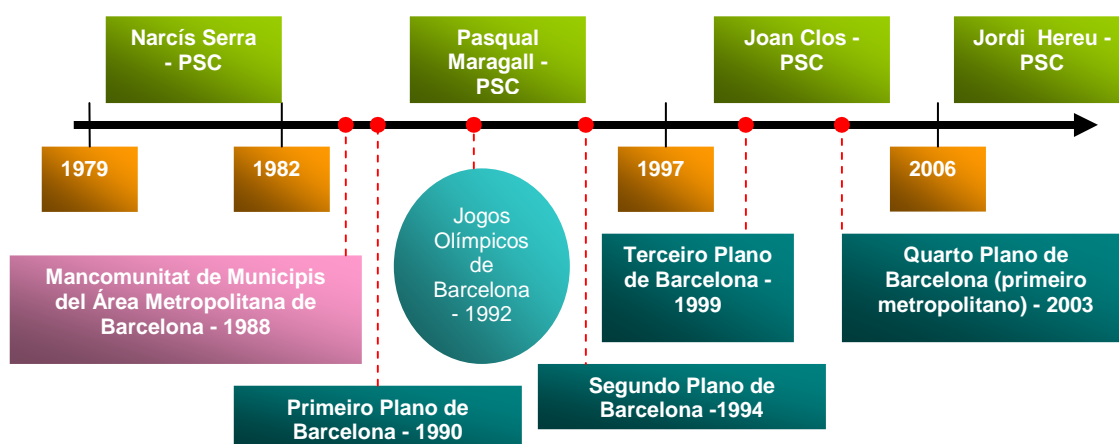
Já o prefeito, de acordo com o capítulo IX, artigo 196 da lei orgânica nº 5/1985, que estabelece o regime eleitoral espanhol, é eleito pelos *Consejales*. Podem ser candidatos todos os *Consejales* que encabeçam a lista das candidaturas dos partidos eleitos. Em se obtendo a maioria absoluta dos votos do *Consejo*, o candidato é eleito *Alcalde*. Caso isso não ocorra, é proclamado *Alcalde* aquele que encabeça a lista do partido que obteve mais votos populares em todo município (ESPANHA, 1985).

É importante ressaltar que na Espanha escolhem-se nas eleições os partidos de preferência e não os candidatos deste partido. Os candidatos são apresentados em uma lista fechada ordenada pelo partido. Após a distribuição dos pontos por partidos, verifica-se a ordem da

lista de cada candidatura e as cadeiras são atribuídas aos candidatos do partido de acordo com esta ordem (ESPANHA, 1985).

Este sistema eleitoral teve um impacto na configuração do cenário político da cidade de Barcelona e, conseqüentemente, na constituição de seus planos estratégicos. Graças a este sistema, a elaboração de estratégias para a cidade poderia ser pensada dentro de um horizonte de tempo maior que um mandato. Isso porque não há limite de perpetuação no poder e há uma estabilidade política maior devido à fidelidade partidária e ao sistema eleitoral parlamentarista. Como podemos observar **na figura 4**, o PSC (*Partit dels Socialistes de Catalunya*) está no poder desde 1979. Mesmo havendo eleições de quatro em quatro anos, houve poucas trocas de prefeitos durante todo o período analisado (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Figura 4 - Linha do tempo do cenário político em relação aos planos estratégicos da cidade de Barcelona.



Fonte: Feito com base em Ajuntament de Barcelona (1999).

Como não há limite de perpetuação de poder, significa dizer que o prefeito pode se candidatar quantas vezes quiser ao cargo e ser reeleito consecutivamente. Enquanto o partido obtiver a maioria no *Consejo* e o *Consejar* candidatado encabeçar a lista, ele se mantém no cargo de *Alcalde*. Segundo Botelho (2004), essas poucas trocas de prefeito do PSC, de alguma forma, impactaram fortemente o planejamento da cidade, conforme declara o autor:

A experiência da administração de Barcelona, a partir da vitória do Partido dos Socialistas de Catalunha, nas eleições municipais de 1979, teve gradualmente uma mudança de escala em sua evolução histórica até o momento: da pequena atuação à grande intervenção; e também ocorreu uma evolução do “projeto simples monográfico” - uma praça, um parque, uma escola -, ao “projeto complexo” - um conjunto de rua, edifício e zona verde com gestão integrada - e finalmente ao “projeto público-privado”, assegurando o compromisso da iniciativa privada em operações de alcance público [...] As ações do urbanismo barcelonês giraram em torno de dois eixos principais: a criação de espaços públicos e as grandes operações urbanísticas relacionadas com grandes eventos (Jogos Olímpicos de 1992, Fórum das Culturas de 2004), que incluem uma nova infra-estrutura de comunicações, como cinturões de vias expressas, aeroporto, torres de telecomunicações etc. [...] E, com relação ao planejamento, a idéia de abordar os problemas urbanos através de projetos específicos, especialmente de recuperação do espaço público e equipamentos, torna-se dominante (BOTELHO, 2004:115).

Assim, o primeiro prefeito eleito, em 1979, foi Narcís Serra, que saiu do cargo em 1982 para assumir o ministério de Defesa no governo de Felipe Gonzáles, na época presidente da Espanha. Narcís Serra apontou como seu sucessor Pasqual Maragall, que teve seu mandato confirmado nas eleições municipais de 1983. Pasqual Maragall fica no cargo até 1997, quando sai da prefeitura para se candidatar e se eleger a *Presidente de la Generalitat* (governador da Catalunha), indicando para o seu lugar Joan Clos (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2007).

Joan Clos assumiu em 1997, tendo seu mandato confirmado nas eleições de 1999, manteve-se no cargo até setembro de 2006, quando deixou o posto para assumir o Ministério de Indústria, Comércio e Turismo no governo de José Luis Rodríguez Zapatero, atual Presidente da Espanha. Joan Clos indicou para assumir o seu lugar como *Alcalde* Jordi Hereu, também do PSC, que teve seu mandato confirmado nas eleições de 2007 (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2007).

Logo, o sistema eleitoral e estabilidade política, por ele proporcionada, podem ter relação com a constituição dos Planos Estratégico da cidade de Barcelona. Isso porque a estabilidade nas resultantes do processo político pode ter facilitado a continuidade do processo de desenvolvimento da planificação da cidade e na sua constituição como município central de uma região metropolitana integrada por um sistema regional metropolitano. Contudo, além do processo político estável, esta troca de escala, segundo Borja (1995), é influenciada por três processos urbanos estreitamente vinculados:

- A) Las infraestructuras de comunicación y los sistemas de transportes [...];
- B) La construcción de elementos de centralidad en los límites de la ciudad central. Estos elementos de centralidad han ido unidos a la construcción de infraestructuras y grandes equipamientos concebidos como elementos de calificación urbana del entorno [...];
- C) La reconversión económica de una vieja región industrial en un territorio con un rápido desarrollo de sectores industriales modernos y de áreas de servicios avanzados a las empresas [...]. (BORJA, 1995: 02-03)

Assim, a transformação da cidade teve seu ápice em 1992, com a realização dos Jogos Olímpicos de Barcelona, e os fortes investimentos em infra-estrutura entre os anos de 1987 e 1992. O PSC já estava há treze anos no poder e, com isso, pôde proceder à reforma administrativa da prefeitura, assim como dar início e continuidade ao processo de planificação da cidade, já que o Primeiro Plano Estratégico da cidade de Barcelona data de 1990, alavancando assim a transformação urbana.

Entretanto, antes da referida transformação havia no governo a denominada “*consciência de crise*”, que, segundo Borja (1995), se refletia na degradação do centro histórico da cidade e no crescimento desordenado do centro moderno, processos que impactavam de forma negativa os cidadãos e os agentes urbanos. Nos bairros populares, era necessário atender a diferentes demandas sociais que surgiram com a longa falta de investimentos durante o período ditatorial. Com o advento da democracia e as primeiras eleições locais livres, em 1979, era imprescindível dar respostas às demandas reprimidas. Neste sentido, a perpetuação no poder do PSC facilitou o desenvolvimento da reforma administrativa da prefeitura e da estruturação dos planos estratégicos da cidade. Sendo assim, segundo Borja (1995), a transformação se deu para responder a uma crise urbana crescente, que se acentuava com a crise econômica que toda a Europa enfrentava:

[...] La crisis de la base económica (industria de transformación) acentuó la urgencia de respuestas urbanas que a corto plazo surtieran efectos socio – culturales y que, además, contribuyeran a la reactivación económica y del empleo (entre 1978 y 1983 se perdieron más de 100.000 puestos de trabajo en el municipio de Barcelona y 300.000 si se considera la aglomeración, municipio y primera corona, con tres millones de habitantes) (BORJA, 1995:08).

A velocidade da mudança, de acordo com Borja (1995), foi impulsionada pela crise em que a cidade de Barcelona e sua região metropolitana se encontravam. Um dos fatores que auxiliou na mudança e na implementação do planejamento estratégico da cidade foi a transição da

ditadura para a democracia, entre os anos de 1975 e 1979, e os primeiros anos do governo local eleito democraticamente em 1979. A continuidade do mesmo partido no poder nas eleições posteriores de 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 e 2007, também, possibilitou a continuidade das mudanças implementadas. Logo, a velocidade com que as mudanças se deram pode ser explicada por uma coincidência de fatores estruturais e conjunturais, sendo a estabilidade política um desses fatores conjunturais.

O primeiro fator estrutural, descrito por Borja (1995), é o fato da economia industrial estar em crise, embora Barcelona tivesse uma base diversificada de mão-de-obra qualificada. Outro fator estrutural importante, destacado pelo autor, era a estrutura social, que apesar de desigual, estava de alguma forma organizada e articulada. O último fator estrutural eram as possibilidades oferecidas em termos de estruturação de uma cultura urbana comum (BORJA, 1995).

Os fatores conjunturais relatados por Borja (1995) se dividem em três. O primeiro era a reação econômica Européia e conseqüentemente a Espanhola, que se deu em parte por meio da integração da Espanha no mercado comum europeu na década de 80. O segundo fator conjuntural foi à eleição do Governo Socialista no âmbito federal em 1982, que se mostrou mais aberto a cooperar com o poder local e regional que os Governos Centralistas, anteriormente no poder desde o fim da Guerra Civil Espanhola em 1939. O quarto fator conjuntural foi o resultado eleitoral de 1979, confirmado em 1983, 1987 e 1991, com maioria de esquerda e apoio do centro (BORJA, 1995). Segundo o autor:

El resultado de las elecciones de 1979, luego confirmado en 1983, 1987 y 1991, dio una clara mayoría de las fuerzas de izquierda que además contaron con el apoyo inicial del centro. La oposición derechista (Partido Popular, PP) ha sido siempre una pequeña minoría en el Consejo Municipal. La mayoría ha tenido en todo momento un fuerte liderazgo de su Alcalde (BORJA, 1995: 10).

Assim sendo, a constituição e a manutenção de um governo municipal de esquerda, a força política de todos os prefeitos, que escolheram e apontaram seus sucessores e assim puderam dar continuidade às políticas por eles iniciadas, em tese, podem ter, de alguma forma, influenciado no processo de transformação da cidade e, conseqüentemente, na implementação e continuidade do processo de planificação de Barcelona.

De acordo com Marshall (2000), os políticos que governam a cidade acreditam no processo de planificação de Barcelona, bem como têm a convicção de que esse processo se tornou uma parte essencial da governança mais ampla da cidade. Logo, com a continuação dos socialistas no município, parece provável que o planejamento estratégico permanecerá como parte da cidade de governança da máquina (MARSAHALL, 2000).

Essa estabilidade política pode ter também facilitado o denominado protagonismo da cidade e a geração de consenso, em torno de um projeto comum de cidade, e de uma visão de futuro que envolvesse os agentes urbanos, tendo como base a participação, pontos chave na metodologia de planificação desenvolvida em Barcelona e exportada para diferentes partes do mundo. E é sobre essa metodologia do processo de planificação da cidade de Barcelona que trataremos adiante.

2.4. O Processo Político e a Metodologia dos Planos Estratégicos de Barcelona

A metodologia de planificação estratégica de Barcelona se evidenciou como uma referência mundial, a ponto de haver consolidado um modelo específico, participativo e claramente diferenciado do modelo americano, *business oriented*. Barcelona conseguiu, em tese, uma governabilidade urbana que é caracterizada pela integração entre os diferentes agentes que se organizam em torno de uma estratégia coletiva para a cidade (SANTACANA, 1998).

Além disso, como veremos mais adiante, ter sediado as Olimpíadas de 1992 trouxe para a cidade inúmeros benefícios e investimentos que propiciaram diversas transformações na dinâmica produtiva e também na infra-estrutura urbana. Com isto, a região se afirmou como destino turístico, além de centro de atividades do setor terciário superior (AMENDOLA, 2002).

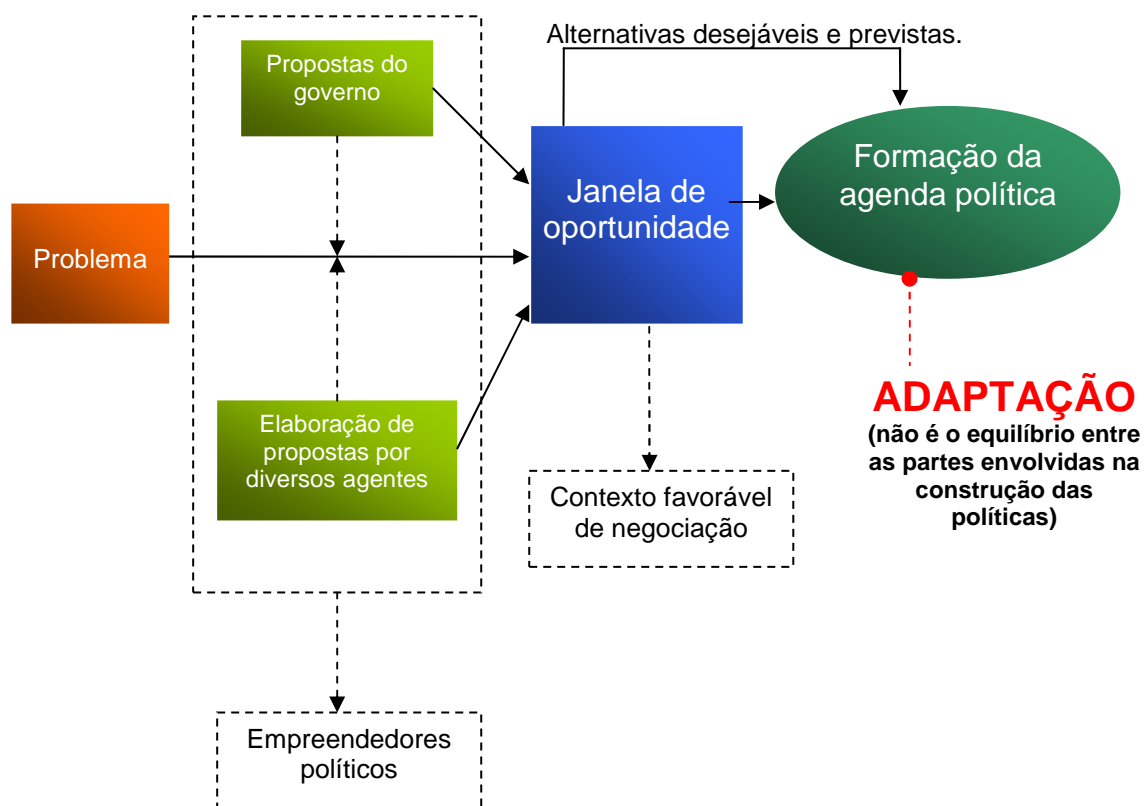
Contudo, segundo Borja e Castells (1999), no processo de planificação de uma cidade há sempre uma vontade política que é expressa por ação ou omissão e, por isso, é necessário que se defina, de acordo com Subirats (1989), em uma primeira fase de análise, os problemas a serem resolvidos, como já foi delineado anteriormente.

Os problemas traçados por Barcelona foram o enfrentamento da crise da década de 70 e a manutenção do nível de investimento e crescimento após os jogos olímpicos. Nesta perspectiva, a definição destas questões, assim como seu processo de análise e a criação de políticas públicas para enfrentá-los, foram facilitados em tese, pela estabilidade política da cidade. Isso porque, como descrito na seção anterior, era mais fácil se pensar em um planejamento de longo prazo com a continuidade do mesmo partido político no poder, o PSC.

Entretanto, só a estabilidade e continuidade política por si só não alterariam o cenário de crise em que cidade se encontrava, era necessário alterar a agenda política em torno de um planejamento estruturado. Neste sentido, a reforma administrativa iniciada em 1979, na prefeitura de Barcelona, criou as condições necessárias para que o processo de planificação da cidade fosse implementado e tivesse continuidade. Isso porque a função principal da administração municipal da cidade de Barcelona passou a ser a de desenhar estratégias e planos, ao invés de atuar como prestadora de serviços básicos.

A agenda política da cidade de Barcelona foi alterada, conforme define Kingdon (2003) que incorpora em sua análise variáveis adicionais, tais como agentes que participam direta ou indiretamente na formulação das agendas governamentais. Além disso, o mesmo autor descreve como esses agentes, tanto intra quanto extra governamentais, influenciam na formação das agendas públicas, evidenciando, assim, como surge uma agenda alternativa a partir da estruturação inicial, e de que maneira esta agenda é constituída dentro de uma sociedade complexa. Ao fazer isso, pode-se definir porque certas políticas públicas são adotadas e outras não, em termos mais amplos de que em uma estrutura sequencial simples (KINGDON, 2003), de acordo com a **figura 5** abaixo.

Figura 5 - Esquema representativo da teoria de Kingdon (2003)



Fonte: Adaptado da teoria de Kingdon (2003).

Foi exatamente isso o que ocorreu em Barcelona durante o processo de elaboração e implementação dos planos estratégicos da cidade. Os projetos estruturados dentro dos Planos Estratégicos de Barcelona possibilitaram investimentos em infra-estrutura urbana que auxiliaram no surgimento de novas atividades competitivas para inserir a cidade nos mercados internacionais (AMENDOLA, 2002).

Mas tudo isto só foi possível com a instauração de uma nova ordem institucional na Espanha, que se deu com a queda do regime franquista e com a reestruturação administrativa e política da Espanha, como foi visto nas seções anteriores deste trabalho. Foi a partir disto tudo que as cidades espanholas passaram a ter autonomia política e econômica, assim como novas competências urbanísticas e ampliação da participação nos gastos públicos (COMPANS, 2004).

Houve, portanto, uma disputa de recursos, de natureza política, e alguns atores tiveram mais e outros menos influência nessa disputa, sendo que o principal ator na constituição desta agenda refere-se, nesse caso, à cúpula de governo dominante do processo, (KINGDON, 2003), isto é o PSC, que, no poder desde 1979, facilitou, por conseguinte, a constituição dos planos estratégicos.

De acordo com Kingdon (2003), os eleitores isolados são importantes em uma certa medida, mas face aos participantes centrais da arena política, essa importância fica reduzida. Tendo o PSC tanta força, e há tanto tempo na prefeitura da cidade, ficou mais fácil levar a cabo as alterações propostas pela cúpula do partido e assim alterar a agenda política da cidade de Barcelona. Isso porque as alianças eram mais estáveis e a maioria na Câmara (*Cosejo*) facilitou a implementação de políticas públicas que iam ao encontro do processo de planificação proposto pelo partido.

Como os investimentos para os jogos já estavam garantidos, a questão era o que fazer após os jogos, como continuar tendo aporte financeiro, aproveitando o passo inicial já dado. Para alcançar tais objetivos, a Prefeitura de Barcelona continuou alterando a agenda política em um processo planejado e continuado, conforme defende Kingdon (2003). Mesmo assim, havia uma demanda, por serviços públicos, reprimida desde a ditadura, e com a volta do regime democrático na Espanha, diferentes grupos de interesse, que antes se quer faziam parte da arena política, surgem e passam a cobrar do governo ações para suprir estas demandas.

Segundo Kingdon (2003), os pesos relativos dos participantes da arena política e sua capacidade de influência são importantes para se saber como a agenda será definida. Basicamente, quem influencia, em importância, as agendas são: os burocratas de carreira; grupos de interesse, através de lobbies; a academia; a mídia; e a opinião pública, que se informa pela mídia (KINGDON, 2003).

Por isso, a busca do consenso anunciada no método de planejamento estratégico desenvolvido por Barcelona é tão importante. A metodologia, presente no Plano Estratégico catalão, pretendia envolver os grupos considerados como os mais representativos da região em seus mecanismos institucionais. Assim, a elaboração do Plano Estratégico Econômico e Social de Barcelona de forma participativa, teoricamente, fez com que a planificação da cidade ganhasse fôlego, como destaca Compans (2004):

A elaboração do Plan Estratégic Economic i Social de Barcelona (PEESB), entre 1988 e 1990, foi o elemento central da construção de um consenso em torno das ações que pudessem assegurar a transformação econômica e urbana coerente como desejo de internacionalização da cidade, também motivado pela necessidade de ampliar a base social do governo, como forma de evitar as derrotas eleitorais do Partido Socialista, que já vinham ocorrendo em outras partes da Espanha. (COMPANS, 2004: 43).

Além disso, a geração de consenso em torno desta visão de futuro, que passa a ser compartilhada entre estes agentes, é um dos objetivos centrais da metodologia de planificação catalã. Essa visão de futuro e essa criação de consenso em torno dela são promovidas pela participação destes agentes nos mecanismos institucionais dos planos estratégicos de Barcelona. Mecanismos estes que foram mantidos ao longo do tempo, como se verá adiante na descrição detalhada do desenvolvimento dos quatro planos estratégico de Barcelona.

Kingdon (2003) constrói em sua teoria um modelo de análise que se aplica ao caso de Barcelona, no qual há um problema a ser resolvido, por meio da política pública, mas seu entendimento e sua inserção na agenda vão depender da política feita pelos diversos atores que influenciam esta agenda. O peso dos agentes, como observamos, vai depender em parte da quantidade de informação que cada agente possui (KINGDON, 2003). Neste caso, a metodologia desenvolvida no processo de planificação de Barcelona, no qual a criação de consenso em torno de futuro comum de cidade é um dos elementos centrais e pode ter auxiliado a implementação dos planos estratégicos catalães.

Em suma, Kingdon (2003) descreve que as agendas mudam, como foi o caso de Barcelona, mas os agentes gradualmente recombina elementos de suas redes sociais, dentro de novos propósitos. Foi o que ocorreu dentro do método de planificação de Barcelona, no qual a necessidade de mudança da agenda fez com que os dirigentes trabalhassem em suas proposições por um longo período de tempo, e, no caso de Barcelona, os dirigentes do PSC tiveram tempo suficiente para isto (KINGDON, 2003).

Outro ponto fundamental a ser destacado é a de oportunidade política ou janela de oportunidade que se abriu na cidade de Barcelona. Os cenários político e administrativo permitiram que Barcelona, a partir da metade dos anos 80, iniciasse um processo de reestruturação econômica e urbana, em que a escolha da cidade para a realização dos jogos

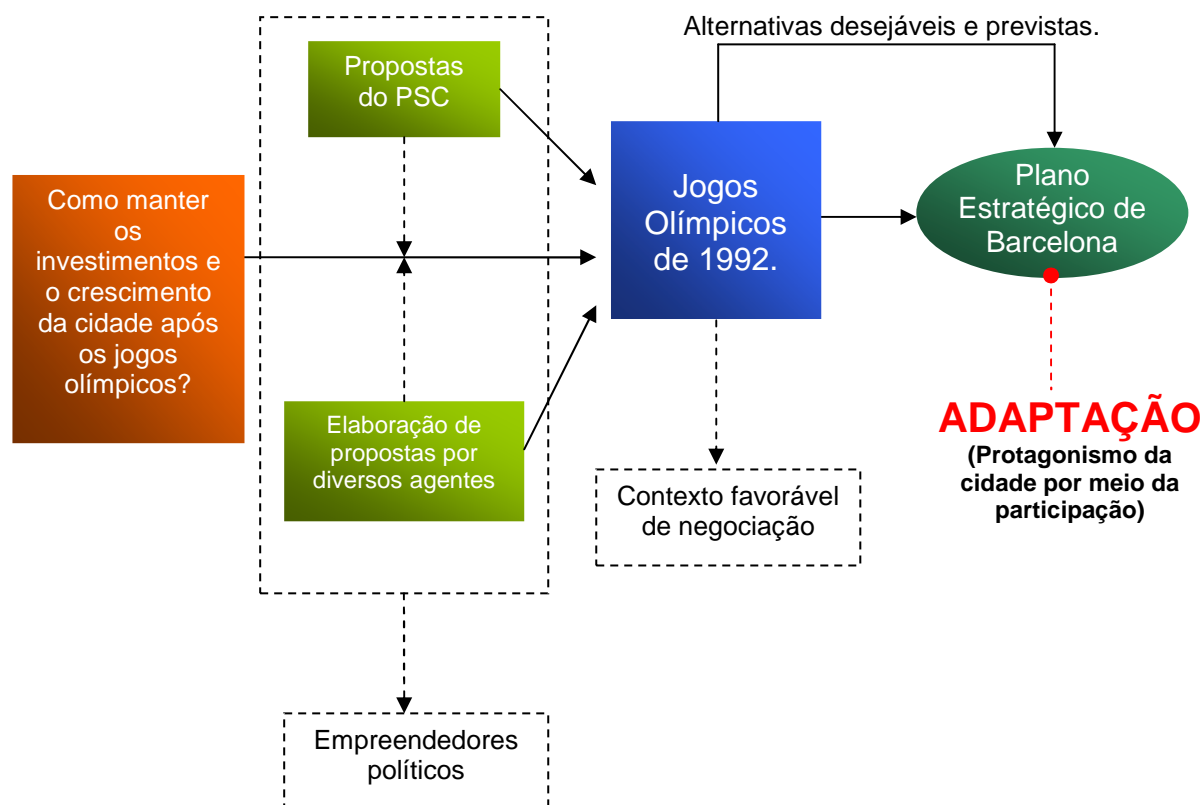
olímpicos de 1992 teve um papel preponderante. A escolha de Barcelona como sede dos Jogos Olímpicos de 1992 foi à grande janela de oportunidade da cidade, pois gerou um contexto favorável de negociação entre os agentes políticos urbanos.

Quando a janela de oportunidade se abre, ou seja, quando as negociações se iniciam dentro de um contexto favorável, é possível alterações na agenda inicial, ou a implementação de alternativas inicialmente previstas desejáveis, mas não exequíveis de imediato. As propostas têm que ser elaboradas bem antes disso. É necessário, portanto, costurar acordos no decorrer do processo. A adaptação é a chave para se entender esse modelo e não o equilíbrio entre as partes da construção da política (KINGDON, 2003). Logo, a grande janela de oportunidade dos planos de Barcelona foi os Jogos Olímpicos, que mudaram profundamente a cidade.

A partir da escolha de Barcelona como sede olímpica, foram produzidos incrementos significativos, atrelados à decisão de se intensificar os ingressos fiscais. Era prioritário otimizar recursos, racionalizar a organização governamental e sua gestão, além de melhorar os serviços prestados aos cidadãos. O objetivo central era o de desenhar políticas que permitissem incrementar os investimentos na cidade (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Assim, os investimentos para os jogos já estavam garantidos, o problema era o que fazer após os jogos, como continuar tendo aporte financeiro, aproveitando o passo inicial já dado. Para alcançar tais objetivos a Prefeitura de Barcelona continuou alterando a agenda política em um processo planejado e continuado, elaborando assim o primeiro plano estratégico da cidade de Barcelona, conforme a teoria de Kingdon (2003) aplicada ao caso de Barcelona, como demonstra a **figura 6** abaixo.

Figura 6 - Esquema representativo da teoria de Kingdon (2003), adaptado ao cenário do Primeiro Plano Estratégico de Barcelona.



Fonte: Adaptado da teoria de Kingdon (2003).

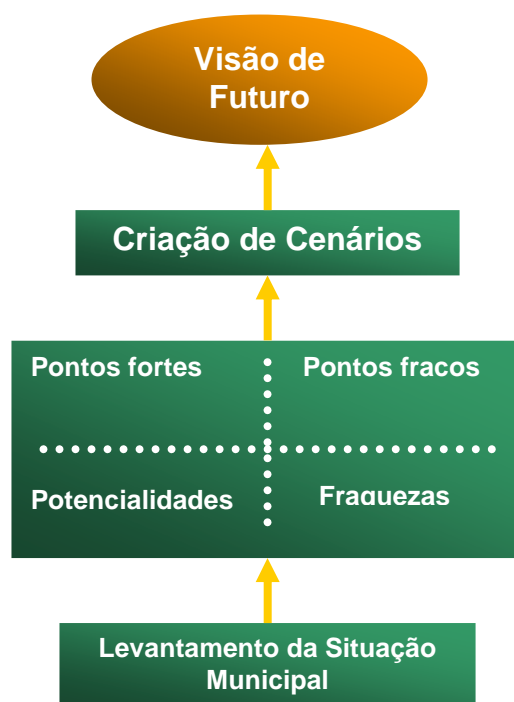
A finalidade do primeiro Plano Estratégico Econômico e Social, Barcelona 2000, era o mesmo da reforma administrativa anteriormente descrita nas seções anteriores, dar continuidade ao dinamismo e ao impulso econômico gerados pelos Jogos Olímpicos. Para tanto, foi produzido um marco de reflexão, o diagnóstico da cidade, no qual foi estabelecido um programa de atuação e de geração de consenso a médio e longo prazos, em torno de um ideal de cidade a ser alcançado.

A prefeitura de Barcelona era a instituição promotora deste marco de reflexão, que tinha como objetivo a busca do chamado protagonismo da cidade no Plano. Este protagonismo seria alcançado, como descrito anteriormente, pela participação dos diferentes agentes sociais e econômicos presentes em Barcelona. Acreditava-se que, por meio desta participação, a geração de consenso se tornaria mais fácil (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Essa busca de consenso pode ser analisada por meio da teoria de Subirats (1989). O autor defende que quando políticas públicas são colocadas em prática, acabam sendo influenciadas por grupos de interesse. Logo, a participação pode facilitar a capacidade de resposta aos anseios destes grupos em relação à administração pública.

Esse diagnóstico, segundo Borja e Castells (1995), leva em consideração o entorno, o território e a administração. Com base neste documento, seria possível determinar a visão de futuro desejada e, a partir daí, se definirem as ações que serão empreendidas para se alcançar o futuro desejado. A visão de futuro é feita com base na criação de cenários que são traçados, de acordo com Campreciós (1998), com o levantamento da situação inicial da cidade, de suas potencialidades e fraquezas, pontos fortes e pontos fracos, de acordo com a **figura 7** abaixo.

Figura 7 - Bases da Visão de Futuro



Fonte: Desenvolvido com base em Campreciós (1998)

Paralelamente à elaboração do diagnóstico, há outra etapa do plano estratégico: a implementação dos mecanismos institucionais do plano, que tem por objetivo fomentar a tão anunciada participação, assim como o protagonismo da cidade. São alguns destes mecanismos, que, com base no diagnóstico, elaboraram a referida visão de futuro.

As etapas da metodologia do plano de Barcelona relatadas até agora podem remontar a teoria de Evans (1995), pois a participação nos mecanismos institucionais de agentes urbanos da cidade de Barcelona em conjunto com agentes governamentais, de alguma forma, pode ter criado sinergia entre Estado e sociedade, gerando assim um ciclo virtuoso, no qual a sociedade influi no bom funcionamento do governo e o governo, por sua vez, induz a criação de capital social. O espaço de reflexão sobre a cidade, aberto pela metodologia do plano estratégico, por meio da participação pública nos diferentes mecanismos institucionais do plano estratégico de Barcelona, pode ter induzido ao que Evans (1995) denomina de sinergia entre o Estado e a sociedade.

Os mecanismos institucionais do plano estratégico de Barcelona são compostos por diferentes instâncias, sendo a primeira delas um escritório autônomo de coordenação, não administrado pela prefeitura de Barcelona e fora da administração pública, responsável pela coordenação de todo processo de planificação. Esse escritório de coordenação do plano estratégico até hoje é financiado em parte pela iniciativa privada, e o plano é feito com a participação e o financiamento de uma rede de instituições públicas e privadas (CAMPRECIÓS, 1998).

O órgão máximo de participação institucional do plano estratégico de Barcelona é o Conselho Geral do Plano Estratégico (*Consejo General del Plan Estratégico*), sua função é aprovar as diretrizes do plano em todos os seus níveis: diagnóstico, objetivos e estratégias. Este Conselho, inicialmente no primeiro plano, era presidido pelo prefeito de Barcelona e formado por 190 membros representantes institucionais e personalidades consideradas relevantes no cenário da cidade (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

Já o Comitê Executivo do Plano (*Comité Ejecutivo*) é diretamente o responsável pela elaboração do Plano. Além disso, no primeiro plano, seis comissões técnicas se encarregaram de elaborar as propostas estratégicas que constituíram posteriormente o conteúdo do plano. Dando suporte ao conselho e ao comitê, há o Escritório de Coordenação (*Oficina de Coordinación*) e a Comissão Assessora (*Comisión Asesora*), que é composta por seis professores universitários, ambos têm como objetivo orientar metodologicamente as diferentes etapas do plano que podem ser visualizadas na **figura 8** abaixo (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999).

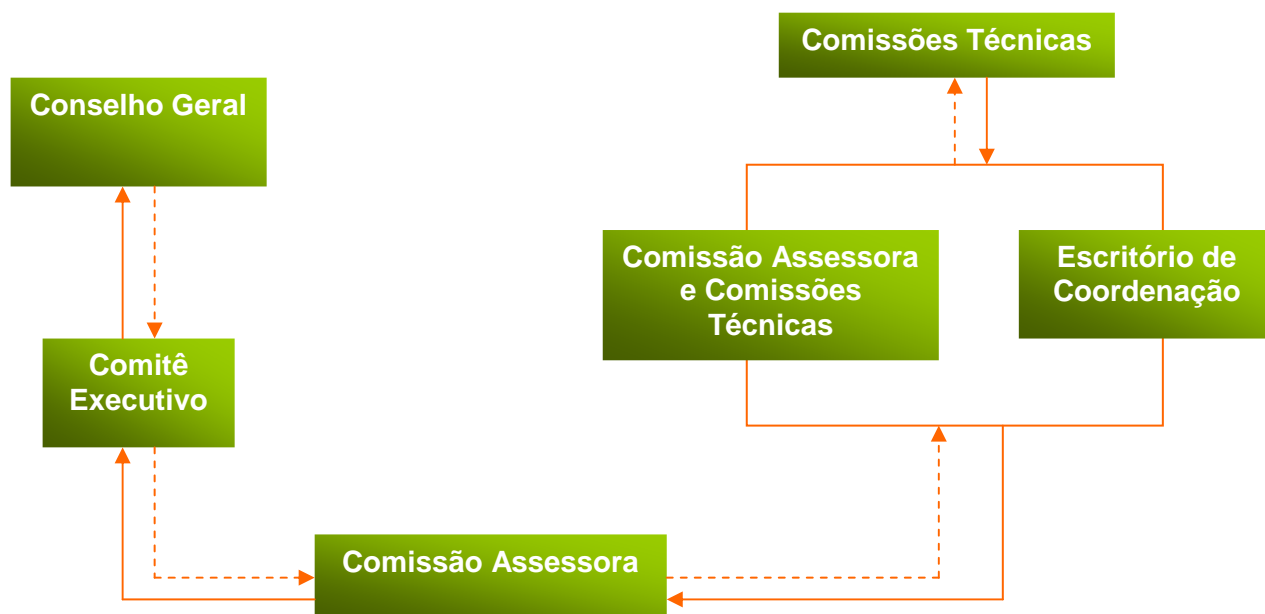
Figura 8 - Etapas do Plano Estratégico de Barcelona.



Fonte: Desenvolvido com base em Campreciós, 1998.

Estes mecanismos institucionais, o Conselho Geral do Plano Estratégico, o Comitê Executivo do Plano, o Escritório de Coordenação, a Comissão Assessora e as Comissões Técnicas, eram parte da Associação do Plano Estratégico de Barcelona 2000 (*Associació Pla Estratégic Barcelona 2000*), e se organizavam de acordo com a **figura 9**, abaixo. A Associação do Plano Estratégico de Barcelona 2000 é uma entidade privada, sem fins lucrativos e de associação livre e voluntária. Atualmente, o Conselho Geral da Associação está constituído por 300 membros, entre eles se encontram entidades privadas e instituições públicas, os demais mecanismos no quarto plano foram extintos e outros mecanismos foram criados, apesar do processo de planificação, que se constitui como um ciclo, continuar o mesmo, como veremos adiante.

Figura 9 - Organograma dos mecanismos Institucionais do Plano Estratégico de Barcelona



Fonte: Livre tradução de Campreciós (1989).

Assim, a partir do diagnóstico e da implementação institucional do planejamento estratégico, inicia-se a formulação do plano em si, com a definição da visão de futuro baseada no diagnóstico. A elaboração desta visão era um processo de caráter interno, em que o Comitê Executivo tinha um papel especial no que tange a sua identificação e compreensão da visão. Era uma fase de debates internos no Comitê Executivo do Plano, onde se explicitava o modelo de cidade desejado e se delineavam os consensos e compromissos de cada instituição em torno do chamado futuro da cidade (CAMPRECIÓS, 1998).

De acordo com o modelo de análise de políticas públicas, desenvolvido por Subirats (1989), que se divide em dez perguntas a serem respondidas durante a elaboração e implementação de políticas públicas, no processo denominado pelo referido autor como “*labor e introspección de consenso*”, neste ponto da metodologia do plano estratégico de Barcelona, já é possível responder as duas primeiras questões: 1) Onde estamos? 2) Onde queremos chegar?

O “*labor e introspección de consenso*” se realiza com o intuito de se delinear diferentes aproximações do problema a ser resolvido e para fixar objetivos em relação à política a ser

desenhada e implementada. O referido processo é utilizado com o objetivo de auxiliar a tomada de decisão do gestor e de melhorar a atuação de uma organização (SUBIRATS, 1989:93).

As demais perguntas do método são: 3) Quais as dificuldades que impedem a organização de chegar no objetivo desejado? 4) O que se necessita de outras instituições, instâncias ou organismos? 5) O que se requer de cada um dos órgãos encarregados da ação administrativa? 6) Como abordar objetivos múltiplos? 7) Em que momento pode-se falar em êxito da organização? 8) Se deveria quantificar o nível de consecução dos objetivos inicialmente traçados? 9) Em que condições pode-se assegurar a relevância do êxito? 10) O que fazer no caso de não se cumprir os objetivos previstos? Ao longo da análise da metodologia de planificação de Barcelona, presente neste trabalho, todas estas questões levantadas por Subirats (1989) serão explicitadas dentro da metodologia do plano estratégico de Barcelona.

Assim sendo, no caso do plano estratégico de Barcelona, a organização que está sendo tratada em seu contexto é representada pelos seus mecanismos institucionais, isto é, a Associação do Plano Estratégico de Barcelona 2000 (*Associació Pla Estratégic Barcelona 2000*). Além disso, a decisão tomada pelos gestores do primeiro plano, presentes nestes mecanismos institucionais da Associação em questão, foi a de manter o mesmo nível de investimentos na cidade de Barcelona após os Jogos Olímpicos de 1992.

Dando prosseguimento à análise, a primeira pergunta (Onde estamos?) visa uma aproximação da realidade de atuação da organização, e para responder a esta pergunta e proceder a uma análise que compare a realidade do uso de recursos disponíveis com as finalidades da organização previamente definidas, às vezes, de acordo com Subirats (1989), é necessária a contratação de uma consultoria externa à organização, para garantir a transparência e a autonomia de processo (SUBIRATS, 1989).

No caso da metodologia do plano estratégico de Barcelona, a primeira questão foi respondida por meio do diagnóstico. Para realizar este diagnóstico, em relação ao primeiro plano estratégico da cidade de Barcelona, seus idealizadores tinham duas opções: A primeira era contratar um escritório autônomo e externo, que já tinha experiência e estrutura própria. A segunda era criar um escritório novo, uma equipe escolhida por critérios técnicos, que

assumiria a coordenação do processo. Optou-se por criar um escritório, independente da prefeitura, que atua até hoje, em tese, como uma consultoria externa (CAMPRECIÓS, 1998).

A segunda pergunta definida por Subirats (1989), (Onde queremos chegar?), tem como objetivo apontar a distância entre o ponto de partida da organização e o objetivo estabelecido pela mesma. Trata-se de vincular o objetivo concreto a ser examinado, as limitações da organização e as possibilidades de melhora (SUBIRATS, 1989). No caso da metodologia desenvolvida no plano estratégico de Barcelona, essa pergunta é respondida pela visão de futuro, que, de acordo com Campreciós (1998), corresponde ao desejo dos partícipes do processo de planificação para o futuro da cidade.

O procedimento para se chegar a esta visão de futuro começava pela realização de longas sessões, as quais, por meio do diagnóstico, se selecionavam as variáveis mais importantes para uma projeção de cidade, com o intuito de gerar consenso entre as instituições promotoras do plano. Isso era necessário para se focar em aspectos mais relevantes do diagnóstico, dando ênfase no que realmente era estratégico, abandonando os demais (CAMPRECIÓS, 1989).

Assim, o Comitê Executivo, entrava em consenso e idealizava a visão de futuro e a apresentava ao Conselho Geral, que a aprovava ou não. No caso de Barcelona, a visão de futuro do primeiro plano era: *“Consolidar Barcelona como uma metrópole empreendedora européia, socialmente equilibrada e fortemente enraizada na cultura mediterrânea”* (livremente traduzido do catalão de Campreciós, 1998:55).

A busca pelo consenso dentro da metodologia de planificação desenvolvida em Barcelona é um ponto que merece destaque. Segundo Borja e Castells (1999), os riscos a serem enfrentados pelo planejamento estratégico giram em torno da participação insuficiente e da falta de consenso entre os partícipes do processo. Além disso, a escolha incorreta na definição dos objetivos, a seleção dos projetos e a impossibilidade de levar os projetos adiante dentro do plano, se configuram também como fatores impeditivos do processo.

Neste ponto, podemos retomar a teoria de Subirats (1989) que afirma ser a escolha errada do problema, ou a falta de uma definição clara do mesmo, o impedimento para se elaborar uma visão de futuro coerente com os meios que a organização possui para a solução do problema. Observando a Associação do Plano Estratégico de Barcelona 2000, sem uma boa definição do

problema a ser resolvido, não seria possível se gerar um bom diagnóstico. Sem uma análise coerente do referido diagnóstico, não haveria como se criar uma visão de futuro condizente com o problema definido a priori: Como manter o nível de investimentos e o crescimento da cidade de Barcelona após os Jogos Olímpicos de 1992? Pode-se observar que a resposta a este problema está desenhada na visão de futuro traçada pelo Comitê Executivo do Plano.

Além disso, se aplicarmos a teoria desenvolvida por Kingdon (2003), tendo em vista o problema traçado inicialmente, pode-se observar que os Jogos Olímpicos de Barcelona realmente se configuraram como uma janela de oportunidade para estruturação de uma agenda em torno de um processo de planificação da cidade. O contexto favorável de negociações induzido pela escolha de Barcelona, como sede das Olimpíadas de 1992, pode de alguma forma ter contribuído positivamente na criação de consenso em torno da visão de futuro criada dentro do primeiro plano estratégico de Barcelona.

A partir da aprovação da visão de futuro, segundo Campreciós (1998), passava-se da etapa seguinte da metodologia desenvolvida em Barcelona à identificação dos caminhos a serem seguidos para se alcançar a visão de futuro. Esta fase cabia novamente ao Comitê Executivo, que tinha como tarefa, nesta parte da metodologia, identificar o denominado primeiro marco de estratégia. O primeiro marco de estratégia visava auxiliar na constituição das Comissões Técnicas, que tinham como objetivo chegar a um consenso sobre o conjunto de objetivos e propostas de ações a serem incorporadas pelo Comitê Executivo na redação do plano estratégico e, posteriormente, apresentadas para a apreciação e aprovação pelo Conselho Geral. No primeiro plano estratégico de Barcelona, foram instituídas seis Comissões Técnicas, eram elas:

- A) Redução dos desequilíbrios sociais;
- B) Formação de recursos humanos;
- C) Serviços avançados a empresas;
- D) Fatores de atração cultural, comercial e turística;
- E) Promoção industrial;
- F) Infra-estrutura de serviços públicos (livremente traduzido do catalão de Campreciós, 1998:56).

Como já ressaltado anteriormente, o objetivo das Comissões Técnicas era o de buscar consenso sobre um conjunto de objetivos e propostas de ações delineadas pelo Comitê Executivo em relação ao plano estratégico. Este conjunto de objetivos e propostas de ações,

delineadas pelo Comitê Executivo, eram elaboradas para facilitar o cumprimento das estratégias estabelecidas dentro do marco estratégico inicial (CAMPRECIÓS, 1998).

Assim sendo, para otimizar a tarefa das diferentes Comissões, dentro da metodologia de trabalho, foi estabelecido um calendário. Além disso, os documentos sob os quais as comissões trabalharam, no denominado nível avançado de análise, pediam que as comissões identificassem claramente os resultados a serem alcançados por cada conjunto de objetivos e propostas de ações, esses resultados se dividiam em: identificação dos objetivos, compreensão dos indicadores, identificação dos responsáveis e estimação de verbas (CAMPRECIÓS, 1998).

A parte da metodologia desenvolvida para trabalhar com as Comissões Técnicas se encaixa nas perguntas número 3, 4, 5, 6, 7 e 8, das dez presentes no processo denominado por Subirats (1989) como “*labor e introspección de consenso*” (SUBIRATS, 1989:93), são elas: 3) Quais as dificuldades que impedem a organização de chegar ao objetivo desejado? 4) O que se necessita de outras instituições, instâncias ou organismos? 5) O que se requer de cada um dos órgãos encarregados da ação administrativa? 6) Como abordar objetivos múltiplos? 7) Em que momento pode-se falar em êxito da organização? 8) Se deveria quantificar o nível de consecução dos objetivos inicialmente traçados?

Quanto à pergunta número três (Quais as dificuldades que impedem a organização de chegar ao objetivo desejado?) é justamente nela em que se identificam as limitações internas e externas para se alcançar os resultados desejados (SUBIRATS, 1989). No caso do plano estratégico de Barcelona, a estimação pressupostária, presente no denominado nível avançado de análise das Comissões Técnicas, de alguma forma responde a esta pergunta.

Dando continuidade à análise da metodologia do plano estratégico de Barcelona, sob a ótica da teoria de Subirats (1989), a parte da identificação pela comissão técnica dos responsáveis pelos objetivos que são traçados responde as perguntas número 4 (O que se necessita de outras instituições, instâncias ou organismos?) 5 (O que se requer de cada um dos órgãos encarregados da ação administrativa?) elaboradas pelo referido autor. Essa parte da análise se torna importante porque, segundo Subirats (1989), ressalta aspectos interorganizacionais e intergovernamentais. É nesta fase que a organização avalia, mediante os recursos que dispõe, se é necessário recorrer a outras instâncias administrativas e até mesmo a outras organizações,

para alcançar os objetivos previamente estipulados. Assim, é possível estabelecer de que forma cada membro de cada setor da organização irá contribuir e como serão orquestrados dentro da política pública em questão.

A pergunta de número 6 (Como abordar objetivos múltiplos?), a de número 7 (Em que momento pode-se falar em êxito da organização?) e a de número 8 (Se deveria quantificar o nível de consecução dos objetivos inicialmente traçados?), questões levantadas por Subirats (1989), são ligadas à estipulação de indicadores e prazos para cada objetivo traçado dentro do plano estratégico. Segundo o referido autor, para se mostrar o grau do êxito que se obteve após a implementação da política pública, é necessário que tenha indicadores ou outros mecanismos que possam aferir as ações postas em prática. Isso porque toda política implementada gera efeitos previstos e não previstos, para se avaliar estes efeitos é preciso parâmetros.

Neste ponto, Subirats (1989) concorda com Kingdon (2003) que, em sua teoria, postula que por meio da abertura da janela de oportunidade se forma uma agenda política para se alcançar alternativas desejáveis e previstas. Contudo, para avaliar se as referidas alternativas foram alcançadas, são necessários indicadores. Assim sendo, dentro da tarefa das comissões técnicas do plano estratégico de Barcelona, alguns pressupostos, tanto da teoria de Subirats (1989) como da teoria de Kingdon (2003), são atendidos. É importante destacar que quem coordenava o trabalho das comissões técnicas era a comissão assessora, que tinha por objetivo auxiliar do ponto de vista metodológico as pautas de trabalho e concretizar os objetivos de cada fase (CAMPRECIÓS, 1998).

Após o trabalho das comissões técnicas, passava-se a fase de elaboração e redação do plano, uma fase fechada onde o comitê executivo, por meio das propostas apresentadas pelas comissões técnicas, fazia a redação do plano em si. O resultado final desta fase era encaminhado para aprovação do conselho geral, por isto o documento final, segundo a metodologia desenvolvida, deveria facilitar uma visão unitária, conter uma estratégia coerente e ter uma fácil interpretação pelo público que irá lê-lo (CAMPRECIÓS, 1998). Além disso, como ressaltado anteriormente, a criação de consenso em torno de uma visão única de cidade é um dos pontos chaves da metodologia catalã, logo, a chancela do conselho geral e a linguagem utilizada no documento final eram importantes para a construção desta visão única.

As próximas etapas do plano estratégico eram sua implantação e avaliação. A implantação era uma fase em que a ação planificadora era a de um efeito multiplicador de propostas e projetos diversos, presentes dentro do plano estratégico, desenvolvidos pelas instituições que constituíam a associação do plano. Se tratava de formar parcerias entre empresas e agentes da cidade, para realização de propostas delineadas dentro do plano em si (CAMPRECIÓS, 1998).

A partir da implementação das propostas dentro do tempo estipulado nas metas do plano, passava-se a fase de avaliação, na qual eram constituídos diversos grupos e segmentos, mais reduzidos que as comissões técnicas, contudo, dando preferência aos agentes implicados no processo, com o intuito de analisar a implantação das propostas do plano de acordo com os indicadores previamente estipulados e os horizontes de tempo delineados (CAMPRECIÓS, 1998).

Esta parte da metodologia pode ser enquadrada nas duas últimas perguntas da teoria desenvolvida por Subirats (1989), a pergunta número 9 (Em que condições pode-se assegurar a relevância do êxito?) e a pergunta número 10 (O que fazer no caso de não se cumprir os objetivos previstos?). Para tanto, são necessários indicadores, isso porque a política aplicada pode não produzir o efeito desejado. Neste caso, o problema está no desenho da política, que necessita ser estruturada em torno de objetivos possíveis de serem atingidos (SUBIRATS, 1989). Com objetivos claros, em tese fica mais fácil a instrumentação dos meios para se alcançar os objetivos da política pública delineada. Ao longo do processo, é necessário que haja flexibilidade para se ajustar os rumos da política ao longo do tempo, o que dentro da metodologia de um planejamento estratégico é muito pertinente, pois o referido mecanismo não possui a rigidez de um plano diretor, que tem a configuração de uma lei.

Foi por meio da metodologia acima descrita, possibilitada pelos contextos histórico, administrativo e político da cidade de Barcelona, que outros planos estratégicos foram elaborados e implementados, dando continuidade e sustentabilidade ao processo de planificação da capital catalã. Para facilitar a compreensão do ciclo de planificação, dividiu-se em seis etapas, contudo, como o próprio nome do processo sugere, se trata de um ciclo em que a ordem das etapas não é importante, o que interessa é o processo contínuo de planificação.

Na primeira etapa do ciclo de planejamento, há a implementação dos mecanismos institucionais. A partir daí, passa-se à segunda etapa: a elaboração do diagnóstico, de onde se destacaram as potencialidades e as fraquezas da região metropolitana. A terceira etapa, a etapa de estudos ou para atualização ou elaboração do plano, iniciam-se as análises do diagnóstico para elaborar a visão de futuro, os objetivos e projetos do plano. Depois, na quarta etapa passa-se para a elaboração do documento do plano estratégico em si, com a definição de projetos, objetivos e indicadores e metas temporais para cada objetivo e projeto, que serão submetidos ao conselho geral que aprovará ou não o que foi redigido. Pula-se, então, para a quinta fase: a implementação do plano estratégico. Após esta fase, chega-se à etapa de número 6, a avaliação das ações implementadas. A partir da sexta etapa, inicia-se novamente o processo, gerando assim o que definimos nesta tese como ciclo da planificação que se configura de acordo com a **figura 10** abaixo.

Figura 10 – Ciclo de Planificação Catalão.



Tendo este ciclo como base, observa-se que os quatro planos estratégicos de Barcelona, que possuíam uma visão competitiva da cidade, pretendiam uma inserção no contexto regional, na

Comunidade Econômica Européia e no mercado internacional globalizado, tendo para isto uma lógica e uma continuidade, conforme se observa na **tabela 2** abaixo:

Tabela 02 – Cronograma do Planejamento de Barcelona

Ano	Iniciativa
1988	Início do Primeiro Plano
1990	Aprovação do I Plano Estratégico de Barcelona
1992	Jogos Olímpicos de Barcelona
1994	Aprovação do II Plano de Barcelona
1999	Aprovação do III Plano de Barcelona
2003	Início do I Plano Metropolitano de Barcelona
2004	Foro Universal
2005/2006	Revisão do I Plano Metropolitano de Barcelona
2006/2010	Segunda Revisão do I Plano Metropolitano de Barcelona

Fonte: Plano Estratégico de Barcelona. (2006). http://www.bcn2000.es/es/default_es.aspx, acesso em janeiro de 2006.

Assim sendo, a metodologia acima descrita, assim como a estrutura dos mecanismos institucionais, foi mantida do primeiro até o terceiro plano. E como, podemos observar na tabela anterior, o quarto plano deixou de ser apenas para cidade e passou a englobar toda a região metropolitana de Barcelona, ou seja, 36 municípios (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

O quarto plano estratégico de Barcelona, primeiro plano estratégico metropolitano, foi aprovado em 2003, após um ano e meio de trabalho de diferentes comissões. Durante o período de concepção e implementação do plano, as tarefas desempenhadas pela comissão de estratégia tinham o objetivo de impulsionar e pôr em prática as medidas no plano propostas. Além disso, a comissão de prospectiva colocou em prática sua tarefa de elaborar temas para serem discutidos e incorporados ao plano (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

Nesta fase do plano, conseguiu-se trabalhar em dois níveis diferenciados, o primeiro nível de pensamento e elaboração, exercido pela comissão de prospectiva, e o segundo nível sendo o de ação, exercido pela comissão de coordenação estratégica. Essa estrutura foi criada pensando na mudança de escala do plano, que passa de um contexto municipal para um contexto metropolitano, incorporando em seus mecanismos institucionais os 36 municípios da

região metropolitana de Barcelona e seus representantes (mesmo escopo da AMB), e na reestruturação da Associação do Plano Estratégico de Barcelona (Área Metropolitana de Barcelona). De acordo com o próprio plano:

Pasar de un plan de ámbito municipal a um plan metropolitano ha supuesto la introducción de una cierta identidad y una vinulación supramunicipal como elemento de base para la configuración estratégica metropolitana. Este hecho parece esencial para avanzar hacia la institucionalización del AMB (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i:42).

Assim sendo, a metodologia do plano, apesar da reestruturação dos mecanismos institucionais, se apresenta muito similar à do primeiro, do segundo e do terceiro plano de âmbito municipal. A visão de futuro continua sendo geral, compartilhada e advinda da análise de perspectivas de múltiplos apresentadas no diagnóstico. Esta visão de futuro continua sendo consensuada e aprovada pelo conselho geral (mecanismo mantido dentro da estrutura institucional) (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

A partir daí, gera-se um conjunto coerente de objetivos e medidas para se atingir a visão de futuro. Para cada um dos objetivos, continuam existindo parâmetros, isto é, indicadores e horizontes temporais a serem atingidos. O ciclo de planificação apresentado anteriormente se mantém o mesmo, apesar da reestruturação dos mecanismos institucionais da Associação do Plano Estratégico (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

As mudanças nos mecanismos institucionais se deram pelo fato de que com a troca de escala do plano, que passou a ser metropolitano, outros agentes foram incorporados ao processo de planificação e, com isso, contradições surgiram, sendo necessário melhorar o modelo de tomadas de decisões coletivas. Afinal de contas, consenso é a palavra-chave dentro da metodologia criada em Barcelona. A solução foi reorganizar o organograma do plano e redistribuir as tarefas dentro deste novo desenho (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i), mantendo-se apenas o conselho geral (*Consejo General*), que continua com as mesmas funções, sendo, conforme definição do próprio plano, o órgão maior de participação e decisão.

Criou-se o conselho de vice-presidentes (*Consejo de Vicepresidentes*), que mantém um caráter informal, realizando uma reunião por ano com os prefeitos da comissão delegada (*Comisión Delegada*). Contudo, o próprio plano estratégico destaca que o conselho de vice-

presidentes deveria ter um caráter formal. A partir desta formalização, caberia ao conselho de vice-presidentes participar de debates mais constantes com a comissão delegada e com o conselho territorial dos prefeitos (*Consejo Territorial de Alcades*), buscando realizar as seguintes tarefas: formulação e aprovação dos objetivos do plano e seus respectivos projetos; entrar em acordo com os demais partícipes do processo sobre a liderança e a responsabilidade da implantação de cada ação; assumir a apresentação das tarefas anteriormente delineadas perante o conselho geral (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

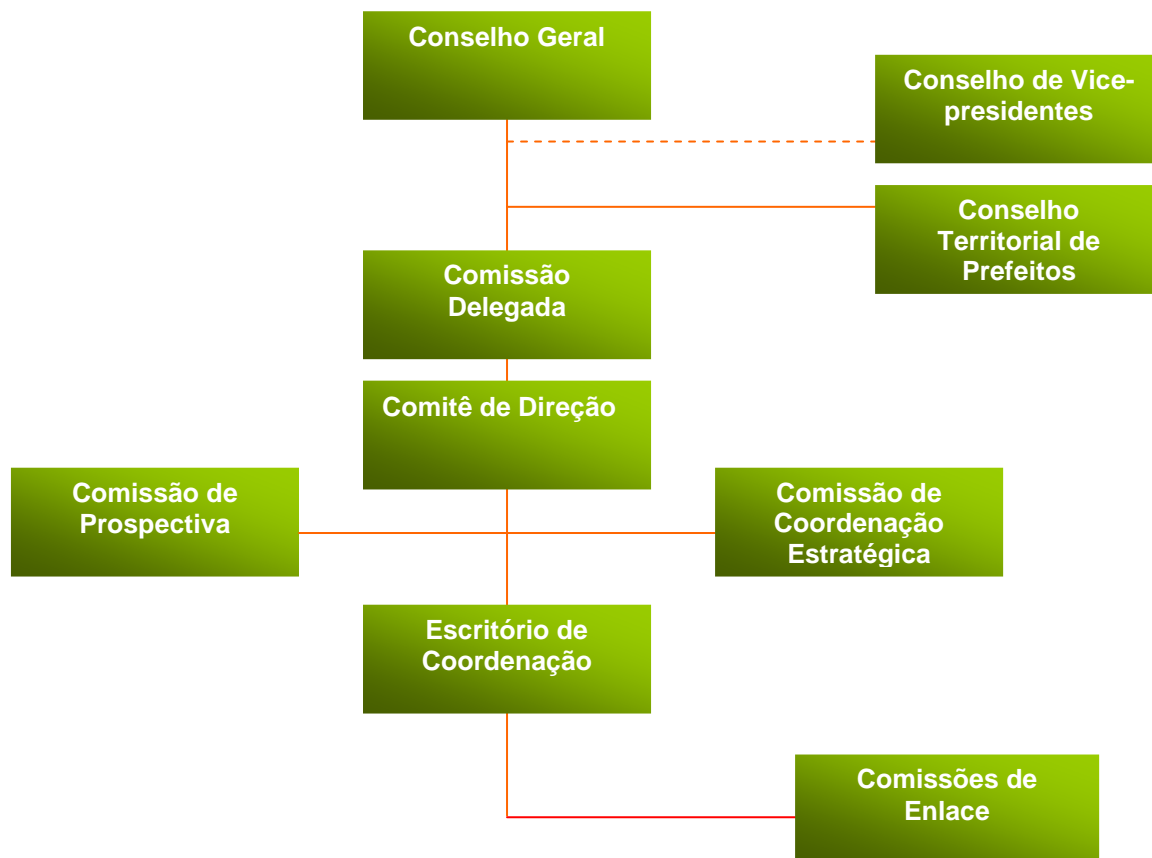
Foi criado também o conselho territorial de prefeitos (*Consejo Territorial de Alcades*), que tem como finalidade estabelecer e garantir a participação de todos os prefeitos da região metropolitana de Barcelona, além de formalizar a liderança dos prefeitos neste processo. As funções do conselho territorial de prefeitos são: elaborar a visão estratégica do território metropolitano e os projetos pertinentes a esta visão, como também apresentar esta visão ao conselho de vice-presidentes. Já, a comissão delegada (*Comisión Delegada*) é órgão de delegação executiva do conselho geral, sua função é aprovar as grandes linhas do plano levando em conta as funções diárias da Associação do Plano Estratégico. Além disso, cabe à comissão delegada a elaboração de propostas de atuação que serão apresentadas e aprovadas ao conselho geral (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

Já, o comitê de direção (*Comité de Dirección*), que é formado pelo presidente da comissão delegada, o presidente da comissão de prospectiva (*Comisión de Prospectia*) e da comissão de coordenação de estratégica, além do coordenador geral do plano, foi criado com as funções de impulsionar os trabalhos e o andamento do plano, fiscalizando sua execução; e também para observar os trabalhos da comissão de prospectiva e da comissão de coordenação estratégica, cuidando para que as funções destes órgãos atinjam o nível de formulação de projetos e propostas concretas, para implementação e execução dos mesmos. Além disso, o comitê de direção também é responsável por observar a evolução dos programas e projetos já aprovados e incorporados ao plano; e para propor a constituição e a composição das comissões. Enfim, a função principal do comitê de direção gira em torno da melhora e da coordenação do funcionamento dos dois níveis diferenciados do plano estratégico metropolitano, o primeiro nível de pensamento e elaboração (exercido pela comissão de prospectiva) e o segundo nível, o nível de ação (exercido pela comissão de coordenação estratégica), como já definido anteriormente (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

A comissão de coordenação estratégica (*Comisión de Coordinación Estratégica*) tem por função discutir as estratégias; pôr em prática as recomendações da comissão de prospectiva; elaborar propostas e indicadores adequados e impulsionar a implementação dos objetivos do plano; além de aportar idéias e propostas para o escritório de coordenação. Já, a comissão de prospectiva (*Comisión de Prospectiva*) tem como função refletir sobre os temas futuros, dando insumos à comissão de coordenação estratégica (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

As comissões de enlace (*Comisiones de Enlace*) reforçam a relação entre os agentes da Área Metropolitana de Barcelona (AMB) com os agentes da Região Metropolitana de Barcelona (RMB). Por fim, o escritório de coordenação continua com a mesma função: coordenar o processo de planificação como um todo. Assim sendo, os mecanismos institucionais do plano foram adaptados, conforme **figura 11** abaixo, se mantendo o ciclo de planificação apresentado anteriormente (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

Figura 11 - Novo Organograma do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona



Fonte: ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006:46.

Com a metodologia e as funções dos mecanismos institucionais da Associação do Plano estratégico de Barcelona explicitados, na próxima parte serão apresentados os conteúdos de cada um dos planos estratégicos delineados no contexto de Barcelona.

2.4.1. O Primeiro Plano Estratégico de Barcelona

O primeiro plano estratégico de Barcelona procurava em seu conteúdo firmar Barcelona como uma cidade pertencente ao cenário turístico e econômico europeu. Com a decisão a favor de Barcelona para sediar as Olimpíadas de 1992, a cidade tinha que planejar seriamente sua integração a um modelo urbano europeu, de uma Europa cada vez mais urbana que constatava a importância do crescimento das cidades como um núcleo básico de desenvolvimento da vida social e econômica (SANTACANA, 1988). Os investimentos para os jogos estavam garantidos, a questão era o que fazer para manter o ingresso de investimentos após os Jogos Olímpicos, como manter o crescimento da cidade. Além disso, de acordo com Compans (2004):

A instauração de uma nova ordem institucional na Espanha após a queda do regime franquista conferiu maior autonomia política e econômica às cidades espanholas, atribuindo-lhes novas competências em matéria urbanística e ampliando substancialmente sua participação no gasto público total. Isso permitiu ao “Ayuntamiento” de Barcelona protagonizar um processo de reestruturação urbana e econômica que teve início na segunda metade dos anos 80, para o qual contribuiu decisivamente a realização dos Jogos Olímpicos de 1992. Desde o anúncio da escolha da cidade para sediar este grande evento, em 1986, o governo local decidira utilizá-lo para alavancar um processo de desenvolvimento fundado na cooperação público-privado, na melhoria dos serviços e da infra-estrutura urbana e na modernização e inserção competitiva da cidade no cenário internacional. Entretanto, algumas ações visando à dinamização da economia local já haviam sido iniciadas em 1985, com a criação de uma série de empresas municipais de capital misto voltadas ao fomento da atividade econômica e à melhoria das infra-estruturas de transportes e de telecomunicações. A promoção econômica foi ainda buscada por meio da gestão mista de grandes infra-estruturas de acessibilidade [...] e da constituição de parcerias públicoprivado na promoção de atividades culturais, de turismo, de desenvolvimento urbano e de limpeza de fachadas e de monumentos. A taxa de desemprego, que chegara a 17,2% em 1986, recuou para 9,7% em 1989 (COMPANS, 2004: 42-43).

Assim a visão que Barcelona projetou para seu futuro foi a de uma metrópole européia dinâmica, solidamente assentada na macro-região onde se situa geograficamente, com qualidade de vida moderna, socialmente equilibrada e impregnada da cultura mediterrânea

(SANTACANA, 1988). Com isso, um elemento se transforma em primordial nas intervenções urbanas promovidas na cidade de Barcelona e em um fator importante no discurso de reconstrução da cidade européia: o interesse na formalização dos espaços públicos. Após um período de pouco interesse sobre o tema, a partir da metade da década de 70, começa a se retomar o discurso sobre a necessidade de recuperação das ruas, das praças e dos espaços públicos em geral. Contribuem para o ressurgimento desta necessidade a degradação e a desocupação de certas áreas consideradas centrais nas cidades, assim como, áreas industriais e portuárias que perdem funcionalidade. Trata-se de uma atitude diferenciada em relação ao espaço urbano, tendo como base a convicção de que as intervenções no espaço público devem ser selecionadas e orientadas a serem economicamente eficientes e funcionais para a cidade (MONCLÚS, 2003). Além disso, de acordo com Moura (1998):

A ênfase nessa perspectiva de desenvolvimento local traduziu-se, também, na escolha inicial dos atores locais, os mais representativos, que integrariam o processo de concertação pública: as associações empresariais e instituições econômicas, públicas e privadas. A incorporação posterior das centrais sindicais veio responder a uma motivação política e agregou àquela orientação a problemática das desigualdades sociais. Esta aparece no objetivo do primeiro plano em termos de equilíbrio social e, no segundo, de integração social, traduzindo-se em medidas voltadas para os segmentos excluídos ou pouco incluídos pelo progresso econômico, dentre os quais estão os jovens, os idosos e os imigrantes (MOURA, 1998:72).

Assim, para concretizar esta visão, os gestores do plano poderiam em tese aproveitar a janela de oportunidade aberta pela escolha de Barcelona como sede dos jogos olímpicos de 1992 e, a partir deste ponto, ordenar a dinâmica de Barcelona pós Olimpíadas. A questão elaborada pelos gestores era: Como manter o mesmo nível de investimento na cidade, após os Jogos Olímpicos de Barcelona? Para tanto, era necessário fortalecer a marca de uma região européia que poderia se configurar a partir da tradição e da realidade industrial como elemento de força da área (SANTACANA, 1988), assim de acordo com Compans (2004):

As propostas resultantes do processo de negociação entre os grupos considerados os mais representativos da cidade, que compunham o Comitê Executivo, os representantes de 193 instituições, que formavam o Conselho Geral, e os 520 diretores de empresas privadas, públicas de instituições diversas, que constituíam as Comissões Técnicas, foram agrupadas em 6 grandes linhas estratégicas, com o objetivo maior de “consolidar Barcelona como metrópole empreendedora européia, com uma forte incidência na região em que está situada, com qualidade de vida moderna, socialmente equilibrada e fortemente arraigada na cultura mediterrânea” (Plano Estratégico Econômico e Social – Barcelona 2000, citado por Forn, 1993) (COMPANS, 2004:43).

Neste sentido, três eram os eixos sobre os quais se poderia trabalhar: formação, uma boa base de serviços e infra-estrutura. Esses foram os três pilares sob os quais se edificou o novo modelo de competitividade do primeiro plano estratégico de Barcelona (SANTACANA, 1988). Após alguns anos, como previsto no primeiro plano, Barcelona, segundo a avaliação da própria Associação do Plano Estratégico de Barcelona 2000, se converteu em uma metrópole europeia. Para facilitar a realização da visão de futuro do primeiro plano estratégico de Barcelona, se desenhou e organizou uma série de objetivos em torno de três linhas estratégicas:

Linha 1 - Configurar Barcelona como um dos centros direcionais de sua macrorregião;

Linha 2 - Melhorar a qualidade de vida e de progresso das pessoas;

Linha 3 - Potencializar a indústria de serviços avançados e às empresas (SANTACANA, 1988).

Os objetivos do I Plano Estratégico Barcelona 2000 haviam tomado o rumo certo, segundo a avaliação da própria Associação do Plano Estratégico de Barcelona 2000, e 70% do que havia sido proposto estavam em fase de implementação e alcançavam as médias desejadas. Segundo a mesma avaliação da referida associação, só foi possível alcançar os objetivos previstos no plano com o esforço coletivo dos agentes econômicos e sociais presentes na cidade de Barcelona, cada qual com seus objetivos concretos, mas em consenso no que diz respeito às linhas estratégicas e à visão de futuro elaboradas (SANTACANA, 1988).

Com isso, de acordo com a Associação do Plano Estratégico 2000, não era mais pertinente discutir a posição de Barcelona no território europeu e sua integração às cidades europeias, visto que esses objetivos já tinham sido alcançados. Com herança do I Plano Estratégico Barcelona 2000, elaborado e implementado nos anos 80, surgia o momento oportuno de iniciar o processo de elaboração do II Plano Estratégico Barcelona 2000, com base na realidade do novo entorno econômico e social que estava surgindo (SANTACANA, 1988). O ciclo de planificação teve continuidade.

2.4.2. O segundo plano estratégico de Barcelona

Se o I Plano Estratégico Barcelona 2000 focava uma integração com a Europa, o II Plano Estratégico Barcelona 2000 enfatizava uma nova ordem mundial que estava surgindo, a globalização. O papel das cidades dentro deste novo contexto mundial constituiu um dos principais focos para a nova visão que guiou o processo de planificação da cidade de Barcelona (SANTACANA, 1988), assim de acordo com Moura (1998):

A referência ao processo de globalização e ao papel que as cidades podem cumprir, em matéria de desenvolvimento econômico, aparece com mais profundidade na análise do entorno do II Plano. Aí, discute-se o aprofundamento da competitividade interurbana, sendo afirmado que, nesse contexto, poucas cidades ganham, adquirindo funções de comando na organização da economia mundial, e outras perdem ou, ainda, podem ficar em situação intermediária. Adota-se esta última situação para o caso de Barcelona, assumindo-se, então, a perspectiva de *una ciudad internacional importante* (MOURA, 1998:72).

Assim, no segundo plano estratégico de Barcelona, o ponto de vista do processo de planificação se volta para um novo entorno globalizado que, em tese, poderia tornar possível uma nova visão de cidade, que aproveitava as oportunidades abertas pelo plano anterior e pela nova configuração da economia global. Logo, a visão de Barcelona do segundo plano era de uma cidade que aproveitaria as grandes mudanças físicas ocorridas nos últimos anos e, a partir disto, aspiraria as oportunidades oferecidas às cidades por um mundo globalizado. Cabia, neste sentido, ao plano estratégico da cidade de Barcelona centrar esforços para transpassar a esta nova dimensão. Não no âmbito das características econômicas, mas no sentido de tentar incentivar o processo econômico e social de seus habitantes (SANTACANA, 1988).

O segundo plano estratégico integra cinco linhas estratégicas. A primeira linha estratégica focaliza uma série de objetivos que teriam de facilitar o processo de adaptação dos setores econômicos da área de Barcelona a economia internacional. A segunda linha estratégica do plano pretende dimensionar as áreas de atuação dentro do marco territorial metropolitano de Barcelona. A terceira linha estratégica se referia à integração social. A quarta linha estratégica integrou os objetivos endereçados a potencializar uma série de atividades produtivas que

pudessem garantir o objetivo central do segundo plano. A última linha estratégica era o posicionamento da área metropolitana de Barcelona na economia internacional. (SANTACANA, 1988).

Sendo assim, durante dez anos de experiência de planificação urbana, Barcelona elaborou dois planos estratégicos, identificou e criou um consenso em torno de um modelo de cidade e promoveu um modelo de metrópole inserido no fenômeno da globalização. A cidade realmente mudou de escala, passando de uma estratégia de cidade para uma estratégia metropolitana. O plano havia se tornado uma referência para outras cidades na Catalunha e na América Latina, com as quais se estabeleceu uma relação frutífera a partir de um objetivo do segundo plano: a criação do CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), que até então tem a adesão de cinquenta cidades, sendo a sua secretaria geral situada em Barcelona (SANTACANA, 1988). O terceiro plano, por sua vez, teve que preparar a mudança de escala, a passagem de um plano estratégico de âmbito municipal para um plano metropolitano.

2.4.3. O terceiro plano estratégico de Barcelona

Graças à planificação estratégica que Barcelona mudou sua escala, colocando no papel um marco, de tal maneira que as peças chave para o futuro da cidade foram orientadas em uma dada direção. Conseguiu-se uma linguagem única entre os agentes econômicos e sociais da cidade, o que é mais importante que o plano (SANTACANA, 1988). A geração de consenso é um ponto chave na metodologia catalã, e no terceiro plano não poderia ser diferente.

Outro ponto chave do terceiro plano era a cidade do conhecimento. O conhecimento se converteu em criação de riqueza, de empresas e de lócus de trabalho. Cidades como Barcelona deveriam fomentar seu processo em todas as atividades que giram em torno da informação e do conhecimento. Sem esquecer o emprego, que permanece como tema chave do terceiro plano (SANTACANA, 1988).

Em suma, o primeiro plano vai consolidar a metrópole européia, o segundo vai introduzir o conceito de globalização e o terceiro teria que partir de uma série de premissas que pensasse sobre a necessidade de aprofundar o tema da região metropolitana de Barcelona como área produtora de riqueza e de bem-estar social, um marco de uma Europa unida que necessita

melhorar de posição (SANTACANA, 1988). O desenvolvimento destas etapas prepararia, então, o caminho para o quarto plano que seria o responsável pelo salto de escala de um plano municipal para um plano regional, englobando toda região metropolitana de Barcelona, isto é, 36 municípios da AMB.

2.4.4. O quarto plano estratégico de Barcelona

O diagnóstico, primeira etapa do ciclo de planificação do quarto plano estratégico (primeiro plano metropolitano), que ia do ano de 2003 ao ano de 2005, constata duas potencialidades da região metropolitana de Barcelona: a primeira, deve-se ao fato da referida região ter alcançado o posto de sexta região europeia para o desenvolvimento de atividades econômicas; e a segunda, declara que a região possuía uma gama de importantes projetos de alcance metropolitano. Além disso, outras possibilidades se abriam com a consolidação e a ampliação da União Europeia, com o fortalecimento da globalização e a conseqüente expansão do mercado mundial de cidades; e também pela configuração de um novo modelo social devido ao aumento da imigração (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i).

Com estas novas perspectivas, na segunda etapa do ciclo de planificação, elaborou-se a seguinte visão de futuro da primeira etapa do quarto plano, que foi corroborada na terceira etapa de planificação:

- Renovación de los sectores de actividad económica;
- Garantía de accesibilidad, movilidad y calidad de vida;
- Gestión eficiente del territorio del AMB (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i: 49).

Passa-se, então, para a quinta fase: a implementação do plano estratégico. Após a implementação, chega-se à sexta fase, a avaliação das ações implementadas. A partir da sexta fase, inicia-se novamente o processo, seguindo o que definimos nesta tese como ciclo da planificação.

Então, um novo diagnóstico é feito com o intuito de atualizar o quarto plano estratégico. Esta atualização se refere ao período de tempo que vai de 2006 até 2010. Esse novo diagnóstico, feito de para atualizar o quarto plano, foi elaborado para atingir os novos parâmetros desejados para região metropolitana. Isso ocorreu porque se constatou que existiam vários

projetos urbanísticos dentro da própria AMB sem nenhuma conexão intermunicipal ou metropolitana. Assim, a revisão do quarto plano pretendia uma visão mais integrada e coletiva de projetos urbanísticos metropolitanos. Para tanto, a partir do novo diagnóstico, traçou-se uma nova visão de futuro:

A) Convertir la innovación, la creatividad y el conocimiento en la base de la competitividad y el proceso del AMB, valorando el potencial existente y facilitando la aplicación y la difusión de los nuevos conocimientos que se vayan generando y captando.

B) Actuar sobre los elementos que intervienen en lo que llamamos la productividad del territorio para garantizar el progreso de las personas en un marco de sostenibilidad económica, social y medioambiental.

C) Dotarse de los mecanismos necesarios para garantizar la gestión eficiente del territorio al servicio de los ciudadanos, empresas, entidades, instituciones y municipios del AMB (ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000, 2006i:47).

Tanto os objetivos como os projetos da segunda etapa do quarto plano estratégico de Barcelona foram elaborados de acordo com esta visão de futuro. Toda revisão do plano que se configurou em sua segunda etapa foi feita de acordo com o ciclo de planificação anteriormente apresentado, corroborando, assim, o que já foi explicitado nesta tese, ou seja, embora tenha mudado a estrutura dos mecanismos institucionais, o ciclo de planificação se manteve. Mas, nem tudo são flores, tanto a metodologia dos planos estratégicos de Barcelona quanto as implementações dos referidos planos são criticadas por várias linhas teóricas, sendo este tema tratado na sequência.

2.5. Nem tudo são flores I: críticas ao uso do plano estratégico como instrumento de gestão de cidades

O modelo desenvolvido para Barcelona é inspirado no planejamento estratégico empresarial, em que as empresas estão submetidas às condições e desafios do mercado. Dentro desta concepção empresarial, os governos locais estão expostos a estas mesmas condições e desafios. A cidade passa a ser uma mercadoria, e a administração pública passa a funcionar com a lógica do mercado, a idéia difundida por esse modelo é de que: *"a cidade é uma mercadoria ser vendidas, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades estão à venda"* (VAINER, 2002:78).

A nova identidade da cidade seria similar a de uma empresa. Contudo, essa transição de identidade pode causar distorções profundas. Nesta perspectiva, há de se ponderar o fato da cidade ser uma mercadoria complexa, considerando isto Vainer (2002) pergunta-se: Afinal de contas, o que se vende quando coloca-se à venda uma cidade?

A idéia é transformar a cidade em uma mercadoria de luxo, transfigurando a pobreza em ambiente. Logo, os pobres são um entorno social, por não se constituir demanda solvável, isto é, capazes de consumir a cidade. O público-alvo da cidade, na perspectiva de um plano estratégico, é constituído por consumidores específicos, como define Vainer (2002):

Em síntese, pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: o capital internacional, visitantes e o usuários solváveis (VAINER, 2002:83).

Assim, a cidade assume a forma ativa do sujeito e este sujeito é a empresa privada. Contudo, essa transposição direta de um mecanismo da área de gestão privada para a área pública tem a necessidade de adaptações profundas por conta da escolha dos instrumentos de gestão e da natureza da ação do processo decisório, diferenciados de uma empresa privada. Segundo Vainer (2002), os catalães não estão preocupados com essas questões referentes à transposição direta destes mecanismos. Hoje, segundo eles, a cidade deve ser encarada como uma empresa.

Há de se ter em mente também que não é a primeira vez que a cidade se inspira na gestão privada para se planejar. Lembremos que o urbanismo modernista tinha como base a fábrica taylorista, com processos racionais, reguladores, tarefas divididas e especializadas, além de produtos feitos em série e em larga escala. Contudo, segundo Vainer (2002), o modelo modernista utilizava pressupostos inquestionáveis dos modelos gerenciais privados. Na atual perspectiva de utilização de mecanismos da área privada na administração pública, a cidade vê-se de forma indireta assimilada pela lógica da empresa, pela lógica do mercado. Logo, a produção, a competição e a subordinação são assimiladas pela gestão pública, há a transposição da lógica que rege as empresas para a lógica que rege as prefeituras. A cidade passa a ser uma unidade de gestão de negócios sem as devidas adaptações à natureza diferenciada da administração pública municipal (VAINER, 2002).

Dentro desta lógica, o horizonte do planejamento passou a ser o mercado e os gestores das cidades passaram a decidir com base no mercado. Por conseguinte, os empresários passaram a ser os principais atores do processo e a separação entre o público e privado não é mais tão rígida. Privado no sentido capitalista da palavra. Assim sendo, o setor público incorpora a lógica privada e seus instrumentos são apropriados por grupos empresariais privados. Conforme Vainer (2002) relata:

Se se toma a experiência do Rio de Janeiro, em que um consórcio empresarial e associações patronais, em parcerias com a prefeitura, conduziram o processo de maneira absolutamente autoritária e fechada à participação de segmentos de escassa relevância estratégica, talvez se devesse falar de democracia direta da burguesia (VAINER, 2002:90).

A cidade vista como empresa surge em detrimento da cidade vista como um espaço político, isso porque o plano estratégico pressupõe uma cidade unificada, a cidade é tratada como uma unidade em torno de um projeto que possui um pensamento único, sendo o consenso a peça chave para esta visão unificada do espaço urbano. Mas, como construir este consenso?

Vainer (2002) aponta dois elementos chaves para a construção do tão importante consenso: a consciência de crise e o patriotismo de cidade. O primeiro elemento, a consciência de crise, é definido como algo passageiro, e que para construir um consenso duradouro é necessário transformá-lo em um patriotismo de cidade. Essa transformação propicia a instauração de um discurso único, de um projeto único, de cidade. Sendo assim, o patriotismo de cidade é resultado do processo de planificação bem-sucedido:

Uma vez conquistada a trégua social pelo sentimento generalizado de crise, a promoção sistemática e planejada do patriotismo de cidade constitui vetor estratégico da reprodução das condições da paz social no contexto da cidade empresa, agora também, da cidade pátria (VAINER, 2002:95).

Além disso, o fato dos consultores catalães estarem preocupados com a continuidade da gestão municipal, defendendo que os embates políticos são impedimentos à boa gestão, confronta os denominados cidadãos com os cidadãos. Os primeiros estariam acima de questões como visões ideológicas, projetos de sociedade, questões nacionais, que fazem parte do universo dos cidadãos. Contudo, essa divisão, segundo Vainer (2002), não faz sentido. Isso porque a cidadania é vivenciada de maneira mais próxima e intensa onde os indivíduos

residem. São nas cidades onde moram que os cidadãos estão mais próximos do poder, neste caso o poder local. Há de se notar também a enfática preocupação com uma liderança forte, personalizada no prefeito, sendo este fator preponderante para que a metodologia do plano estratégico catalão se desenvolva:

O governo forte, personalizado, e estável, apolítico, carismático, expressão da vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão interna, a fim de afrontar, com base num projeto competitivo e no patriotismo cívico, as outras cidades (VAINER, 2002: 97).

Com esta liderança e com o denominado patriotismo de cidade, elimina-se a esfera política local transformando-a em um projeto empresarial (VAINER, 2002). Estas são as maiores críticas ao modelo desenvolvido na Catalunha, o deslocamento da esfera política local para uma esfera empresarial e a incorporação apenas da população capaz de “consumir a cidade” em seu planejamento. Segundo Botelho (2004), essa questão toma corpo quando se analisa a questão habitacional na cidade:

O problema habitacional é um componente importante na realidade de Barcelona, sendo considerado um dos pontos fracos do “modelo” [...] Isso se passou com os Jogos Olímpicos de 1992: o Poder Municipal de Barcelona prometeu um grande número de moradias de proteção social em decorrência da construção das vilas olímpicas. Assim sendo, o poder local realizou um grande número de facilidades para a construção das moradias por parte dos promotores privados. Porém, uma vez concluídas, e tendo em vista sua rápida valorização, o interesse dos promotores imobiliários fez com que apenas um número simbólico de moradias fosse classificado como de proteção social, ou seja, vendidas ou alugadas a preços baixos para a população de menores rendimentos [...] A grande parte das moradias foi colocada no mercado, livres de qualquer regulamentação e sem a concorrência das moradias mais baratas prometidas pelo Poder Municipal, o que poderia ter baixado o preço geral da habitação num contexto de forte especulação (BOTELHO, 2004:117).

A questão da incorporação apenas da população capaz de “consumir a cidade”, no planejamento da cidade, leva a um ponto importante destacado por Bourdieu (1997): a necessidade de análise das relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico. Isso porque, segundo o autor, o espaço torna a sociedade hierarquizada com espaço hierarquizado, isso porque o espaço exprime hierarquias e distâncias sociais (BOURDIEU, 1997), assim como ocorre, de acordo com Botelho (2004), em relação à região metropolitana de Barcelona, conforme trecho abaixo:

Outra contradição constatada no projeto de renovação de Barcelona e de sua área metropolitana, é a de que, apesar da criação de espaços públicos de qualidade, há uma profusão de desinvestimentos e fechamentos de indústrias, realocação das atividades econômicas no território e deslocamento da população de certas áreas. A renovação estaria a serviço dos negócios, o que requer um incremento na dotação de recursos públicos diretamente produtivos (infra-estruturas, centros de pesquisa e desenvolvimento) e um retrocesso da parte dedicada ao capital público social (saúde, educação, moradia) (BOTELHO, 2004: 116).

Logo, o espaço social se retraduz no espaço físico, o espaço social se torna reificado, isto é, fisicamente realizado, se apresenta como a distribuição do espaço físico de diferentes bens e serviços. Além de agentes individuais e de grupos fisicamente localizados, dotados de oportunidades de apropriação destes bens e serviços (BOURDIEU, 1997). Assim, essa capacidade irá depender da trama dos diferentes capitais e da distância física destes bens, segundo Bourdieu (1997):

É na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado (BOURDIEU 1997:161).

Os diferentes espaços sociais fisicamente objetivados se sobrepõem. O resultado disto é a concentração dos bens mais raros e de seus proprietários em lugares específicos, em comparação com os lugares que são ocupados por grupos mais carentes (BOURDIEU, 1997). Quando se leva em conta apenas a população “capaz de consumir a cidade”, essa concentração pode aumentar, e a população que tem maior necessidade de bens de consumo coletivos fica, em tese, excluída do processo de planificação.

Com isso, os indivíduos capazes de “consumir a cidade” acabam adquirindo os denominados ganhos de localização, que são definidos por rendas associadas ao fato de estarem situados perto de agentes e de bens raros e cobiçados (equipamentos de saúde, culturais ou educacionais). Esses ganhos de localização se traduzem em ganhos de posição ou de classe, que se definem por um poder sobre o tempo, que são assegurados por endereços de prestígio, pela relação com o tempo de deslocamento, de acordo com a possibilidade de acesso a transportes públicos ou privados. Esse processo acaba gerando os ganhos de ocupação que se dão pela posse de um espaço físico, podendo excluir dele toda intrusão indesejável (BOURDIEU, 1997). Assim, se o planejador em sua concepção, dentro do processo de planificação, reitera a preferência por investir em áreas onde residem apenas os indivíduos capazes de “consumir a cidade”, este planejamento irá cada vez mais tornar os espaços

urbanos menos democráticos e exclusivos de uma classe mais abastada. Logo, ao planejar tendo em conta apenas aqueles capazes de consumir a cidade, o planejamento deixa de lado uma parcela significativa da população que demanda direitos de cidadania, a cidade passa a ter como eixo os direitos do consumidor, que são de outra ordem.

Além disso, o planejamento tecnocrata e centralizado começa a entrar em decadência juntamente com a crise econômica dos anos 70, e início dos 80. Segundo Monclús (2003), tanto na Europa como na América do Norte surgem movimentos que questionam o planejamento convencional. Estes movimentos ganharam força no final dos anos 60, início dos anos 70, como já relatado anteriormente no escopo deste capítulo (MONCLÚS, 2003). Os planos estratégicos municipais foram um dos mecanismos de gestão da cidade que surgiram como alternativa a este tipo de planejamento em crise (BORJA, 1995), como aponta Botelho (2004) em trecho destacado abaixo:

A crise da sociedade é também uma crise da cidade [...] crise essa que se expressou de distintas maneiras, a partir de meados dos anos 70, em distintas cidades do mundo capitalista: crise financeira e econômica dos poderes públicos municipais, crise de “funcionamento” da cidade (transportes, limpeza urbana, serviços sanitários etc.), crise da gestão política. Em resposta a esse conjunto de crises, novas formas de gestão e planejamento urbano foram colocadas em prática, a partir da década de 1980, em algumas cidades afetadas pela crise [...] transformando-se rapidamente em modelos mundiais “de boa gestão” a serem adotados pelas demais cidades (como é o caso do chamado “modelo Barcelona”) (BOTELHO, 2004:113).

Além disso, segundo Borja e Castells (1999), os planos estratégicos municipais mais modernos, dentro deste patamar incluem-se os planos de Barcelona, criam fóruns de discussão entre os agentes públicos e privados que atuam em uma cidade. Esses fóruns são formados para discutir em conjunto os grandes projetos urbanos que podem desenvolver o espaço urbano. Segundo os mesmos autores, o plano estratégico municipal é uma forma de se discutir, analisar, planejar e implementar mudanças e, para isso, a metodologia do plano toma como base uma análise da situação de forma participativa, focando os recursos escassos em pontos mais críticos. Os mesmos autores também defendem que essa participação da sociedade na administração local promove uma política econômica local para manutenção do crescimento.

Essa insistência na participação pública, que faz parte da metodologia utilizada pelos planos catalães, segundo a chave analítica de Evans (1997), auxilia na criação de sinergia entre a

sociedade e o Estado, gerando assim as bases para a construção de capital social e influenciando positivamente no funcionamento do Estado. Segundo o mesmo autor, por meio desta sinergia, a capacidade de participação da sociedade civil aumenta e a sociedade deixa de ser vista como cliente, mas sim como partícipe importante no processo de planificação. Além disso, de acordo com Moura (1998), a natureza do plano estratégico faz com haja uma maior participação do segmento empresarial, conforme trecho destacado abaixo:

Trata-se de uma rede plural, em termos do leque de forças sociais mobilizadas, estando mais representado o segmento empresarial, entre outros mais diretamente vinculados à área econômica. Isso por conta do que é o propósito central do PEC (Plano Estratégico de Barcelona), da direção dada ao mesmo desde o seu início. Sua função básica é a formulação e implementação de projetos estratégicos, tendo por base o compromisso e o consenso dos atores integrantes. Mas esta função desdobra-se em outras, em face do caráter não executivo do PEC, da pluralidade da rede e da diferenciação das suas instâncias organizativas. Por isso, constitui-se também como um espaço: para o exercício do lobby, visando à mobilização de recursos externos à rede; de pressão social, para que propostas minoritárias sejam, de fato, integradas; de articulação e (re)conhecimento de visões e interesses distintos; de informação e legitimação do processo de planejamento e dos projetos considerados estratégicos (MOURA, 1998:73).

Por essa perspectiva, a cidade não passaria a ter como eixo os direitos do consumidor, isso porque, no caso de Barcelona, ocorre o que Evans (1997) define como construtibilidade, que se dá por arranjos institucionais e pela construção e implementação de políticas públicas baseadas na participação, o que gera sinergia. Essa construtibilidade em Barcelona pode ser observada dentro da reforma administrativa empreendida na prefeitura e dentro da metodologia dos planos estratégicos da cidade e de sua região metropolitana, que foram edificadas sobre as bases da participação de diferentes agentes urbanos, como já relatado anteriormente. Dentro desta reforma e dos planos estratégicos, a participação adquire um papel fundamental na gestão da cidade, sendo reforçados os mecanismos participativos e os espaços de diálogo com a cidade. Como resultado disso, a sociedade passa a ser partícipe do processo de planejamento e não consumidora da cidade.

Com a sociedade como partícipe do processo de planejamento da cidade, fica difícil sustentar que o horizonte do planejamento passou a ser apenas o mercado e que os gestores das cidades passaram a decidir com base apenas no mercado. A sociedade por ser partícipe do processo de planificação, e, de acordo com a teoria de Evans (1997), tem a capacidade de influenciar no

planejamento e fazer com que esse horizonte se alargue, sendo conduzido para além do mercado, como argumenta Fernández (2005):

[...] gobernar ciudades es cada vez más dar algunos apoyos a los marginales o excluídos emergentes de aquella dinámica inexorable de la economía reciente. Es así que algunas gestiones exitosas recientes en el campo de la gobernabilidad urbana — como los casos de Seattle (con la alcaldía de Schell, bajo la gobernación de Oregon de Tom McCall), **Barcelona (bajo el gobierno Maragall)**, Roma (con la administración Rutelli), Porto Alegre (en la intendencia de Genro), Curitiba (en el municipio de Lerner) — encuentran oportunidades ya sea mejorando el financiamiento devenido de otros gobiernos nacionales o federales, aprovechando nichos favorables en coyunturas temporales y geográficas concretas, rediseñando el perfil de participación pública y popular en la administración local y reformulando la gobernabilidad sectorial tradicional mediante el montaje de programas de relaciones sinérgicas (FERNÁNDEZ, 2005:22, grifo nosso).

Planejar tendo em conta apenas aqueles capazes de “consumir a cidade”, deixando de lado uma parcela significativa da população que demanda direitos de cidadania, não se encaixa com a teoria desenvolvida por Subirats (1989), que pode ser utilizada como base de análise da metodologia dos planos estratégico de Barcelona. Isso porque com a consolidação da democracia na década de 80, há o aparecimento de mais agentes na arena política, agentes esses que se encontravam aliçados das esferas de representação durante o governo de Franco. Esses agentes buscavam espaço nas esferas decisórias e atendimento de suas demandas pelo setor público. Contudo, havia restrições financeiras que impediam com que o Estado Espanhol respondesse a essas novas demandas, como já destacado no início deste capítulo (SUBIRATS, 1989).

Foi no intuito de dar respostas a esses setores anteriormente aliçados, e em meio a uma crise, que os governos passam a utilizar técnicas que os auxiliem a ter o controle sobre o resultado de ações concertadas com o setor privado (SUBIRATS, 1989). Logo, é claro que os planos estratégicos de Barcelona são inspirados no planejamento estratégico empresarial, no qual as empresas estão submetidas às condições e desafios do mercado e, dentro desta concepção empresarial, os governos locais podem estar até expostos a estas mesmas condições e desafios (VAINER, 2002). Mas, esses mesmos governos locais têm de dar resposta não apenas para aqueles que são capazes de “consumir a cidade”, mas para os que não têm essa capacidade também e que se apresentam na arena pública demandando o reflexo das ações do setor público (SUBIRATS, 1989).

Além disso, não há a transposição direta de um mecanismo da área de gestão privada para a área pública. Adaptações em relação à metodologia de planejamento estratégico foram feitas, fóruns participativos foram criados, houve a necessidade de adaptações profundas do instrumento de gestão e da natureza da ação do processo decisório, que passou a ser participativo. Houve o que Subirats (1989) define como uma combinação entre uma mentalidade de melhora de gestão e as particularidades do setor público. Não houve, no entanto, a transposição da lógica que rege as empresas para a lógica que rege as prefeituras, ocorreu, sim, a adaptação de um mecanismo de gestão vindo do setor privado para a lógica do setor público. Isso se deu de forma participativa e incorporando setores da sociedade que se encontravam aliados do planejamento público, antes da volta da democracia na Espanha. Em adição a tudo isso, a proposta de manutenção dos investimentos da cidade é interessante, principalmente diante um cenário de falta de investimentos e crise econômica, apesar da cidade ainda perder para Madri, em termos de investimentos, segundo Botelho (2004):

Com relação à posição de Barcelona como “metrópole polarizadora” de uma região ou como “cidade global”, estudos realizados, ao longo da década de 1990, classificaram a cidade como pertencente à terceira ordem no cenário europeu [...] Ou seja, em termos de atração de sedes de empresas e de investimentos, Barcelona estaria atrás de Madri em uma posição que não corresponderia às intenções do poder político local (BOTELHO, 2004:116).

O modelo pode, em tese, não abarcar parcela considerável da população ou, como até alguns defendem, entregar a cidade ao capital, ou até mesmo ainda não ter classificado Barcelona como uma cidade de primeira ordem no cenário Europeu. Mas, teve como mérito a busca pela participação pública e implementação de um ciclo de planificação que se manteve ao longo de mais de vinte anos, buscando investimentos e crescimento para Barcelona e sua região metropolitana, além de consolidar um consenso de um projeto comum de cidade entre diferentes setores da sociedade e insistir fortemente na participação pública, tendo como base a sociedade como partícipe do processo de planificação. Contudo, este não é o foco desta tese e, portanto, este viés de análise não será incorporado na discussão. Entretanto, é importante ter em mente que estas críticas existem, conforme aponta Botelho (2004):

[...] com relação ao êxito da administração da cidade como promotora do crescimento econômico, da atração de investimentos em serviços e em setores de alta tecnologia, bem como da resolução de seus problemas sociais, alguns problemas podem ser detectados. Não se trata de desmerecer os êxitos da administração local, mas sim mostrar que o “modelo” vendido não está livre de contradições (BOTELHO, 2004:116).

Assim sendo, com a decadência do padrão tradicional de planejamento urbano, tecnocrata, centralizado e autoritário, diferentes modelos e ferramentas de planificação urbana concorrem para ocupar seu lugar, e o modelo do plano estratégico de Barcelona, de acordo com Moura, (1998) surge neste cenário como uma das:

[...] tentativas de renovação da gestão local, no sentido de projetar o desenvolvimento da cidade num horizonte de futuro, adotando um caminho distinto dos esquemas de planejamento de longo prazo, restritos ao âmbito técnico, bem como da administração setorial de serviços articulados em torno do orçamento anual. Por um lado, procurou-se constituir redes públicas e plurais, como mecanismo básico do processo de planejamento. Por outro, buscou-se integrar à agenda do debate público temas que vão além das demandas localizadas e imediatas, seja de um setor seja de partes do território, traduzindo-se em termos de diretrizes e projetos estratégicos para a cidade (MOURA 1998:70).

Foi assim que o plano estratégico se apresentou como uma opção no cenário complexo que se configurou após a globalização, se tornando a ferramenta de planificação urbana mais difundida no Brasil e em diferentes países latino-americanos. Em especial, ganhou força o modelo que foi apresentado anteriormente, o modelo catalão, e que foi aplicado na cidade do Rio de Janeiro. Modelo este que de acordo com Botelho, apesar das inúmeras críticas apresentadas pelo autor em questão, teve inúmeros êxitos, conforme trecho abaixo:

Em Barcelona, se levaram a cabo numerosas operações de renovação e melhoria urbana na área central e em certas áreas da periferia. Exemplo dessas operações seria a construção do Museu de Arte Contemporânea (MACBA) na área central e a abertura de um amplo espaço ao seu redor em uma área degradada do centro da cidade, revalorizando-a. Com relação ao urbanismo estratégico impulsionado pelos grandes eventos, também se pode dizer que Barcelona se situa em um dos postos mais altos do *ranking* internacional [...] A “revitalização” da cidade passou pela renovação social de diversos setores da cidade pela melhora do meio construído, pela construção de novos espaços de consumo e de lazer, e, também, por uma imagem capaz de incluir tudo isso [...] Reforçar a capacidade de atração da cidade como centro cultural, comercial e turístico constitui precisamente uma das principais linhas estratégicas de desenvolvimento da cidade [...] A administração de Barcelona teve êxito em propagar uma imagem positiva de suas políticas urbanas implementadas, que contou com amplo reconhecimento internacional, como o prêmio Príncipe de Gales de Desenho Urbano outorgado pela Universidade de Harvard, em 1987, e a medalha de ouro concedida pelo RIBA - a ordem britânica de arquitetos - aos políticos e arquitetos da administração barcelonesa, em 1999. Assim, a experiência de Barcelona, a converteu em uma espécie de referencial e modelo, sobretudo, para as administrações municipais e para os urbanistas de outras cidades européias e latino-americanas (BOTELHO, 2004:115).

Assim, desde as perspectivas mais críticas até as mais oficiais, parece haver um acordo no reconhecimento de que o modelo de planificação empreendido em Barcelona teve êxitos. Implementaram-se inúmeras operações de renovação e melhora urbana nas diferentes áreas da cidade, com o objetivo da manutenção e do incremento da vitalidade e da qualidade nos diferentes centros urbanos de Barcelona. E é com base nestas ações que o modelo de planeamento empreendido em Barcelona vem se mostrando criativo e novo (MONCLÚS, 2003).

Com isso, no próximo capítulo desta tese, passaremos a apresentar os dois Planos Estratégicos da cidade do Rio de Janeiro que, em tese, foram inspirados no modelo catalão, e o cenário complexo no qual estes planos se inserem. Serão apresentados seus contextos histórico, administrativo e político, procurando mostrar os diferentes fatores que influenciaram sua adoção e sua perpetuação ao longo do tempo. Analisa-se também de que forma esta metodologia de planificação catalã foi implantada, por meio do primeiro plano carioca, e a sua continuidade e o suposto desdobramento em um segundo plano.

3. O Caso do Rio de Janeiro.

O Rio de Janeiro tem uma tradição de planificação descontinuada. Ao longo do tempo, a cidade passou por diferentes intervenções planejadas. Algumas destas intervenções se tornaram estanques, isto é, cumpridas até o fim, mas sem a implementação de um ciclo de planificação após a sua execução, um exemplo disto é a reforma Pereira Passos, o primeiro plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro. Outras intervenções planificadoras foram interrompidas, parcialmente implementadas, ou sequer chegaram a se tornar realidade, como o Plano Agache, o Plano Doxiadis, o Plano Diretor Decenal; e o segundo plano estratégico, que em tese deveria formar com o primeiro um ciclo de planificação, mas que se configurou de outra forma, como veremos mais adiante neste capítulo.

O primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro que, teve início em 1993, e foi elaborado no período de 1994 a 1995, faz uso da metodologia utilizada na cidade de Barcelona. Metodologia esta que objetiva a resolução de problemas econômicos e ambientais, além de conflitos sociais presentes nas grandes metrópoles de forma participativa, adotando para isto um Conselho Diretor (AGUIAR, 1998), como veremos mais adiante.

Já, o segundo Plano Estratégico carioca voltou seu foco para as regiões da cidade, e ao invés de um conselho representativo adotou como fundamento a busca de um diálogo mais direto com os seus cidadãos. Segundo o próprio Plano, isso foi feito, para renovar de forma mais ampla e democrática o pacto anterior que envolvia apenas a sociedade civil organizada (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004).

No intervalo entre esses grandes movimentos de pensamento sobre os problemas urbanos da cidade, que se configuraram em forma de plano, o Rio foi alvo de planos urbanísticos apequenados que, em sua maioria, viam os problemas urbanos da cidade sob apenas um ponto de vista.

Sendo assim, neste capítulo, serão descritos os contextos histórico, administrativo e político que envolviam esses planos. Depois, se avançará nos condicionantes estruturais do primeiro

plano estratégico, que foi inspirado no de Barcelona, assim como na crítica ao seu desenvolvimento. Em seguida, discutiremos o segundo plano estratégico do Rio de Janeiro.

3.1. O Contexto Histórico do Rio de Janeiro

A história do Rio de Janeiro se confunde com a própria história política e administrativa do Brasil, e tal fato, como veremos mais adiante, apresentará diversas e complexas implicações que, por um lado, auxiliam o desenvolvimento da cidade e, por outro, problematizam sua constituição de identidade como ente federativo. A política da cidade do Rio de Janeiro foi largamente influenciada pelo plano Federal. Assim, seria plausível afirmar que o Rio foi palco de diferentes etapas da trajetória do país na sua constituição como nação, e isso ficou marcado na conformação da cidade, seja na sua administração, seja na sua identidade.

A fim de resumir melhor uma história tão imbricada com a trajetória nacional, para a construção do contexto onde se insere o objeto desta análise, dividiu-se a história da cidade do Rio de Janeiro em três fases:

- Fase 1 – O Rio de Janeiro Capital do Brasil;
- Fase 2 – O Rio de Janeiro do Estado da Guanabara ao Estado do Rio (A viúva da Capital); e
- Fase 3 – O Rio de Janeiro de Hoje.

Na primeira fase, O Rio de Janeiro Capital do Brasil, foram discutidas questões sobre a autonomia, que fomentava constantes embates entre as elites locais e as elites nacionais, e como resultado interferiam diretamente na maneira como a cidade era administrada. Algumas vezes, a cidade era autônoma em seus mecanismos de gestão e, outras vezes, sofria com a intervenção federal. Essa fase, em termos dos objetivos desta tese, é discutida já a partir da contemporaneidade, ou seja, século XX.

Na segunda fase, O Rio de Janeiro do Estado da Guanabara ao Estado do Rio, alcunhada, nesta tese, como a etapa da viúva da capital, foi a fase em que a cidade deixa de ser capital do país, vivenciando um período como cidade Estado e passando a ser capital do Estado do Rio de Janeiro com a fusão.

Na terceira fase, O Rio de Janeiro de Hoje, a cidade com base na constituição de 1988, assim como os demais municípios da federação, ganha *status* de ente federado e passa a ter autonomia para gerir seu próprio território. Neste último contexto, foram elaborados os dois planos estratégicos cariocas, objetivo de nossa análise.

3.1.1. Fase 1 – O Rio de Janeiro Capital do Brasil

No início do século XX, a política da cidade do Rio de Janeiro era muito difícil de ser analisada separadamente da política nacional. O Rio de Janeiro era a expressão do país, tanto nos aspectos positivos como nos aspectos negativos da república que se constituía. Foi no âmbito desta configuração de uma política regional que refletia mais os anseios nacionais que os locais, que emergiam três forças políticas e sociais. Segundo Freire e Sarmento (2004), essas forças eram:

- o nascimento de uma classe média com vocação cívica,
- a precoce incorporação de trabalhadores à via política;
- a presença na cidade das escolas militares, que produziram uma mocidade militar insatisfeita com seu afastamento dos centros de decisão e, por isso mesmo, propensa à intervenção pela força (FREIRE e SARMENTO, 2004:22).

Contudo, a primeira república se configurou com um caráter autoritário, o que provocou um distanciamento entre as estruturas políticas e essas três forças políticas e sociais emergentes, que se viam impedidas de expressar-se no cenário político local. Essa impossibilidade de expressão política se dava por conta da contínua nomeação dos prefeitos pelo governo federal, fato que só foi alterado com a mudança da capital para Brasília e a eleição de Carlos Lacerda para o cargo de governador do estado do Rio de Janeiro. A falta de autonomia política e de instituições estatais locais fortes e bem estruturadas fez com que a política local da cidade do Rio de Janeiro se voltasse para práticas clientelistas e se configurasse pela descaracterização da representação política, como veremos mais adiante (FREIRE e SARMENTO, 2004).

Foi no governo do Presidente Campos Sales (1898-1902) que a questão da autonomia da capital da federação volta a ser discutida. O então Presidente assumiu o poder substituindo Prudente de Moraes, que sofrera uma tentativa de assassinato. Além disso, o país passava por uma crise econômica e sofria o risco de fragmentação, segundo Motta (2001):

[...] Campos Sales resolveu interferir na cidade que, em vez de ser a capital da ordem, era, ao seu ver, o lugar de anarquia, das manifestações espontâneas de multidões descontroladas, arredias ao controle do governo. Era preciso a todo custo, abafar “os ecos da rua do Ouvidor” [...] (MOTTA, 2001:49).

Campos Sales possuía a maioria no congresso e conseguiu aumentar a ingerência do executivo federal no município do Rio de Janeiro. Em sua gestão, o senado perdeu a capacidade de sancionar o nome do prefeito da cidade. Assim, Campos Sales conseguiu interferir diretamente na gestão da cidade, aliando-se à imprensa para denunciar as fraudes nas eleições cariocas, tentando até anular as eleições municipais de 1902 (FREIRE e SARMENTO, 2004). Por isso, segundo Freire e Sarmiento (2004):

Pela via da desconstrução, a orientação presidencial terminou por produzir uma verdadeira saturação de atores sem mecanismos seguros de medição política [...] Não por acaso, nenhum prefeito do Distrito assentou lugar por muito tempo: durante a gestão de Sales, foram quatro os prefeitos da capital (FREIRE e SARMENTO, 2004:31).

Na gestão seguinte do Presidente Rodrigues Alves (1902-1906), o processo teve continuação por meio da suspensão temporária por seis meses das eleições para prefeito da cidade. A referida suspensão também significou o fechamento do conselho municipal e plenos poderes para o Prefeito Pereira Passos (1902-1906) levar adiante seu projeto de reurbanização total da capital do país. Segundo Motta (2001):

As indicações de Campos Sales foram seguidas à risca por Rodrigues Alves [...] o novo presidente, em dezembro de 1902, apenas um mês depois de sua posse, aprova a Lei 939, instituindo a “ditadura do prefeito” e o fechamento temporário da Câmara Municipal. Esse severo controle do jogo político carioca era indispensável para a implantação de uma reforma radical no espaço urbano da capital federal, que a transformasse, de fato, na “vitrine” da nação republicana. Não por acaso, aqui, se testara o projeto de uma capital despolitizada, voltada para a administração, com uma elite política fragmentada e dependente, e um povo/plebes controlado nas suas formas de atuação política (MOTTA, 2001: 52-53).

Foi neste cenário que Francisco Pereira Passos assumiu a prefeitura do Rio de Janeiro. Ele que se graduou em matemática pela Escola Central, em 1856, período em que a cidade do Rio de Janeiro foi assolada por diferentes epidemias como febre amarela, a varíola e cólera, resultado da falta de infra-estrutura sanitária. Sua formação de engenheiro foi em Paris na *École de Ponts et Chaussées*, na mesma época em que Georges Haussman empreendia uma

grande reforma urbana na capital francesa, com o intuito de transformar Paris em uma cidade moderna. Ao retornar ao Brasil, dentre outras coisas, trabalhou na construção da estrada de ferro Santos – Jundiaí; dirigiu o estaleiro da Ponta da Areia, pertencente ao Barão de Mauá; presidiu a Companhia de Carris de São Cristóvão, que trabalhava com a implantação de infraestrutura urbana em todo país, dentre outras atividades (MOTTA, 2004ii).

Em 1875, o então jovem Pereira Passos fez parte da denominada Comissão de Melhoramentos, que elaborou um plano urbanístico para a cidade do Rio de Janeiro. Esse plano tinha como objetivo prover a cidade do Rio de Janeiro com infra-estrutura necessária para acomodar os diferentes investimentos industriais ocorridos na época. Contudo, parte do plano não foi levada à frente, e só veio a ser executada quando Pereira Passos, 27 anos depois, assume a prefeitura do Rio (REZENDE, 2002).

Assim, devido, em parte, a sua longa experiência como engenheiro, Rodrigues Alves que na época era presidente da república, em 1902, nomeia o engenheiro Pereira Passos prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Assim que assume, o engenheiro inicia a maior reforma urbana pela qual a cidade já houvera passado. Suas obras tinham como objetivo melhorar o tráfego crescente na cidade, substituir as ruelas, sujas e escuras, por largas avenidas arborizadas e iluminadas, melhorar as condições higiênicas e estéticas das construções, melhorar a higiene dos domicílios das cidades. Enfim, transformar a antiga capital colonial em uma moderna cidade digna de ser a sede da república (FURTADO, 2006).

Após quatro anos de governo, o Rio de Janeiro se encontrava totalmente remodelado. Pereira Passos havia promovido um verdadeiro bota abaixo no centro do Rio, removido diversos cortiços, abrindo largas avenidas no estilo francês, arborizadas e iluminadas, lembrando os Bulevares parisienses, facilitando a circulação urbana. O prefeito ainda modernizou o porto do Rio, e implantou três avenidas que davam acesso rápido ao novo porto, à Avenida Central, à Francisco Bicalho e à Rodrigues Alves. Além disso, com a Avenida Beira-mar, Pereira Passos conseguiu ligar o centro do Rio a zona sul. Ligou também a zona norte à zona sul por meio da construção da Avenida Central, atualmente conhecida como Avenida Rio Branco. O prefeito implantou avenidas largas inspiradas nos bulevares de Paris (o Rio queria ser a Paris dos trópicos), para tanto, derrubou vários cortiços e casarios que ocupavam os locais por onde passavam as avenidas, desalojando os seus moradores (MOTTA, 2004 ii).

Pereira Passos alcança um enorme êxito em seu plano de reurbanização da cidade do Rio de Janeiro e, a partir daí, consegue reconduzir a política local no sentido da reabertura do Conselho Municipal da cidade. Em troca desta reabertura, Pereira Passos consegue a ampliação de suas atribuições como prefeito (FREIRE e SARMENTO, 2004). Além disso, Pereira Passos deixa sua marca na cidade que de uma velha capital colonial passa a ser reconhecida como a cidade maravilhosa (MOTTA, 2004 ii).

Isso porque o Rio de Janeiro, durante o governo de Pereira Passos, passou por uma das maiores reformas urbanas até então presenciadas pela população carioca. A cidade antes da administração Pereira Passos tinha uma condição quase colonial, onde as ruas possuíam um desenho não definido e não havia calçamento, nem saneamento básico (facilitando o aparecimento e o crescimento rápido de epidemias). Além disso, não havia padrões construtivos e arquitetônicos, os bondes eram movidos por cavalos e burros, e a iluminação pública era feita com lampiões a gás. Com a reforma promovida pelo prefeito, a cidade se modernizou e adequou-se às novas necessidades de uma economia exportadora que crescia rapidamente, era a fase de ouro do café e o Brasil se tornara seu maior exportador.

Contudo, algumas versões da história urbana da cidade do Rio de Janeiro revelam que foi na gestão de Pereira Passos que o processo de favelização da cidade se acelerou, isso porque com a derrubada dos cortiços para a abertura das grandes avenidas acima citadas, não houve uma política de realocação das famílias removidas. Assim, os residentes dos cortiços viram-se obrigados a se unir a algumas famílias que já favelizavam os morros no entorno do centro antigo do Rio de Janeiro.

Durante a gestão de Pereira Passos, as forças políticas da cidade ganham um novo ordenamento e os poderes federais mais uma vez são reforçados em relação às forças locais, apesar do esgotamento do ciclo intervencionista, assim como defendem Freire e Sarmento (2004):

Em 1906, ao término da gestão Passos, esgotava-se o ciclo intervencionista. Uma vez mais, a opção preferencial foi pela constituição de acordos e pela existência de um governo municipal ao mesmo tempo tutelado e partilhado entre os diferentes órgãos e forças políticas presentes no campo político carioca (FREIRE e SARMENTO, 2004:32).

O Rio de Janeiro continua crescendo. Contudo, o processo de planificação da cidade não acompanha seu crescimento e, após a reforma Pereira Passos, somente em 1920, no mandato do Prefeito Carlos Sampaio (1920-1922) e do Presidente Epitácio Pessoa (1919-1922) que a cidade sofre uma nova reforma planificadora em sua geografia urbana, como veremos mais adiante.

O então Prefeito Carlos Sampaio, com o intuito de preparar a cidade para o primeiro centenário da independência do país e criar uma área aterrada para a Exposição Internacional de 1922, utiliza como desculpa a necessidade de higienizar parte da cidade e melhorar a ligação do Centro com outras áreas, manda pôr abaixo o morro do Castelo. Para tanto, o Prefeito Sampaio acaba removendo dois dos bairros mais antigos da cidade o bairro do Castelo e o bairro da Misericórdia, desabrigando diversas famílias despossuídas, que, sem terem para onde ir, se unem aos ocupantes de diferentes morros da cidade (PAIXÃO, 2006 ; REZENDE, 2002).

A partir deste primeiro movimento de demolição do morro do Castelo, vários outros projetos surgem. Até que, em 1927, o então Prefeito Prado Júnior (1926-1930), na gestão do Presidente Washington Luís (1926-1930), com o objetivo de definir a ocupação da antiga área do morro do Castelo, chama Alfred Agache para desenvolver um plano de embelezamento para a cidade do Rio de Janeiro (REZENDE, 2002).

Agache prepara seu plano de remodelação entre os anos de 1927 e 1930. O plano tem como principal objetivo adequar a cidade do Rio de Janeiro à expansão do setor industrial que começa a se concretizar a partir da primeira guerra mundial. Havia a necessidade de implantação de infra-estrutura, como também era preciso atender a ascendente burguesia urbana. O plano compara a cidade a um organismo vivo, no qual o sistema viário é seu sistema circulatório; a rede de esgoto, seu aparelho digestivo; o centro da cidade, seu coração; os parques e jardins, seu aparelho respiratório. Dessa forma, o plano desenvolvido por Agache foca o que ele determina como as três grandes funções vitais da cidade: respiração, circulação e digestão. Focando essas três grandes funções, Agache propunha a remodelação da cidade. Quanto às favelas, Agache acreditava que, por meio desta remodelação, esse tipo de ocupação desapareceria (BERDOULAY, 2003).

Nesta mesma época, a população passa de 1.158.000 habitantes, em 1920, para o incrível número de 2.380.000, em 1930. O crescimento foi fruto da intensa migração entre o campo e a cidade (REZENDE, 2002). Entretanto, boa parte do plano não é executada, segundo Rezende (2002):

O plano foi entregue em 1930, nos últimos meses da administração que o havia encomendado. Naquele ano, eclode a revolução e são depostos, entre outros, o presidente da república e o prefeito do Distrito Federal. Posteriormente, em 1932, é instituída uma Comissão Municipal para avaliar o plano. A Comissão recomenda a alteração de várias de suas propostas, que em sua maioria não chegam a ser implementadas. A grande contribuição do plano encontra-se no nível da produção do conhecimento urbanístico. Durante sua elaboração e no período posterior a sua entrega, o foco das discussões é trazido para os problemas da cidade. A discussão sobre o urbanismo se qualifica, e são buscados exemplos no exterior, não importa o quão distantes se localizem (REZENDE, 2002:261).

Ainda na década de 30, com as duas visitas de Le Corbusier ao Rio de Janeiro, as idéias de Achage são contestadas. Mais que um embate entre Agache e Le Corbusier, a diferença na concepção de cidade é entre os dois o embate entre duas escolas, a escola modernista e a escola tradicional. A escola modernista vê a solução dos problemas urbanos por meio da criação de uma cidade nova e universal, negando a cidade existente e construindo um novo tecido urbano sobre o tecido antigo. A escola tradicional aborda os problemas urbanos por meio da remodelação do tecido antigo e, a partir desta remodelação, preparando a cidade para o futuro (REZENDE, 2002).

Le Corbusier defende a continuação das intervenções no estilo Pereira Passos, isto é, construir a cidade sob o novo paradigma. Contudo, algumas das propostas urbanísticas do arquiteto francês eram muito difíceis de serem implementadas, principalmente em uma cidade de estruturação urbana constituída como a do Rio de Janeiro. Algumas de suas propostas eram: “[...] *a ausência de lotes e quadras, a separação da circulação de pedestres e veículos*” (REZENDE, 2002:264).

Entretanto, os seus princípios arquitetônicos, como: “[...] *boa ventilação e iluminação*” (REZENDE, 2002:264), eram mais facilmente concretizados e incorporados em construções isoladas dentro de cidade do Rio de Janeiro. Um exemplo disso é o Prédio do Ministério da Educação e Saúde no Centro do Rio, uma construção totalmente modernista (REZENDE, 2002).

Aos poucos, ao longo da década de 30, enquanto os princípios modernistas são assimilados em termos arquitetônicos, o plano Agache é deixado de lado. Mas, os mesmos princípios modernistas, que são assimilados pela arquitetura, não se traduzem em um plano urbanístico para a cidade do Rio de Janeiro (REZENDE, 2002).

No campo político, o projeto despolitizador, empreendido inicialmente por Campos Sales, sofreu resistências, e setores da população carioca conseguiram se inserir no cenário político da cidade, por meio de partidos, sindicatos e diferentes tipos de associações. E as lideranças locais insistiam na presença do povo nas ruas e dos eleitores nas urnas. E foi dentro deste cenário que Pedro Ernesto (1934-1936), pela segunda vez, assume a Prefeitura do Rio de Janeiro, só que desta vez como o primeiro prefeito eleito pela Câmara Municipal, seu primeiro mandato (1931-1934) foi como interventor nomeado por Getulio Vargas (MOTTA, 2001), conforme veremos adiante.

Com as eleições presidenciais de 1930, e a revolução que conduziu Getulio Vargas (1930-1945) ao poder, a autonomia da cidade do Rio de Janeiro volta a ser uma questão debatida, de acordo com Freire e Sarmento (2004):

A autonomia da capital era um dos símbolos do compromisso com a reforma dos padrões políticos [...] visando incorporar à base de apoio do governo provisório as principais lideranças cariocas (FREIRE e SARMENTO, 2004:33).

Getulio Vargas preocupava-se em indicar para prefeitura figuras diretamente ligadas à política carioca, tais como Adolfo Bergamini (1930-1931) e Pedro Ernesto (1931-1934). Contudo, o presidente fazia questão de exercer o controle sobre o poder executivo da cidade e, no governo de Pedro Ernesto, o Rio de Janeiro passa de uma situação de intervenção federal para uma de autonomia tutelada. Foi na era Vargas também que se assumiu o compromisso de transferir a capital do Brasil para o interior do país com garantias de autonomia para a futura ex-capital federal (FREIRE e SARMENTO).

De acordo com Motta (2001), Pedro Ernesto era médico e tinha participado do movimento tenentista de 1922 até 1924, defensor da Revolução de 30, possuía laços de amizade com a família Vargas. Assim, em 1931, foi nomeado interventor por Getulio, mas, junto com a sua

nomeação, o prefeito interventor voltou a defender a autonomia municipal, de acordo com a mesma chave analítica:

Autonomia significa eleição, que significava partido, que significava voto. De imediato, Pedro Ernesto apostou na política-partidária como a via mais acabada de acesso ao poder [...] Através de uma política agressiva de alistamento eleitoral, Pedro Ernesto conseguiu ampliar o contingente de votantes do DF de 64.000, em 1930, para 110.000, quatro anos depois. Os inscritos para votar cresceram cinco vezes mais que a população [...] e o prefeito queria ser, como realmente foi, o maior beneficiado dessa avalanche de votos (MOTTA, 2001: 55).

Então, em 1934, Pedro Ernesto se elege e assume a prefeitura da recém autônoma cidade do Rio de Janeiro, e, no decorrer de sua administração, ele alcança uma grande popularidade, bem como uma maior independência administrativa e política. Em especial, ressalta-se sua reforma que gerou um sistema de educação e saúde que ampliou o acesso da população a estes serviços. Assim, Pedro Ernesto desejava se tornar o candidato com maior força para suceder Getulio Vargas.

Contudo, Getulio Vargas não via com bons olhos essa popularidade e essa maior desenvoltura do prefeito, que iam de encontro ao modelo centralizado que estava sendo desenhado e que se concretizou com o advento do Estado Novo. Assim, com a alteração da lei de segurança nacional, que dava mais poderes ao cargo de presidente, em 1936, Vargas cassa Pedro Ernesto, prendendo-o sob a acusação de colaborar com a tentativa de um golpe comunista. Segundo Motta (2001):

A prisão de Pedro Ernesto, em abril de 1936 [...] e o fim da autonomia do Distrito Federal, foram talvez as primeiras demonstrações da profundidade do projeto autoritário varguista, finalmente consolidado com o golpe de 1937 e a implantação do Estado Novo. A capital volta a ser laboratório político presidencial – o de Vargas – , para quem o Rio de Janeiro deveria se tornar o lugar de onde emanaria a centralização político-administrativa e lugar de seu poder pessoal. Até mesmo a indicação da mudança da capital para o interior desapareceu na Constituição de 1937 (MOTTA, 2001:58)

Em 1937, Getulio Vargas decreta a intervenção no distrito Federal e a experiência autonomista do carioca, sob a tutela federal, chega ao fim, como descrevem Freire e Sarmento (2004):

A percepção de Pedro Ernesto, de que o vigor e a força latentes do campo político carioca poderiam dar sustento a uma proposta renovadora que apontava para o conjunto da nação, explicitou um dos paradoxos da política

da cidade: o de um campo político ativo e restringido que não conseguia abrir mão de seus anseios cosmopolitas (FREIRE e SARMENTO, 2004:40).

Entretanto, apesar do projeto de autonomista de Pedro Ernesto ser deixado de lado, Getúlio não seguiu a idéia de esvaziamento político de Campos Sales de impedir a participação social dos setores populares da então capital do país. Getúlio incorporou o povo carioca via direitos sociais concedidos pelo Estado, segundo Motta (2001):

Em relação ao povo carioca, era prevista a sua incorporação, não pelas vias da cidadania política, de partidos, eleições, votos – fechadas, aliás, a todo povo brasileiro – e sim através do direito social, “generosamente” concedido pelo Estado. O Rio deveria ser o esboço por excelência onde o povo manifestaria seu apoio ao governo em cerimônias cívicas diversas [...] a cabeça do país cumpriria assim sua missão civilizatória [...] (MOTTA, 2001: 58).

Em relação à administração da cidade, Getúlio nomeia como prefeito interventor Henrique Dodsworth (1937-1945), que empreende uma reforma urbana com intuito de transformar a capital do país na vitrine de um Brasil Novo (MOTTA, 2001). Nesta época, o Rio de Janeiro, sem a execução do Plano Agache, fica sem plano algum e a ausência de um planejamento provoca reação entre os urbanistas que, a partir da década de 30, passam a atacar o não cumprimento do Plano Agache pelo Prefeito Henrique Dodsworth.

Para se defender das acusações de deixar de lado o Plano Agache, Henrique Dodsworth afirmou que o referido plano não foi levado adiante porque os esboços dos planos de urbanização sistemática, desenhados pelo arquiteto francês, não foram convertidos em plano por ato oficial, razão pela qual não foram implementados ou seguidos (REZENDE, 2002).

Assim, Dodsworth se via livre para reestruturar a Comissão do Plano da Cidade, encomendando à mesma comissão um plano piloto, denominado Plano de Extensão e Transformação da Cidade. O plano tinha o intuito de ligar a zona norte, predominantemente industrial, com a zona sul, predominantemente residencial. Estas duas áreas eram separadas por morros e seriam ligadas por uma série de túneis. O plano reduziria o problema urbano do Rio de Janeiro meramente a um problema viário, dele derivaram a duplicação do túnel do Leme, o corte do Cantagalo, o túnel que liga a Rua Barata Ribeiro à Rua Raul Pompéia.

Além disso, em 1952, deu-se início ao desmonte do morro Santo Antônio e a remoção da favela ali existente, com a terra dali retirada duplicou-se a Avenida Beira Mar. Contudo, as

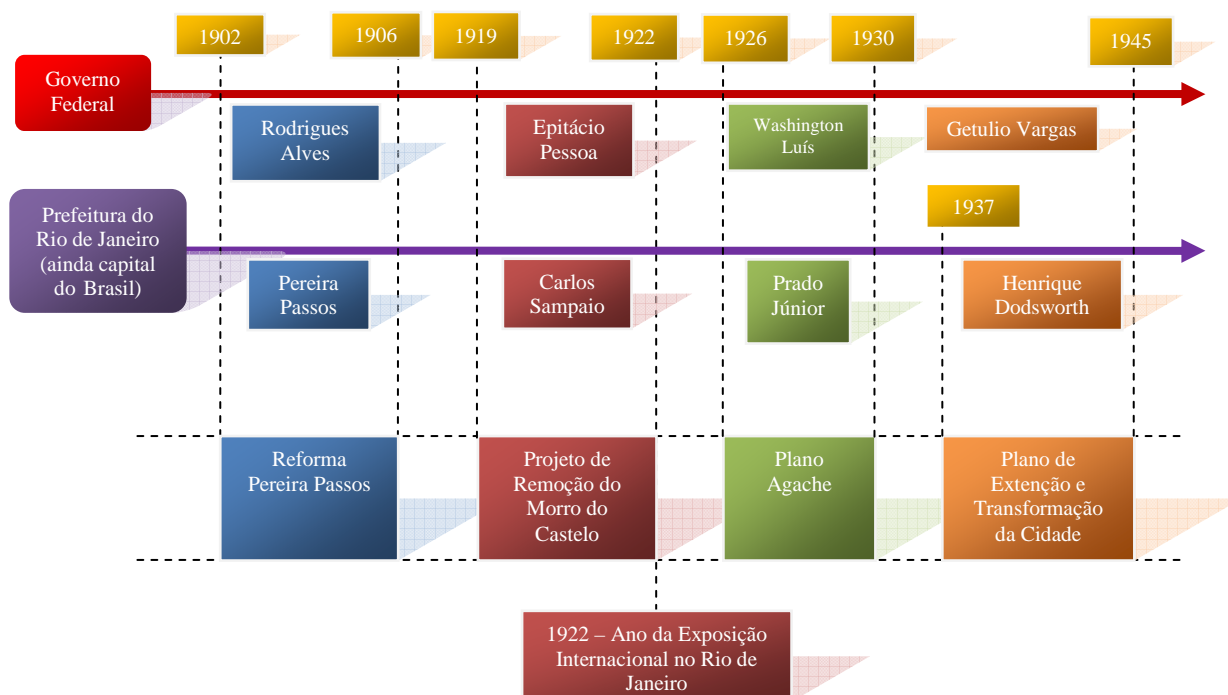
obras e o plano de Dodsworth não chegaram a se configurar como um planejamento urbano estruturado, pois se resumiram a intervenções pontuais que só objetivavam um foco do problema urbano, o tráfego e a questão viária, deixando de lado diversos pontos importantes dentro de um processo de planificação continuado (REZENDE, 2002).

Nas décadas seguintes, de 40 e 50, a cidade do Rio de Janeiro, sem um planejamento urbano estruturado e continuado, tem o contorno de sua área definido, segundo Rezende (2002):

O contorno da cidade e de sua área já se encontrava razoavelmente definido no final da década de 40, e início dos anos 50, quando se intensifica o processo de adensamento dos espaços já ocupados. A legislação cabe referendar tendências já expressas no espaço construído, enquanto para planejamento como projeto de mudança pouco resta. A cada mudança econômica ou tecnológica, ou simplesmente para acomodar uma tendência de crescimento já constatada, basta alterar a legislação (REZENDE, 2002:266).

Como se pôde notar nesta primeira fase da história, a cidade passou por diversas intervenções urbanas estruturadas, mas não continuadas, por meio de diferentes planos. Contudo, somente dois planos pensaram a cidade como um todo e abordaram diferentes problemas urbanos, tentando de alguma forma solucioná-los conjuntamente, são eles: a reforma Pereira Passos e o Plano Agache. Entretanto, apenas a reforma Pereira Passos foi levada adiante. O plano Agache permaneceu na esfera das idéias, nem chegou a ser implementado, sendo substituído por planos apequenados que viam o planejamento urbano por apenas um prisma, como o plano elaborado e levado a cabo na gestão de Henrique Dodsworth. Podemos observar a seqüência dos planos na **figura 12** abaixo.

Figura 12



Observa-se, então, que a cidade viveu sob a lâmina da autonomia e da intervenção. Além disso, as instituições públicas, como o Conselho da Cidade, toda vez que havia uma intervenção ou que novamente se concedia autonomia à prefeitura (tutelada ou não), eram desmanteladas ou reestruturadas. Este mesmo paradoxo aparece fortemente na segunda etapa da história da cidade do Rio de Janeiro, quando a cidade perde o *status* de capital do Brasil, vira cidade Estado e, por fim, com a fusão, se torna capital do Estado do Rio de Janeiro. Mesmo passando por todo este processo, o Rio de Janeiro ainda guarda seus anseios cosmopolitas, e por muito tempo “chorou” a perda da capital para Brasília, por isso denominou-se esta segunda fase da história da cidade como: O Rio de Janeiro do Estado da Guanabara ao Estado do Rio de Janeiro (A Viúva da Capital). Além disso, foi nesta fase da história que a cidade passou pelo próximo movimento planejador que pensou a cidade como um todo, depois de Pereira Passos e do Plano Agache foi o Plano Doxiadis, como veremos mais adiante.

3.1.2. Fase 2 - O Rio de Janeiro do Estado da Guanabara ao Estado do Rio de Janeiro (A Viúva da Capital).

A Constituição de 1946 traz no seu texto novamente a transferência da capital do país para o interior, e dez anos depois, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), essa transferência começa a ganhar corpo com a construção de Brasília. Assim, enquanto Brasília era construída, a cidade perguntava-se sobre a situação futura da antiga capital do país: Qual seria a nova configuração política e administrativa da cidade do Rio de Janeiro? De certa maneira, a transferência da capital poderia se configurar como uma oportunidade para se alcançar a tão almejada autonomia da cidade.

Alguns grupos políticos locais viam na transferência, e no debate gerado em torno da nova configuração política e administrativa da cidade, uma possibilidade de controlar a prefeitura. Para tanto, era necessário observar de perto o comportamento da esfera federal em relação à transferência. Isso porque a Constituição em vigor apontava para a transformação da cidade do Rio de Janeiro em um estado da federação, mas alternativas a esta determinação constitucional já estavam sendo aventadas e alguns setores políticos apontavam para a fusão com o Estado do Rio de Janeiro, transformando a antiga capital da república na capital de um novo Estado.

O impasse em torno do novo desenho político administrativo poderia se prolongar, o que aumentava as chances de Juscelino Kubitschek transferir a capital sem um acordo em torno deste impasse, abrindo a possibilidade da nomeação de um interventor. Assim, segundo Freire e Sarmiento (2004):

[...] setores da UDN passaram a defender a fusão com o estado do Rio, o que poderia resolver os impasses da seção fluminense do partido, ampliou sua base representativa e tentou afastá-la de uma possível marginalização imposta pelo governo federal, ainda nas mãos da coalização PSD-PTB (FREIRE e SARMENTO, 2004:41).

Contudo, Kubitschek tinha interesse em fortalecer o PSD nas eleições de 1960, o que possibilitaria seu retorno ao poder nas eleições de 1965. A linha adotada pela UDN (União Democrática Nacional), com base na popularização do partido, e a oposição mais flexível a Juscelino, possibilitou a aproximação com o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Com isso, aumentaram as alianças entre PTB-UDN, para as eleições aos governos dos Estados no pleito

de 1958, com o objetivo de conquistar o eleitorado do PSD (Partido Social Democrático). Assim, os atritos entre o PTB e o PSD foram inevitáveis, destacando-se os embates das eleições de 1958 e os que estavam ligados à discussão sobre a fusão com o Estado do Rio de Janeiro. A UDN entra em crise e segundo Motta (1994):

Apontada como a saída para a crise da UDN, a perspectiva de fusão do Distrito Federal com o Estado do Rio colocou em foco o futuro da cidade do Rio de Janeiro. E se essa conjuntura política teve peso expressivo no debate que ocupou as páginas da imprensa carioca, ao longo dos meses de julho e agosto de 1958, uma primeira abordagem deste material revela, no entanto, que o ponto central que comandou toda essa discussão foi a condição de capital ostentada pela cidade há mais de um século [...] (MOTTA, 1994:05).

Aliás, as discussões relativas ao futuro da cidade eram latentes após a aprovação da Constituição de 1946, que apontava para a criação do Estado da Guanabara com eleições diretas para prefeitura em 1960. Tais embates eram muito genéricos e não definiam com clareza o caminho a ser seguido, abrindo, assim, a possibilidade para três desenhos políticos e administrativos diferentes: o primeiro, era a transformação da cidade em um território; o segundo, era a criação do Estado da Guanabara; e o terceiro, a fusão com o Estado do Rio de Janeiro (MOTTA, 1994).

O primeiro desenho visava transformar a cidade do Rio de Janeiro em um território, o território da Guanabara, designava a cidade como “*um território especial no quadro da federação brasileira*” (MOTTA, 1994:07). Este desenho favorecia à cidade pelo fato de ser uma solução simples e de manter os gastos do judiciário e da polícia sob a tutela da União. Contudo, a referida solução cobria com a sombra intervencionista a autonomia da cidade, pois mantinha o direito de intervenção na cidade do governo federal (MOTTA, 1994).

O segundo desenho visava à criação do Estado da Guanabara, possibilitando à cidade do Rio de Janeiro se tornar mais um estado da federação ou um estado diferenciado com *status* de cidade-estado. Segundo Motta (1994):

[...] o ponto central da discussão foi a possibilidade da ex-capital vir a se tornar mais um estado da federação, co-organização jurídico-política semelhante aos demais, ou, ao contrário, ser um estado especial, uma cidade-estado, tal como Mônaco. Se a pequena extensão territorial da Guanabara [...] parecia ser um obstáculo à sua transformação em uma unidade

federativa [...] era, no entanto, o *status* espacial de capital, que desfrutava por tanto tempo, o maior empecilho à sua inserção, como um membro “normal”, no quadro federativo brasileiro (MOTTA, 1994:07).

A cidade do Rio de Janeiro se configurara por muito tempo como a caixa de ressonância da política nacional, como observamos anteriormente, guardando uma perspectiva muito mais federal do que federativa em seu *ethos*. Por inúmeras vezes, as instituições locais, como o Conselho da Cidade e a Prefeitura, sofreram intervenção, foram desmanteladas, perderam autonomia, ou tiveram autonomia tutelada. E, por fim, a cidade perde o título de capital da república para Brasília. Contudo, a cidade do Rio não sabia, até então, ser outra coisa além de capital em uma relação tutelada ao executivo federal.

Neste sentido, surge a idéia de um terceiro desenho: aproveitar a marca da capital impressa ao longo de séculos na cidade, fazer a fusão com o Estado do Rio de Janeiro, e, por fim, transformar a cidade do Rio de Janeiro novamente em capital. Contudo, essa proposta não agradava parte dos fluminenses que identificaram neste desenho a possibilidade da velha província ser engolida pela capital, mas havia aqueles que consideravam o desenho positivo para o Estado do Rio.

No meio disto tudo, em relação à administração da cidade, o prefeito Negrão de Lima (1956-1958), em 1957, cria a Superintendência de Organização e Saneamento (Sursan) e o Fundo Especial de Obras Públicas, da criação destes órgãos surgem diferentes intervenções na geografia urbana da cidade do Rio de Janeiro, como túneis e elevados, um exemplo disto é a Avenida Perimetral (REZENDE, 2002). Todas estas interferências foram reunidas em um plano de realizações que não chegava a se configurar como um planejamento urbano estruturado, isso porque novamente se concentrava em apenas alguns aspectos urbanos. Plano estruturado só iria ser desenhado novamente com a criação do Estado da Guanabara, no governo de Carlos Lacerda (1960-1965), como se verá adiante.

A discussão em relação ao desenho que se aplicaria à cidade do Rio de Janeiro se prolongou por dois anos quando, em abril de 1960, decidiu-se pela criação do Estado da Guanabara. Além disso, nomeou-se um governador provisório e marcaram-se para o mês de outubro eleições para o governo do novo Estado e sua Assembléia Constituinte (FREIRE e SARMENTO, 2004). Contudo, após a criação do Estado da Guanabara, o campo político

carioca continuava dividido em tensões locais e nacionais. Essas eleições se refletiram nas eleições para o legislativo do Estado e para o Palácio Guanabara com as eleições de Carlos Lacerda (1960-1965) para governador do Estado. Segundo Freire e Sarmento (2004):

O governo eleito alimentava o projeto de governar a Guanabara sobre um palanque, fazendo de sua gestão um trampolim para as eleições presidenciais de 1965. Para isso, necessitava alimentar a polarização com as forças petebistas e pessedistas, verdadeiro combustível que impulsionava sua carreira política e manter na cidade-estado a antiga aura de capital e principal centro político brasileiro, constituído para Guanabara a ambígua condição de estado-capital (FREIRE e SAMENTO, 2004:45).

Lacerda se configurava como uma liderança carismática, no sentido definido por Weber (1922). Esse tipo de liderança gera uma interação entre os indivíduos que se submetem ao líderes carismáticos fora das relações normais de poder. O líder carismático, portanto, não é visto como um indivíduo comum, mas como um indivíduo extraordinário, e a obediência dos dominados é devotada ao líder que porta esse carisma (WEBER, 1922). Incontestavelmente, Lacerda possuía o dom da sedução política e, por meio de seus discursos inflamados, conquistava corações e mentes, fazendo admiradores na mesma proporção que fazia desafetos, desejando sempre alçar vãos maiores, seu objetivo era a presidência.

Com o intuito de reforçar ainda mais sua liderança, o então governador encaminhou para a Assembléia Legislativa do Estado o Ato Constitucional 01 que tirava os poderes da Câmara de Vereadores da cidade, formada dois anos antes, passando-os para a Assembléia recém formada. Lacerda consegue, assim, gerar um paradoxo, mantendo a cidade do Rio como capital política do país (FREIRE e SARMENTO, 2004).

A reboque do Ato Constitucional, Lacerda empreendeu o Plano Doxiadis. O plano foi encomendado a uma empresa grega a Doxiadis Associates, e desenhado de acordo com as características desenvolvimentista do seu governo. A justificativa utilizada por Carlos Lacerda para contratação de uma firma estrangeira fundamentava-se no fato de que o modelo ideal buscado pelo Plano Doxiadis não é o mesmo modelo da cidade bela, desenvolvido dentro do plano Agache, e já incorporado na formação dos técnicos brasileiros. Lacerda buscava o modelo da cidade eficiente, com qual os técnicos brasileiros não estavam acostumados. É claro que a opção de Lacerda por contratar uma equipe estrangeira foi muito criticada por diversos setores da sociedade.

Assim, com o intuito de promover uma interação entre os técnicos brasileiros e os técnicos gregos, e amortecer um pouco das críticas recebidas pela contratação da empresa estrangeira, em 1964, Carlos Lacerda cria a Cedug (Comissão Executiva de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara), na qual aos técnicos brasileiros caberia a coleta e interpretação dos dados sobre a cidade, e aos técnicos gregos caberia desenho do plano em si (REZENDE, 2002). Segundo Rezende (2002), os principais objetivos do Plano Doxiadis eram:

O planejamento físico, segundo o Plano Doxiadis [...], tem por objetivo regular uma série de espaços de acordo com as necessidades dos indivíduos: espaço para morar, para o trabalho, para atividades de recreação, com base nas propostas dos CIAM¹. Trata-se, mais uma vez, de comparar a cidade com um modelo ideal, nesse caso, estruturado em comunidades integradas hierarquicamente, e a seguir definir meios para se chegar até esse modelo. O plano produz como proposta a quantificação das necessidades em termos viários, sanitários e habitacionais e instigar seus custos até o ano 2000 [...] O plano obtém sobre seu objeto de estudo, o estado da Guanabara, grande número de dados e informações. E como consequência de seu alto nível técnico, transforma-se no mais completo volume de dados sobre a cidade por aproximadamente duas décadas, a partir de sua entrega. Suas propostas viárias de integração de partes da cidade [...] até hoje são colocadas em prática - é o caso da Linha Amarela, recentemente implantada (REZENDE, 2002: 267-268).

Quanto às favelas, o Plano Doxiadis propõe a reurbanização de algumas, desde que isso não vá contra os objetivos inicialmente traçados dentro do plano. Mas, o principal foco, neste sentido, era a presença de uma política habitacional com a oferta de postos de trabalhos para a população carente, na construção civil, e a garantia da propriedade, que poderia gerar o que o plano denomina como: “*responsabilidade social e estabilidade da comunidade*” (REZENDE, 2002:268).

Contudo, boa parte das intervenções previstas no plano de Lacerda não eram exequíveis naquele momento, por exemplo, não havia como fazer compromissos orçamentários com os custos previstos até o ano de 2000. Além disso, não há obrigatoriedade de execução do plano entre uma administração e outra, tendo em vista a alternância no poder de quatro a quatro anos. No desenho do plano, esses problemas são delegados à futura Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a ser criada no futuro. Assim mesmo, o plano é entregue em 1965,

¹ Os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) tinham como objetivo discutir e divulgar os princípios da arquitetura moderna, o primeiro data de 1928 e o último de 1956. Seu produto mais influente foi a Carta de Atenas, redigida por Le Corbusier, na qual foram definidos os princípios do urbanismo moderno, que poderiam ser aplicados de forma universal, considerando sempre as necessidades básicas do homem (trabalhar, morar e se divertir), que deveriam estar presentes e planejadas dentro da cidade de forma integrada.

mas não segue adiante na gestão seguinte, pelo fato de ter sido oficializado, assim como o plano Agache, e pelo fato do Rio de Janeiro ter passado por duas grandes enchentes que demandavam do governo da cidade um grande esforço orçamentário na tentativa de ressarcir os prejuízos sofridos pelo município (REZENDE, 2002). Apesar de ser inovador em muitos aspectos, o plano Doxiadis incide na mesma falha do plano Agache, segundo Rezende (2002):

Sua utopia [...] fica clara: propõem o desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais [...] o modelo da cidade já está previamente determinado, e o autor, a exemplo do plano Agache, tenta vestir a cidade usando ferramentas complicadas para justificar propostas já estabelecidas (REZENDE, 2002:268).

Assim, em relação ao plano empreendido por Lacerda para o Estado da Guanabara, assim como o Plano Agache, o Plano Doxiadis permaneceu na esfera das idéias, mas anos depois de sua concepção algumas de suas idéias foram levadas adiante de forma isolada, como a Linha Vermelha e a Linha Amarela. Contudo, o plano de Lacerda deixa como herança mais um esforço de se pensar em longo prazo o futuro da cidade, assim como a forma técnica que tentou se abordar os diferentes problemas urbanos, mas, assim como seus antecessores, o plano ficou apenas em uma intenção planificadora, não estabelecendo um ciclo de planificação na cidade. Já em relação ao Ato Constitucional 01, a manobra política de Lacerda fez com que o Estado da Guanabara passasse a sofrer forte vigilância do governo federal, principalmente a partir de 1964, o que acabou culminando com a derrubada do governo eleito do Presidente João Goulart (1961-1964) segundo Motta (2001):

Março de 1964 se iniciou sob o signo da tensão entre os governos federal e da Guanabara. No dia 9, sob a alegação de que o Banco do Brasil se recusara a descontar para pagamento da polícia militar do Estado da Guanabara, Lacerda entrou com um pedido de falência do banco. No dia 13, a Central do Brasil, no coração da Guanabara, foi palco do grande comício das “reformas de base”, onde esteve presente o próprio presidente da república. O mês encerrou o dia 31 com as tropas do Exército, vindas de Juiz de Fora, sob o comando do General Mourão Filho, marchando para derrubar o governo eleito de João Goulart (MOTTA, 2001:220).

Lacerda negou ter participado de qualquer conspiração para derrubar João Goulart. Além disso, Lacerda esperava que os civis tivessem uma rápida volta ao poder e, em tese, era o que parecia estar por vir com o General Castelo Branco (1964-1967) na Presidência da República, que possuía identificação com os ideais da UDN. Com os cofres da União mais abertos e com um melhor relacionamento com a Assembléia, devido às cassações empreendidas a alguns deputados opositores com o advento do Ato Institucional nº 2, tudo parecia estar a favor da

candidatura de Lacerda à presidência da república. Contudo, nenhuma destas expectativas se concretizou. Lacerda rompeu com o governo federal devido suspensão das eleições de 1966, teve o repasse de verbas restringido e voltou a sofrer oposição dentro do Legislativo Estadual (MOTTA, 2001), segundo Motta (2001):

Atendendo às pressões dos setores militares mais duros, na manhã do dia 27 de outubro de 1965, Castelo anunciou a edição do Ato Institucional nº 2 [...] o AI-2 redefiniu de forma autoritária os termos do AI-1, estabelecendo, entre outras, a eleição indireta à Presidência da República e a dissolução dos partidos políticos então existentes. Previa, ainda, que, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, o presidente poderia ordenar a intervenção federal nos estados e decretar o recesso do Congresso. No dia 5 de novembro, Lacerda renunciou ao mandato (MOTTA, 2001:257).

Mesmo com o fim do mandato de Lacerda, a sombra intervencionista continuava pairando sobre o Estado da Guanabara, isso porque o sucessor de Lacerda foi Negrão de Lima (1965-1970), da coalizão PTB-PSD, que acabou virando outro pretexto para o regime militar decretar o Ato Institucional nº 2 (AI2), que dissolvia todos os partidos. O fato acabou obrigando Negrão de Lima a administrar o Estado da Guanabara com muita cautela. Isso porque a política carioca, ao final da década de 60, se tornou um dos principais alvos das cassações promovidas pelo regime militar, segundo Freire e Sarmiento (2004):

Sobre a Guanabara autônoma pendia a lâmina intervencionista. Mesmo após o fim do governo Lacerda e a deposição de Jango, tal padrão não se alteraria radicalmente. Ao derrotar a candidatura da UDN nas eleições para sucessão de Lacerda, o moderado Negrão de Lima, apoiado por uma coalizão que reunia o PTB e o PDS, tornou-se um dos pretextos para a decretação do AI-2 pelo regime militar, acarretando a dissolução dos antigos partidos. A centralização dos poderes no executivo federal, característica de um regime de exceção, forçaria Negrão a administrar a Guanabara de forma prudente e discreta [...] Alvo prioritário dos expurgos e cassações promovidos pelos atos institucionais, a política carioca chegou ao final dos anos 60, no limiar da decomposição de sua face cosmopolita. O estatuto autônomo da Guanabara, que fora fator catalisador do acirramento do tom radicalmente nacionalizante dos debates, implicara a articulação de novas formas de constrangimento e controle de suas principais lideranças e de seu eleitorado. Em 3 de outubro de 1970, o emedebista Chagas Freitas seria eleito indiretamente para o governo do estado (FREIRE e SARMENTO, 2004: 47).

Com as eleições indiretas de Chagas Freitas para governador em 1970, sucedendo Negrão de Lima, a idéia de se manter a cidade do Rio de Janeiro como capital política do país é enterrada. Chagas Freitas proporcionou o esvaziamento do desenho político e administrativo da cidade-estado, adequando o Rio de Janeiro ao estatuto federativo, mais tradicional, como

desejava o governo federal, abrindo caminho para a fusão no ano de 1975, sem consulta popular. Em 1975, o Presidente da República General Ernesto Geisel (1974-1979) promove a fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro. Segundo Motta (2004):

[...] o início dos anos 70 marcou a emergência de um conjunto de fatores favoráveis à transformação da Guanabara de estado-capital em mais um estado na Federação, dos quais pode ser especialmente destacada a concepção que o governo Chagas Freitas (1971-75) tinha da atividade política (MOTTA, 2004:56).

Chagas Freitas, como já ressaltado anteriormente, abriu caminho para a fusão. Isso porque no início do governo do Presidente da República General Ernesto Geisel, em 1974, foi desenhado um plano de desenvolvimento para o país denominado “Brasil Grande”, que dentre outras coisas visava à diminuição das tensões políticas nacionais e o desenvolvimento mais uniforme dos entes federativos nacionais. Esse projeto também se moldava na forma como Chagas Freitas (1970-1975) governava o Estado da Guanabara, procurando enquadrá-lo no estatuto federativo do país.

Sendo assim, a fusão foi a primeira medida para interferir no equilíbrio federativo. Segundo Motta (2004), a fusão fazia parte do projeto de Geisel, e, em vista disso, o governador que viria a suceder Chagas Freitas teria que promover a integração do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, o escolhido para este intento foi Faria Lima (1975-1979). Segundo D’Araújo e Castro (1998), que organizaram um depoimento do General Ernesto Geisel, nas palavras do General:

No caso do Rio de Janeiro, quando a capital foi transferida para Brasília, ficamos com a aberração da Guanabara, que passou a ter o mesmo *status*, a mesma posição política que os outros estados e, no fundo era apenas uma grande cidade [...] O Congresso aprovou a fusão, e escolhi para primeiro governador, a quem cabia fazer a fusão, o almirante Faria Lima. A operação não foi fácil: imaginem fundir as políticas, a área escolar, o professorado, a justiça... Mas, Faria Lima soube levar adiante [...] Com a fusão, perderam-se três senadores, um governador, um secretariado, um tribunal de justiça, uma assembleia estadual [...] Reagem até hoje. Há jornais do antigo estado do Rio que ainda falam mal da fusão e querem o retorno com o desmembramento (D’ARAUJO e CASTRO, 1994:384).

Faria Lima procurou seguir a política de Geisel, afastando-se de políticos do passado e tentando construir um novo Estado sobre novas bases, fazendo alianças com políticos eleitos a partir de 1970, montando assim uma rede de suporte ao seu governo (MOTTA, 2004). Mas

muitos cariocas identificavam na indicação de Faria Lima um retorno à época intervencionista na cidade, segundo Motta (2004):

Para muitos cariocas, a indicação de Faria Lima significaria a perda da autonomia política do Rio de Janeiro, e até mesmo uma volta à época em que a cidade era Distrito Federal, quando seus prefeitos eram nomeados pelo presidente da república, e o eleitorado escolhia apenas a representação federal – senadores e deputados – e os vereadores da câmara municipal. Ao contrário da eleição direta de Carlos Lacerda, em 1960; de Negrão de Lima, em 1965; e da indireta de Chagas Freitas, em 1970, o governador do novo estado do Rio de Janeiro havia sido escolhido justamente porque não possuía vinculação com a política e os políticos de qualquer um dos lados da Baía de Guanabara (MOTTA, 2004: 69).

Assim, seguindo a lógica intervencionista ao fim do mandato de Faria Lima, Chagas Freitas (1979-1983) é reconduzido ao cargo de governador, desta vez, do já consolidado Estado do Rio de Janeiro, e com a fusão, um novo ciclo de planificação descontinuada é iniciado. A cidade do Rio de Janeiro deixa de ser o Estado da Guanabara, passando a ser a capital do Estado Rio de Janeiro, e com 4.251.918 habitantes o Rio perde parte significativa de recursos federais e estaduais, pelo fato de deixar de ser uma cidade-estado. Para recuperar parte destes recursos, e estar apto a receber verbas do governo federal, o município do Rio de Janeiro, em conjunto com o governo do Estado do Rio, elabora o Pub-Rio (Plano Urbanístico Básico).

Além disso, o governo federal já possuía na época uma política maior de planejamento que em englobava as nove regiões metropolitanas do país criadas por ele. Com isso, os municípios, de alguma forma, perderam a autonomia na gestão do seu próprio território. Esse planejamento passa a constar no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), e a responsabilidade de sua execução é levada a recém-criada Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas de Política Urbana. Para executar tal planejamento, são criados ainda o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). Logo, a elaboração do Plano Urbanístico Básico (Pub-Rio, entregue em 1977), realizado na mesma época como resultado de um convênio entre o governo municipal e o estadual, se insere na lógica do II PND, configurando-se o Pub-Rio como resultado das diretrizes presentes no plano nacional.

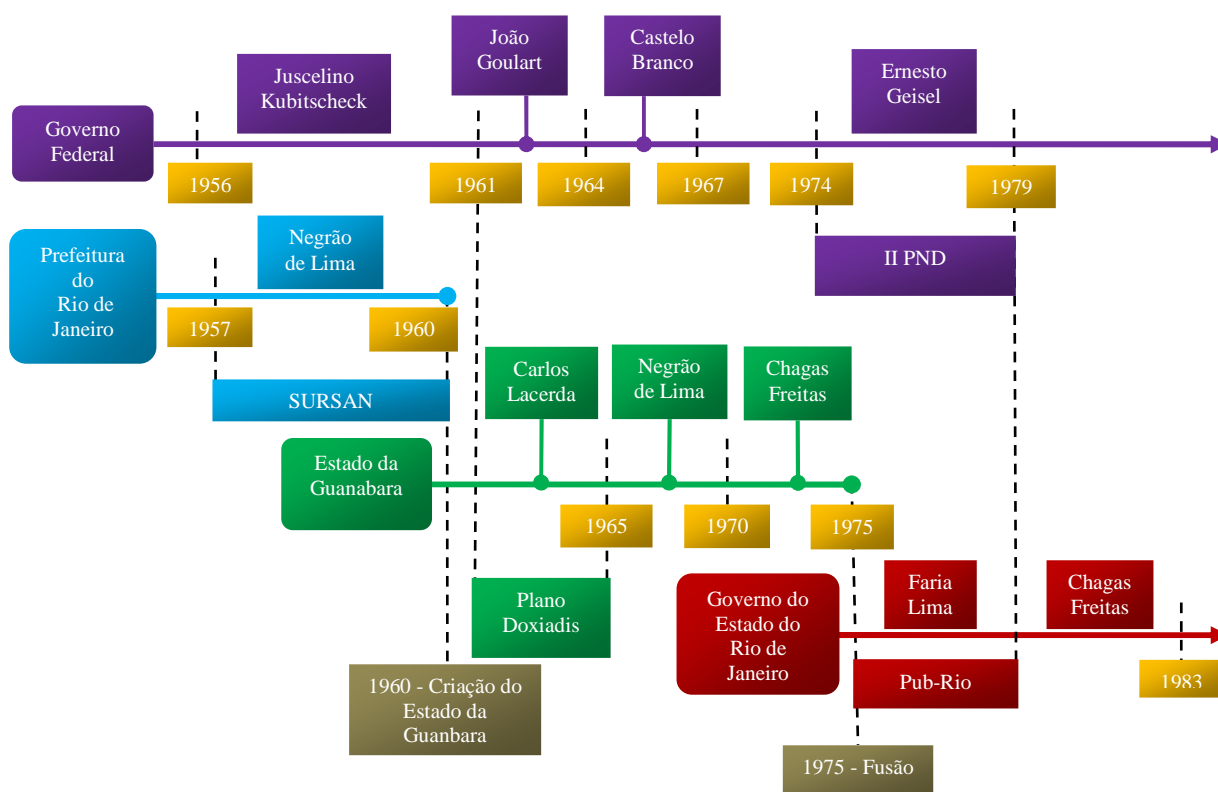
Pode-se notar que o governo federal possuía uma política urbana bem definida, que buscava o fortalecimento das regiões metropolitanas e o equilíbrio nacional entre elas. Assim, ao Pub-Rio restava apenas delinear diretrizes de ocupação territorial. Entretanto, ao contrário de

outros planos já discutidos anteriormente, a execução do Pub-Rio seria feita pelos técnicos da prefeitura. Outro fato inovador é o reconhecimento da existência de áreas degradadas na cidade, como as favelas, apesar do não aprofundamento da questão em si. Contudo, o plano não chega a ser implementado, isso porque segundo Rezende (2002):

O Pub-Rio é entregue em 1977, e a posterior mudança administrativa não chega a apresentar ameaça de descontinuidade às suas proposições, em face da permanência do corpo técnico responsável por suas propostas. A não implementação do plano se deve muito mais a sua característica principal: um plano de diretrizes indefinido quanto a várias questões (REZENDE, 2002:270).

Então, outro movimento planificador dentro da cidade do Rio de Janeiro sequer chega a ser implantado, conforme **figura 13** a seguir, na qual se encontra o resumo dos diferentes movimentos planejadores desta fase da história do Rio de Janeiro.

Figura 13



O processo de planificação, assim como a possibilidade de formação de novos grupos políticos organizados em torno de interesses locais, só iria ressurgir após o fim do regime

militar com a abertura política e a convocação da Assembléia Constituinte. Inicia-se, então, uma nova etapa na história carioca, que será apresentada e discutida a seguir.

3.1.3. Fase 3 – O Rio de Janeiro de Hoje.

A abertura política começou a ocorrer a partir dos meados da década de 70, e novas lideranças começaram a despontar no cenário político carioca, após a morte de Carlos Lacerda em abril de 1977, de Juscelino Kubitschek e de João Goulart em 1976. Em 1980, ressurge Leonel Brizola, que logo se firma como nome de peso no cenário político carioca e nacional.

Brizola, assim como Lacerda, se configurava como uma liderança carismática fazendo aliados e admiradores na mesma proporção que fazia desafetos. Brizola possuía uma oratória cativante e uma imagem marcante, além de idéias endereçadas diretamente às massas. Foi eleito pela primeira vez em 1947, como deputado estadual no Rio Grande do Sul; em 1950, foi reeleito, casou-se com Neuza Brizola, irmã do Presidente da República João Goulart, e teve como padrinho de casamento Getúlio Vargas, com quem estabeleceu laços políticos. Como Lacerda, a vida familiar de Brizola se mesclava com a vida política, o público e o privado caminhavam em paralelo.

No ano de 1955, foi eleito deputado federal e passou a se confrontar com Carlos Lacerda. No ano seguinte, foi eleito prefeito de Porto Alegre e, em 1958, foi eleito governador do Rio Grande do Sul, alavancando assim sua imagem política para todo país. Lacerda e Brizola se confrontariam de maneira mais forte durante a renúncia de Jânio Quadros. Lacerda assumiu a posição de tentar impedir que o vice de Jânio tomasse posse, enquanto Brizola lutava para manter o marco institucional da sucessão. Uma prova da rivalidade dos dois líderes carismáticos foi a candidatura de Leonel para uma cadeira na Câmara dos Deputados estaduais do Estado da Guanabara, em 1962. Tal estremecimento deveu-se ao fato de Brizola ter em mente que Lacerda queria impulsionar sua candidatura à presidência da república por meio de suas bases no Estado da Guanabara, no entanto sua presença na câmara poderia de certa forma atrapalhar suas articulações políticas.

A disputa entre Brizola e Lacerda mobilizou e dividiu o eleitorado carioca e polarizou o cenário político do Brasil (MOTTA, 2004i). Com o golpe militar de 1964, o abismo entre Brizola e Lacerda foi alargado. Segundo Motta (2004i):

O golpe militar de 1964 abria um fosso ainda maior entre os dois líderes carismáticos que polarizavam a Guanabara e o país. Enquanto Lacerda foi um de seus principais artífices, Brizola teve de fugir para o Uruguai para não ser preso (MOTTA, 2004i:94).

As diferenças aumentaram quando tanto Lacerda como Brizola resolveram ir contra o fechamento do regime. Lacerda liderou a denominada Frente Ampla que contava com o engajamento de Juscelino Kubitschek e João Goulart. Já Brizola buscou apoio nos movimentos que surgiram no Sul do país, colocando-se contra a frente de Lacerda. Brizola vai para o exílio e, antes da reabertura, é um dos nomes que teve a volta questionada pelos militares, retornando ao país só após 1979, ano da anistia. Com a reabertura política, as pretensões de Lacerda para chegar à presidência da república puderam ser retomadas. Contudo, essas pretensões são interrompidas, pois, em 27 de maio de 1977, Lacerda falece, não concretizando sua volta.

Os caminhos de Brizola foram diferentes dos de Lacerda, apesar dos dois se configurarem como líderes carismáticos. Para retomar a vida pública, após a anistia, e se inserir novamente na vida política do país, Leonel Brizola buscou trazer para si o marco trabalhista e, mesmo perdendo a legenda do PTB para Ivete Vargas, fundou o PDT (Partido Democrático Trabalhista), partido no qual permaneceu até o final de sua vida e pelo qual, em 1982, foi, pela primeira vez, eleito governador do Estado do Rio de Janeiro (1983-1987). Durante o mandato de Brizola, a prefeitura do Rio de Janeiro também era do PDT, partido que se manteve no executivo municipal durante três mandatos seguidos, o primeiro mandato foi exercido por Marcelo Alencar (1983-1986); o segundo por Saturnino Braga (1986-1988); e o terceiro, novamente, por Marcelo Alencar (1989-1993). Brizola ainda se elegeria governador do Estado do Rio pela segunda vez, e exerceria seu segundo mandato entre os anos de 1991 até 1994.

Foi durante o segundo mandato do então Prefeito Marcelo Alencar (1989-1993), que a forma de se gerir os municípios foi impactada pela Constituição de 1988, que definiu, dentre outras coisas, a competência privativa dos municípios em gerir seu próprio território, e estabeleceu para isto um instrumento legal: o Plano Diretor Decenal. Este plano seria obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes. O Rio de Janeiro que, na época, possuía 5.474.000 habitantes, vê-se obrigado a elaborar um Plano Diretor. Após inúmeras discussões com

diferentes setores da sociedade, já que a Constituição determina que as políticas urbanas devem ser elaboradas de forma participativa, em 1991, o plano é encaminhado para a Câmara Municipal. Sendo aprovado em 1992, já que o presente instrumento, de acordo com a Constituição, se apresenta como lei (Lei Complementar número 16/92).

O Plano Diretor é um plano normativo que regula o uso do solo urbano e a ação de agentes econômicos na cidade, ordenando o espaço público. Além disso, ele desenha responsabilidades da administração em relação ao uso do solo urbano, pois é determinado dentro da Carta Magna do país e deve ganhar o formato de lei municipal quando implementado. A participação pública se dá em como elaborar esta lei de acordo com o que foi estabelecido dentro da Constituição, e esta participação se realiza a posteriori do que já está determinado no âmbito federal. É um instrumento muito importante, principalmente no que diz respeito ao acesso democrático ao solo urbano e ao limite em relação ao direito à propriedade.

Assim, Marcelo Alencar, no exercício de seu segundo mandato de prefeito pelo PDT, seguindo os pressupostos do Estatuto da Cidade presente na Constituição de 1988, põe em marcha a elaboração do Plano Diretor do Rio de Janeiro, que define dentro de seu escopo diversos instrumentos para regular o uso e a ocupação do solo urbano, como o solo criado, o IPTU (imposto predial territorial urbano) progressivo, dentre outros. Além de instrumentos institucionais e financeiros que iam facilitar sua implantação, como: o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) e o Fundo de Desenvolvimento Urbano.

Nas eleições seguintes, o cenário político do Rio de Janeiro começa a se alterar e introduz Cidinha Campos como candidata de Brizola e possível sucessora de Marcelo Alencar, na prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. A candidata não chega ao segundo turno das eleições de 1992 para prefeito da cidade, sendo eleito César Maia pela primeira vez. As emendas ao projeto de lei do Plano Diretor, que foram encaminhadas a Câmara por Marcelo Alencar, foram retiradas no ano seguinte por César Maia, alterando profundamente o etos regulador do plano, segundo Rezende (2002):

Para diversas questões são estabelecidas políticas e normas, ainda que muitas delas sujeitas a detalhamento e regulação posterior, razão da não aplicação do plano e, possivelmente, fato que permitiu que fosse aprovado. Nesse caso, se encontram as políticas de habitação e os diversos

instrumentos de controle de apropriação do solo urbano, em especial o solo criado, o imposto predial territorial progressivo, e o parcelamento e edificação compulsórios [...] A regulamentação do solo criado e do IPTU progressivo é encaminhada à Câmara municipal ainda em 1992, no final da gestão do então prefeito, sob a forma de projeto de lei. Em 1993, entretanto, ao assumir o prefeito seguinte, uma de suas primeiras medidas é retirar os projetos de lei, alegando necessidade de aprofundar os estudos sobre a questão. O Plano Diretor Decenal acaba por ficar relegado à categoria de plano de intenções ou de diretrizes (REZENDE, 2002: 274-275).

César estudou engenharia na Universidade Federal de Ouro Preto, Minas Gerais, fez parte do movimento estudantil e integrou o Partido Comunista Brasileiro. Depois do golpe de 1964, foi exilado no Chile onde se casou e teve seus filhos. Estudou Economia na Universidade do Chile, e formou-se em 1972. Retornou ao Brasil em 1973, foi preso no aeroporto, pois havia um processo pendente da época antes do exílio. O processo foi arquivado por falta de provas, e três meses depois César Maia estava livre. Dentre outras atividades, César Maia lecionou na Universidade Federal Fluminense, foi diretor do Sindicato dos Economistas e presidente do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj).

Em 1981, César Maia se filia ao PDT, ajudando Brizola a se eleger governador, fato que lhe rende um convite para integrar a equipe de governo de Leonel, em que assume a secretaria de fazenda do Estado do Rio. Pelo PDT, nas eleições de 1986, foi eleito deputado federal constituinte e reeleito para a Câmara Federal, em 1990. Em 1991, já filiado ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), César Maia concorre ao cargo de prefeito do Rio de Janeiro e, superando a candidata apoiada por Leonel Brizola, vai para o segundo turno com a candidata do PT (Partido dos Trabalhadores), Benedita da Silva, elegendo-se prefeito pela primeira vez. Para se eleger prefeito, como já ressaltado anteriormente, César invoca a imagem de Lacerda, talvez (e não somente) para se diferenciar da matriz brizolista com a qual iniciou sua carreira política, se caracterizando como um líder carismático diferente da imagem forte de Brizola, e com personalidade própria. Recuperar a imagem do líder diametralmente oposto a Leonel pode ter sido a forma encontrada por César Maia para se libertar da imagem de Brizola, criando assim uma identidade própria (MOTTA, 2004).

Em seu primeiro mandato, César Maia convida para a secretaria de urbanismo o arquiteto Luís Paulo Conde. Juntos, eles empreendem o primeiro Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro. O Plano Estratégico é um plano que desenha diferentes ações dentro do município, possuindo alguns objetos territoriais que não devem ir contra o plano diretor. O Plano

Estratégico não se configura como lei, e pode ser alterado de acordo com as mudanças no cenário da cidade. Por sua natureza, o plano estratégico, prioriza ações em detrimento de outras, mas não as localiza no espaço. O plano é baseado no consenso e na participação em diferentes fases, as propostas são pactuadas desde o início com a sociedade. É um plano de compromissos, não é normativo e se configura como um plano de ação.

O primeiro plano estratégico, empreendido por César Maia e Luís Paulo Conde, teve início em 1993, sendo elaborado no período que vai de 1994 a 1995, utilizando para isso a metodologia da cidade de Barcelona. Assim como Lacerda, em relação ao plano Doxiadis, o então prefeito contrata uma equipe estrangeira, no caso, uma equipe catalã, para elaborar o plano carioca, o que será tratado mais detalhadamente adiante.

Já, em relação ao cargo de prefeito, naquela época, a reeleição não era permitida. Sendo assim, em 1996, Luís Paulo Conde, com o apoio de César Maia, o seu padrinho político, se elege prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Tanto César como Conde eram membros do PFL (Partido da Frente Liberal, direita do aspecto político) naquele momento. Contudo, Luís Paulo Conde é eleito como sucessor de César Maia no governo do Rio de Janeiro, utilizando também Lacerda como modelo a ser seguido, segundo Motta (2004i):

[...] Lacerda tornou-se o grande patrono da eleição para prefeito à cidade do Rio de Janeiro [...] Se a campanha do candidato vitorioso, Luís Paulo Conde, se sustentou, em larga medida, na tentativa de se identificar com o primeiro governador da Guanabara, os outros candidatos, de um modo ou de outro, prestaram reverência àquele que vem sendo considerado o melhor governado que o Rio jamais teve (MOTTA, 2004i:100).

Diferente de Lacerda e de César Maia, Luís Paulo Conde, dentro da prefeitura do Rio de Janeiro, se destacou mais por sua competência e seus atributos técnicos do que por sua liderança carismática. Ele não possuía o carisma que rondavam as imagens de Brizola, Lacerda e César Maia. O forte de Conde estava na sua formação sólida de arquiteto urbanista e na experiência adquirida como planejador urbano.

Conde havia trabalhado anteriormente como arquiteto na gestão de Carlos Lacerda quando este foi governador do Estado da Guanabara. Foi duas vezes presidente do IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), presidiu o Conselho Executivo do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, foi presidente do Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico

Urbano (CIDEU), instituto muito importante no desenrolar do processo de planificação carioca, como veremos mais adiante. Além disso, Luís Paulo Conde por muito tempo foi diretor da Faculdade de Arquitetura da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Posteriormente, a legislação muda. Essa mudança permite com que Luís Paulo Conde, rompido e afastado, politicamente, de César Maia desde o ano de 1999, concorra pelo PFL novamente ao cargo de prefeito em 2000. Desta vez, Conde enfrenta nas urnas César Maia, Leonel Brizola e Benedita da Silva, dentre outros. Durante a campanha, tanto Conde como César invocavam o legado lacerdista, e segundo Motta (2004i):

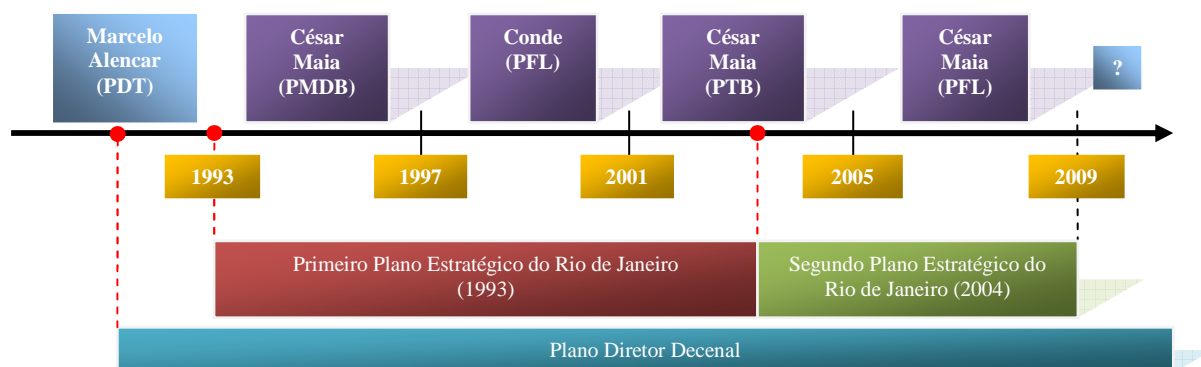
Esse lugar que Lacerda passou a ocupar na memória política carioca foi confirmado nas eleições municipais de 2000, quando os dois candidatos que tomaram seu legado como um modelo a seguir – César Maia e Luís Paulo Conde – acabaram vencendo Brizola. E Brizola foi derrotado apesar de ter tentado o discurso de “político da capital”: insistiu no papel do Rio de Janeiro como “farol” do país, e por consequência defendeu a idéia de que o prefeito da cidade não deveria ser um mero “síndico”, e sim uma figura de estatura nacional. É preciso que se diga, no entanto, que a derrota de Brizola deve-se mais à avaliação negativa de suas qualidades como administrador do que uma rejeição do eleitorado carioca à idéia da preservação do tradicional papel do Rio de Janeiro no imaginário político nacional (MOTTA 2004i:100).

Assim, utilizando a figura de Lacerda, mais uma vez, César Maia ganha as eleições 2000 pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), derrotando Conde e Brizola, assumindo mais uma vez a prefeitura do Rio de Janeiro em 2001 (MOTTA, 2004). Com a alteração na legislação eleitoral, outra vez no PFL, César Maia é reeleito em 2004 no primeiro turno, exercendo, assim, a partir de 2005, seu terceiro mandato, e empreendendo o segundo Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, que se configura de forma distinta do primeiro. Este segundo plano foi realizado por uma equipe local, fazendo uso de uma metodologia distinta do empreendido em seu primeiro mandato, conforme veremos mais adiante.

Um ponto importante que deve ser observado, são as constantes trocas partidárias. O atual prefeito do Rio de Janeiro, antes de seu primeiro mandato, era membro do PDT (Partido Democrático Trabalhista). Foi eleito pela primeira vez prefeito, em 1992, pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Em seu segundo mandato, em 2001, estava no PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e, atualmente, é membro do PFL (Partido da Frente

Liberal, recém batizado Democratas), conforme a **figura 14** abaixo (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2007).

Figura 14



Como podemos perceber na **figura 14**, não houve fidelidade ao partido político, as trocas partidárias pressupõem alterações nas alianças políticas e conseqüentemente mudanças na elite dirigente, apesar da perpetuação da liderança de César Maia no poder. Essas constantes mudanças de alianças podem, em tese, dificultar o planejamento dentro de um horizonte de tempo maior que um mandato, o que vai contra a lógica do planejamento estratégico.

Mas, mesmo com as constantes trocas, a liderança carismática de César Maia foi construída e permaneceu durante todos os seus mandatos. Além disso, César Maia conseguiu impor um estilo próprio na gestão da prefeitura do Rio de Janeiro, muito próximo à matriz lacerdistas. Matriz esta que, como já citado, se caracteriza pela: “[...] *preservação da ordem urbana, a realização de um conjunto expressivo de obras e uma boa gerência administrativa* [...]” (MOTTA, 2004:99). César Maia, em tese, em seus três mandatos buscou seguir, mesmo que discursivamente, esta matriz.

Este estilo político carioca pode ter influenciado na constituição dos dois planos estratégicos do Rio de Janeiro. Mas, a forma com que a administração pública municipal, no Brasil, passou a se configurar, após a Constituição de 1988, principalmente com o advento do Estatuto da Cidade, pode também ter tido um impacto na constituição e na configuração dos planos cariocas. Isso, porque foi a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, presente na Constituição de 1988, que os municípios passaram a ter o direito de legislar e planejarem seu próprio território, o que acaba abrindo a possibilidade para que a prefeitura do Rio de

Janeiro pudesse empreender os planos estratégicos da cidade de forma participativa, como se autodefinem os documentos. É o que veremos a seguir na próxima seção desta tese.

3.2. A Carta de 1988 e Seus Reflexos na Administração Municipal

Na década de 70, a participação pública se referia à democratização do país por meio da abertura de canais de representação popular e a centralização das ações nas massas populares. Na década de 80, houve ênfase na consolidação e na conquista desses novos canais de participação e representação na esfera pública. Um bom exemplo disto foi o movimento de participação popular na Constituinte, que permitiu a elaboração de emendas populares, o que iniciou uma nova fase no planejamento de políticas públicas no Brasil, em que as demandas de cunho reivindicativo das fases anteriores se sistematizaram e se traduziram em propostas políticas nos canais institucionais conquistados (GOHN, 2001).

Assim, após vinte anos de ditadura, nos anos 80, o Brasil começava a reconstruir suas instituições políticas por meio da redemocratização. Os movimentos sociais, antes reprimidos ou cooptados pelo poder, foram atores importantes exercendo pressão social, principalmente no que tange à questão urbana, organizando manifestações e se mantendo vivos na época da repressão. Diferentes resultados foram alcançados, fóruns foram construídos, trabalhadores passaram a ser representados, partidos políticos foram fundados, houve uma reconquista dos direitos fundamentais, a imprensa voltou a ser livre e, o mais importante, voltou-se a votar livremente, elegendo reais representantes nas diversas instâncias de poder (GOHN, 1995; DOIMO, 1995; CARVALHO, Maria, 2004; JACOBI, 1987).

A Constituição Brasileira de 1988, procurando democratizar e tornar transparentes os processos decisórios de planejamento, a alocação de recursos e a execução de políticas públicas, propõe um modelo jurídico e de gestão em que os diversos setores sociais, independentemente da posição na hierarquia social, possam manifestar seus interesses de forma livre e transparente em instâncias decisórias. No que diz respeito à problemática urbana, a Carta Magna incorporou parte do postulado na Emenda Popular pela Reforma Urbana, resultante de amplo movimento de âmbito nacional: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que foi constituído durante o período em que funcionou a Assembléia Nacional Constituinte (CARDOSO, 1997). Foram construídas outras dimensões de

participação. A busca da redemocratização do Estado passava pela questão da participação em conselhos, dando prioridade ao debate do caráter consultivo ou normativo que os constituía (GOHN, 2001).

Com a redemocratização do país e a participação pública na Constituinte, tem início uma nova fase, na qual as demandas se sistematizam e se consubstanciam em propostas políticas nos canais institucionais conquistados, em que as arenas passam a estar situadas dentro dos órgãos públicos (TEODÓSIO, 2001). Além disso, segundo Cardoso (1997), a Constituição de 1988 definiu claramente as competências comuns e específicas das instâncias federal, estadual e municipal:

São estabelecidos como competências comuns à União, estados e municípios: a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer uma de suas formas; a preservação de florestas fauna e flora; a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. São competências privativas dos municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CARDOSO, 1997: 92).

Através de conselhos setoriais, proliferam as experiências de participação no país. É percebida também uma diferenciação das mobilizações sociais anteriores, antes da década de 90, muito centradas em movimentos de massa e em pressões contra o Estado (GOHN, 2001). Mas, até que a administração municipal ganhasse essa autonomia, a partir da Constituição de 1988, muitos aspectos dentro das cidades brasileiras foram se alterando com o passar do tempo. O Brasil, desde a década de 80, já não era um país rural, foi se urbanizando ao longo do século XX, sendo que, a partir da década de 80, a maioria dos brasileiros passou a morar nas cidades. Hoje, 81% da população vivem em áreas urbanas (OLIVEIRA, 2001).

A articulação do movimento pela reforma urbana, que apresenta reivindicações populares a respeito dos direitos de todos os cidadãos à cidade, ganhou força ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988 e, pela primeira vez, a cidade foi incorporada em uma

Constituição Federal do Brasil. A incorporação dos artigos 182 e 183², que fazem parte do capítulo da Política Urbana, foi alcançada com a ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais pela defesa do direito à cidade (OLIVEIRA, 2001).

A participação popular nas decisões de interesse público também foi incorporada ao texto da Constituição de 1988, sendo esta participação um dos avanços desta Constituição (OLIVEIRA, 2001). Este direito, aos poucos, está sendo incorporado pelo poder público para elaborar e implementar suas ações, sendo o Capítulo IV do Estatuto da Cidade dedicado à gestão democrática da cidade, que assume um papel destacado à elaboração e implementação de políticas públicas no meio urbano. A Constituição de 1988 estabelece a função social da propriedade, vinculando-a à função social da cidade que é definida nos Planos Diretores Municipais, conforme Oliveira (2001):

[...] a gestão da cidade será democrática a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos, mas para chegar-se até esse ponto um longo caminho foi percorrido. (OLIVEIRA, 2001:15).

A Constituição de 1988 estabelece a função social da propriedade, vinculando-a à função social da cidade que é definida nos Planos Diretores Municipais. Contudo, para compreender-se melhor o porquê da Constituição de 1988 ter incorporado em seu texto a questão urbana, é relevante a observação da história do planejamento municipal anterior à Constituição, uma história de descontinuidade na estruturação de políticas públicas ligadas à cidade.

Como ponto inicial, observou-se a criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), em 1964, que, a partir de 1967, era o órgão responsável pelo desenvolvimento de políticas de incentivo às prefeituras, para elaboração de planos de desenvolvimento locais integrados, que, dentre outras coisas tinha como diretriz a criação de órgãos locais de planejamento nas referidas prefeituras (CARDOSO, 1997).

² A Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, – Estatuto da Cidade – vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana. O artigo 182 estabeleceu que 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, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. O artigo 183, por sua vez, fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (OLIVEIRA, 2001:07).

A partir da extinção do SERFHAU, em 1974, a intervenção pública no espaço urbano passou a ser desenhada em âmbito federal por meio da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). A PNDU buscava o equilíbrio espacial da população e da economia, por meio da redução do peso do eixo Rio – São Paulo. Esses objetivos seriam atingidos com a interferência permanente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Foi formulada uma estratégia que se baseava na ação de órgãos de planejamento metropolitano, além da busca pelo desenvolvimento de políticas que fortaleciam os centros urbanos de médio porte (CARDOSO, 1997).

O CNDU não consegue implementar as diretrizes que o orientavam, o que acaba por causar o fracasso do sistema de gestão metropolitana. Este sistema tinha como principal entrave seu formato administrativo, mesmo porque os órgãos metropolitanos estavam subordinados aos governos estaduais. Os governos estaduais conseguiram fazer o levantamento de dados e elaborar planos. No entanto, a adoção desses planos por parte dos governos municipais era problemática. O programa de cidades de médio porte também fracassa (CARDOSO, 1997).

Na Nova República (1985-1989), período de transição do modelo autoritário para o regime democrático, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), mais especificamente em 1985. Ficando o BNH (Banco Nacional da Habitação) responsável pelo referido ministério, que tinha como proposta transformar o Banco Nacional da Habitação em um banco de desenvolvimento urbano. O novo Ministério dá início à discussão da política habitacional que tinha como objetivo reformular o sistema financeiro de habitação. Esse processo foi coordenado em âmbito nacional pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), que organizou um seminário nacional com base em um documento elaborado por um grupo de trabalho. Documento este que coloca a questão da moradia como um direito para as populações de baixa renda e um dever do Estado urbano (CARDOSO, 1997).

Depois da Constituinte, com a reorganização política feita pelo grupo que apoiava o governo Sarney, o MDU é extinto como um dos reflexos da falência SFH (Sistema de Financiamento Habitacional), restando apenas a elaboração e implementação dos serviços de saneamento básico, que é alocado no Ministério do Bem-Estar Social, que passa a gerenciar os recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço).

Contudo, a primeira versão do projeto de lei de desenvolvimento urbano (LDU) tinha sido formulada em 1977 pelo CNDU, e só, em 1981, o referido projeto chegou às mãos do então Ministro Mário Andreazza. Somente em 1982 que veio a público uma versão do projeto. Mas foi em 9 de março de 1983 que o Ministro do Interior enviou texto ao presidente da república. E, em 3 de maio de 1983, o projeto chegou à Câmara dos Deputados (PL 775/83). A discussão do Projeto de Lei nº775/83 é prejudicada pelo início dos debates da nova Carta Constitucional, que, a partir de 1986, passou a centralizar todos os interesses urbanos (CARDOSO, 1997).

É necessário lembrar que, na década de 80, o Estado se encontrava incapaz de dar respostas aos setores mais afetados durante a repressão, crise econômica e manifestações que marcam a época, e o movimento de participação popular na Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, o que iniciou uma nova fase dos movimentos sociais, nos quais as demandas de cunho reivindicativo das fases anteriores se sistematizaram e se traduziram em propostas políticas nos canais institucionais conquistados (CARDOSO, 1997). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganha força.

Será, então, a Constituinte o grande elo de união do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A proposta final encaminhada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Emenda Popular pela Reforma Urbana, tinha como princípios gerais: a obrigação do Estado de assegurar os direitos urbanos para todos os cidadãos; a função social da propriedade; o direito à cidade e à gestão democrática da cidade. Diante da falta de propostas, elaboradas de maneira clara pelos setores conservadores, as formulações presentes na Emenda Popular pela Reforma Urbana foram aprovadas (CARDOSO, 1997).

A implementação desses princípios é garantida por uma série de instrumentos jurídicos e tributários, além de diretrizes para políticas de moradia, de transporte, de serviços públicos e a participação popular na gestão da cidade. Contudo, em seus princípios gerais, a Emenda Popular pela Reforma Urbana apresenta diversas inovações, em relações aos seus instrumentos, além de sofrer clara influência da LDU. Sendo que a diferença entre as duas se localiza na ênfase diferenciada dos dois instrumentos, o planejamento urbano (mais forte na LDU) e a participação popular (mais forte na Emenda Popular pela Reforma Urbana) (CARDOSO, 1997 e OLIVEIRA, 2001).

O princípio da gestão democrática da cidade, presente na Constituição de 1988, por meio da aprovação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, significa a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, isso como forma complementar à democracia representativa. A concretização desse princípio se traduz na proposição de leis e na implantação de políticas urbanas com a representação de entidades comunitárias. Os municípios passam a ter o direito de elaborar suas leis e a formular os princípios básicos legais que orientam a sua Legislação Ordinária, e isto deve ser feito, preferencialmente, pela Carta de maneira democrática e participativa (CARDOSO, 1997; OLIVEIRA, 2001). Segundo Maria Carvalho (2004):

[...] pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Esta “Constituição cidadã” prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular. (CARVALHO, Maria, 2004:03).

Não obstante, nos anos 80, foram construídas outras dimensões de participação (GOHN, 2002), e, para consolidar a gestão democrática nos menores entes federados, a Constituição instituiu quatro mecanismos de participação pública. Três deles podem ser aplicados também por outras esferas do Governo, e um é específico para os municípios (BRASIL, 1988). Contudo, a aplicação destes mecanismos, evidentemente, não ocorre em todo país de forma uniforme e, mesmo quando implantados os experimentos participativos, variam em extensão e funcionalidade.

Dando continuidade ao que foi acima delineado, o primeiro mecanismo presente na Constituição de 1988 postula que a Lei Orgânica Municipal deve obrigatoriamente incluir, entre outros princípios, *"a cooperação das associações representativas no planejamento municipal"* (BRASIL, 1988, art. 29, XII). O segundo mecanismo de participação pública, que se aplica em outros níveis de Governo, trata da *"iniciativa popular de projetos de leis de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado"* (BRASIL, 1988, art. 29, XIII). O terceiro mecanismo e o quarto mecanismo são extensivos aos outros entes federados, são eles: o plebiscito e o referendium de leis pelo eleitorado (BRASIL, 1988, art. 14, I e II).

Foi também na Constituinte de 1988 que os municípios passaram a ser considerados como unidades políticas e ganharam a responsabilidade e o direito de elaborar suas leis. Anteriormente, quando eram considerados apenas unidades administrativas componentes dos Estados da Federação, suas leis, por conseguinte, eram criadas pelo Poder Legislativo Estadual. Às Câmaras de Vereadores cabia apenas o papel de administradoras das peculiaridades municipais. Depois de 1988, os municípios passaram a ter o direito de gerir seu próprio território, por meio da elaboração de suas leis, da formulação dos princípios básicos que regem a alocação de recursos e a estratégia ocupacional de seus limites geográficos (CARDOSO, 1997; OLIVEIRA, 2001).

A esfera local, desse modo, ganhou uma dimensão estratégica na implementação da reforma urbana. Logo, a cidade do Rio de Janeiro, assim como toda a cidade do país, passou ser um ente federado. Com isso, a Constituição de 1988 estabeleceu de que forma os municípios deveriam ser administrados, e o planejamento, anteriormente em crise, ganhou novamente força (CARDOSO, 1997).

A participação pública, a partir da década de 90, toma forma de parceria, uma institucionalização de processos mais ou menos avançados de gestão conjunta de diferentes políticas públicas, e é nesse caminho que parecem se encontrar os planos estratégicos do Rio de Janeiro como uma tentativa de parceria entre o setor público e o setor privado na gestão da cidade, no caminho da sinergia de Evans (1997).

Neste sentido, as instituições têm um papel primordial na formação do capital social. Como já ressaltado anteriormente, de acordo com Evans (1995), para que as instituições do Estado funcionem bem é necessário sinergia entre o Estado e a sociedade civil na implantação de políticas. Para tanto, esse mesmo Estado deve aumentar a capacidade de participação da sociedade civil, não devendo ver a sociedade como cliente, mas sim como partícipe importante na formulação das agendas governamentais.

Dentro deste contexto, no primeiro governo do Prefeito César Maia, no município do Rio de Janeiro, a administração pública municipal vê a possibilidade de delinear juntamente com a participação da sociedade o primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro, Rio Sempre Rio

(AGUIAR, 1998), utilizando para isto a mesma metodologia dos planos estratégicos de Barcelona.

Esse processo teve como fator crítico a escassez de recursos públicos e a exigência da competitividade entre as cidades para atração de investimentos que fizeram com que a metodologia catalã, por meio do reconhecimento internacional dos resultados obtidos após as olimpíadas de 1992, fosse difundida para diferentes cidades, inclusive para o Rio de Janeiro (AGUIAR, 1998). A metodologia catalã é adotada pelo Rio de Janeiro até mesmo em termos do seu planejamento participativo (AGUIAR, 1998), como se verá adiante.

3.3. O Primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro.

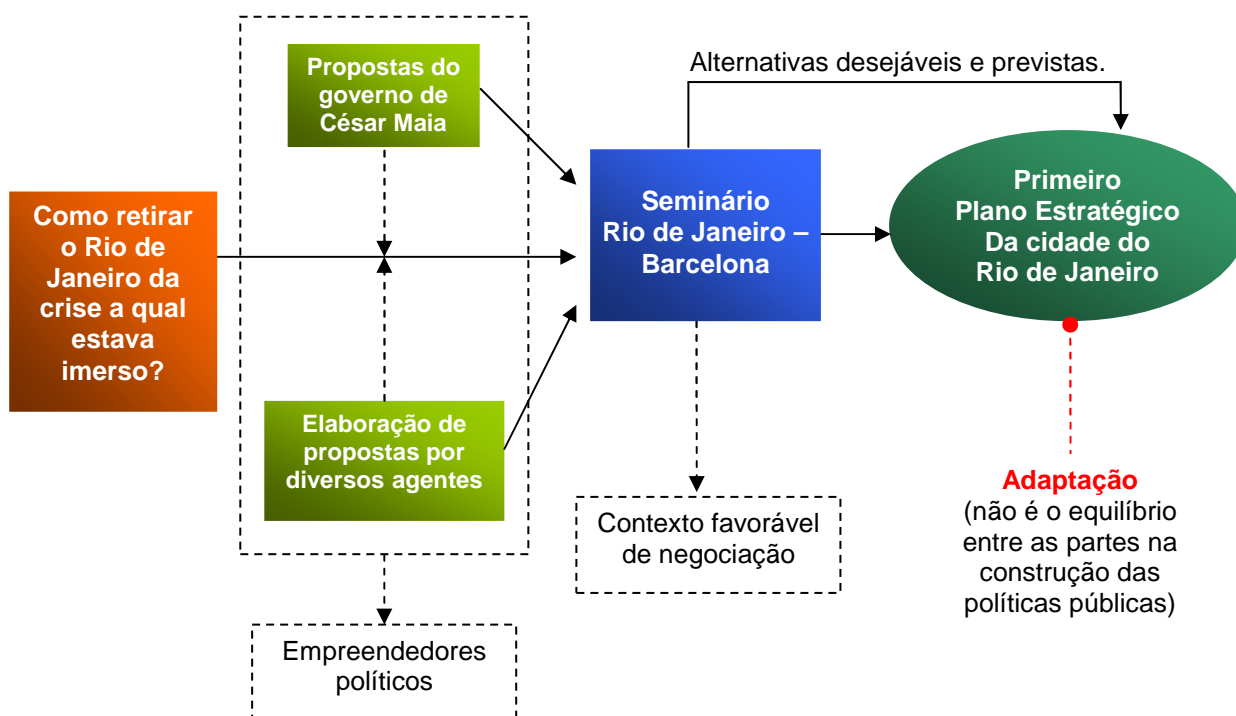
Foi dentro do contexto administrativo municipal da primeira gestão do prefeito César Maia (1993-1997), delineado, portanto, após a promulgação da Constituição de 1988, quando os municípios passaram a ter direitos de gerir seus próprios territórios com a participação da sociedade civil organizada, que o primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro, denominado Rio Sempre Rio, foi desenhado e implementado.

Esse processo teve início em 1993, primeiro ano do primeiro mandato de César Maia como prefeito do Rio de Janeiro, quando Luís Paulo Conde era o seu Secretário de Urbanismo. Juntos, o prefeito e o secretário organizam um seminário na prefeitura do Rio de Janeiro com a mesma equipe que fez o primeiro plano de Barcelona. Durante o seminário, iniciou-se a elaboração do primeiro plano estratégico para cidade do Rio de Janeiro, com o intuito de resgatar a imagem da cidade e retirá-la da crise em que se encontrava.

A questão que orientava o seminário era: Como resolver a crise em que o Rio de Janeiro estava imerso? A compreensão deste problema e a alteração da agenda política no sentido de estruturar políticas, capazes de promover soluções, dependeria da política feita pelos diversos atores com o intuito de influenciar esta agenda (Kingdon, 2003). Neste sentido, a elaboração do seminário Rio – Barcelona cumpriu seu papel, abrindo uma “janela de oportunidade” para alteração da agenda política da cidade, pois gerou um contexto favorável de negociação entre os agentes políticos urbanos.

Logo, este seminário, alterou a agenda política em torno de um projeto de planificação continuada, conforme **figura 15** abaixo, tentando com isto romper a tradição de planejamentos descontinuados e não implementados. A implantação deste ciclo de planificação, possibilitaria, em tese, o enfrentamento da crise em que se encontrava o município. Logo, o plano se caracterizou como um plano defensivo, que tinha como um de seus objetivos a atração de investimentos para a cidade, buscando responder a uma crise, por meio da estruturação de uma política pública.

Figura 15 – Esquema representativo da teoria de Kingdon (2003), adaptado ao cenário do Primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro.



Fonte: adaptado da teoria de Kingdon (2003).

Naquele momento, era necessário criar consenso em torno da nova agenda, e neste ponto a metodologia escolhida para elaborar o primeiro plano carioca, a metodologia de planificação de Barcelona, girava em torno da geração de consenso. Isso porque, dentro do método catalão, a criação de consenso fundamentada na visão de futuro comum de cidade é um dos elementos centrais para a elaboração do plano nos moldes catalães.

Kingdon (2003) descreve sobre o processo de mudança de agenda, denotando que se percebe que os agentes gradualmente recombina elementos de suas redes sociais, dentro de novos

propósitos. Foi o que ocorreu na aplicação do método de planejamento estratégico de Barcelona na constituição do primeiro plano do Rio de Janeiro. Neste caso, a necessidade de mudança da agenda fez com que César Maia e Conde trabalhassem em suas proposições, não por um longo período, como se deu em Barcelona, mas por tempo suficiente para incorporá-las dentro do primeiro plano estratégico.

Assim, o Primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996) teve início em 22 de novembro de 1993, com a assinatura de um acordo de cooperação entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a Associação Comercial do Rio de Janeiro e a Federação da Indústria do Rio de Janeiro. No documento constavam os procedimentos necessários para a constituição de um consórcio de empresas e entidades com o objetivo de custear e supervisionar a contratação da equipe técnica para elaboração do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Segundo o texto descrito no Plano, optou-se pela criação de um consórcio mantenedor, que buscaria a adesão de empresas sensíveis e preocupadas com o futuro da cidade do Rio de Janeiro, representativas de seus setores econômicos ou sociais e que entenderiam a necessidade desse esforço para o bem da cidade e de seus cidadãos (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

A partir da assinatura do acordo, iniciou-se a busca dos membros do consórcio. A institucionalização da cooperação pública e privada foi efetivada em 3 de fevereiro de 1994, oficializando-se o consórcio mantenedor que contou com a adesão inicial de 40 empresas, entre públicas e privadas. Nessa ocasião, efetuou-se a contratação dos serviços de uma consultoria. Os trabalhos preliminares do Plano Estratégico do Rio de Janeiro tiveram início antes da formalização do consórcio mantenedor e tão logo os executivos foram definidos (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Algumas decisões iniciais nortearam o andamento do processo. A primeira decisão relaciona-se à abrangência do plano, que foi definida como município do Rio de Janeiro; a segunda refere-se ao financiamento do plano, que desde o início foi definido que seria feito pelo setor privado; e, por fim, a terceira que diz respeito às responsabilidades, cabendo à prefeitura a tarefa de ceder técnicos e instalações (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Além disso, o Plano não seria um plano de governo, mas sim plano participativo da cidadania carioca, envolvendo todos os que quisessem colaborar como: especialistas, técnicos, organizações da sociedade civil, entidades governamentais, ou qualquer outro segmento da sociedade. A estrutura organizacional do Plano se configura a partir de 2 órgãos básicos: o Conselho da Cidade e o Conselho Diretor. Esses órgãos se articulam com o Comitê Executivo, cuja atuação é apoiada pela equipe técnica (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Além dessas instâncias fixas, no desenvolvimento dos trabalhos são organizados grupos multifacetados para a elaboração do diagnóstico, que se propunha ser um marco de reflexão sobre a cidade conjuntamente com a posterior análise de propostas que derivariam deste diagnóstico. A elaboração deste diagnóstico se deu de forma similar ao plano de Barcelona. Assim como no plano de Barcelona, inicialmente, fez-se um trabalho prospectivo com várias entrevistas com diferentes agentes públicos e privados, através das quais pôde-se fazer o levantamento da situação inicial do município. Dentro deste levantamento, identificaram-se os pontos fracos e fortes da cidade, assim como suas potencialidades e fraquezas. A partir daí, foram destacados os temas críticos da cidade, que seriam os aspectos abordados pelo diagnóstico que serviria de base para elaboração do plano estratégico da cidade. De acordo com Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1995), esses temas são:

- Atratividade e competitividade,
- Emprego,
- Qualidade de vida,
- Dinâmica urbana,
- Imagem e cidadania (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1995:122).

Depois da definição dos temas críticos para a elaboração do diagnóstico, cinco grupos de trabalho foram criados para aprofundar os temas críticos previamente delineados. Os grupos de trabalho contavam com a participação da sociedade, e os relatórios que resultaram da dinâmica dos grupos foram consolidados no diagnóstico que auxiliou a construção do primeiro plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1995).

Assim, como em Barcelona, a prefeitura do Rio de Janeiro era a instituição promotora deste marco de reflexão, que tinha como objetivo, conforme ocorreu na cidade catalã, a busca do chamado protagonismo da cidade no Plano. Este protagonismo seria alcançado pela participação dos diferentes agentes sociais e econômicos presentes no Rio de Janeiro. Para tanto, participaram diretamente do processo de planificação carioca: 305 membros no Conselho da Cidade e no Conselho Diretor. Além destes 305 participaram também 109 pessoas envolvidas na elaboração do diagnóstico da cidade, 323 dedicadas à análise de propostas para a cidade e, ainda, 25 especialistas elaborando estudos de apoio. (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996). Acreditava-se, assim como ocorreu na cidade de origem da metodologia, que, por meio desta participação, a geração de consensos em torno de uma visão de futuro para o Rio de Janeiro se tornaria mais fácil. Em constante diálogo com a teoria e buscando interpretar esse processo, as políticas públicas quando colocadas em prática acabam sendo influenciadas por grupos de interesses. Assim, a participação, dependendo da forma como se configura, pode facilitar a capacidade de resposta aos anseios destes grupos em relação à administração pública (SUBIRATS, 1989). Logo, a possibilidade de participação no Plano Estratégico do Rio de Janeiro, se bem estruturada poderia suprir o déficit de capital social gerado ao longo do tempo pelas inúmeras intervenções sofridas na arena política e administrativa do Rio de Janeiro.

Assim, a possibilidade de gerar as bases para a construção do capital social, interferindo positivamente no funcionamento do Estado, no caso carioca, não viria por um processo histórico e sim pelo que Evans (1997) define como sinergia. Como já mencionado acima, sinergia, segundo Evans (1997), é um Estado autônomo que estabelece laços de confiança por meio de políticas participativas com a sociedade. Esses laços irão assegurar a cooperação da sociedade na implementação de políticas públicas. Essa união sinérgica entre Estado e sociedade, de acordo com Evans (1997), seria capaz de influenciar positivamente no desempenho das instituições do Estado, gerando com isso as bases para criação de capital social. Logo, a possibilidade de fazer deste o diagnóstico uma política participativa abre, em tese, um precedente para se estabelecer uma maior interpenetração entre as visões da prefeitura do Rio de Janeiro e dos partícipes do processo de planificação.

Além disso, a chave analítica de Subirats (1989), referente à análise de políticas públicas que é dividida em dez perguntas, como já visto no capítulo 2, a serem respondidas durante a elaboração e implementação de políticas públicas no processo denominado pelo referido autor

como “*labor e introspección de consenso*”, também pode auxiliar a análise da metodologia utilizada no primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro, da mesma forma que ocorre com os planos de Barcelona. As perguntas *lato sensu* são as seguintes:

- 1) Onde estamos?
- 2) Onde queremos chegar?
- 3) Quais as dificuldades que impedem a organização de chegar ao objetivo desejado?
- 4) O que se necessita de outras instituições, instâncias ou organismos?
- 5) O que se requer de cada um dos órgãos encarregados da ação administrativa?
- 6) Como abordar objetivos múltiplos?
- 7) Em que momento pode-se falar em êxito da organização?
- 8) Se deveria quantificar o nível de consecução dos objetivos inicialmente traçados?
- 9) Em que condições pode-se assegurar a relevância do êxito?
- 10) O que fazer no caso de não se cumprir os objetivos previstos?

A elaboração do plano está dividida em quatro fases, mais a implantação do plano. A primeira fase refere-se à organização da cooperação público-privada, em que foram compostos o Conselho Diretor e o Conselho da Cidade. Iniciou-se também a busca de informações sobre a cidade, utilizando diferentes bases de dados e entrevistas com diferentes agentes da iniciativa pública e privada, além de fóruns de debates promovidos pelo Plano Estratégico e por organizações da sociedade civil, e de seminários gerais e setoriais sobre temas selecionados.

A segunda fase foi a elaboração do diagnóstico que leva em consideração os mesmos pontos levantados a respeito da cidade de Barcelona: o entorno, o território e a administração. Com o diagnóstico e o levantamento da situação inicial da cidade, promovido pelo plano, é possível traçar de suas potencialidades e franquezas, pontos fortes e pontos fracos, desenhando, então, a visão de futuro, assim como foi feito para a capital catalã. Como já descrito no capítulo 2 desta tese, é a partir desta visão de futuro que se definem as ações que serão empreendidas para se alcançar o futuro desejado, tendo em conta os meios para se alcançá-los, quais órgãos ou instituição estariam implicados em cada ação e de que forma estariam implicados. Assim como no plano estratégico de Barcelona, paralelamente à elaboração do diagnóstico, há a implementação dos mecanismos institucionais do plano. Estes mecanismos possuíam os mesmos objetivos dos mecanismos catalães, fomentar a tão anunciada participação assim

como o protagonismo da cidade, são eles: o Conselho da Cidade, o Conselho Diretor e o Comitê Executivo.

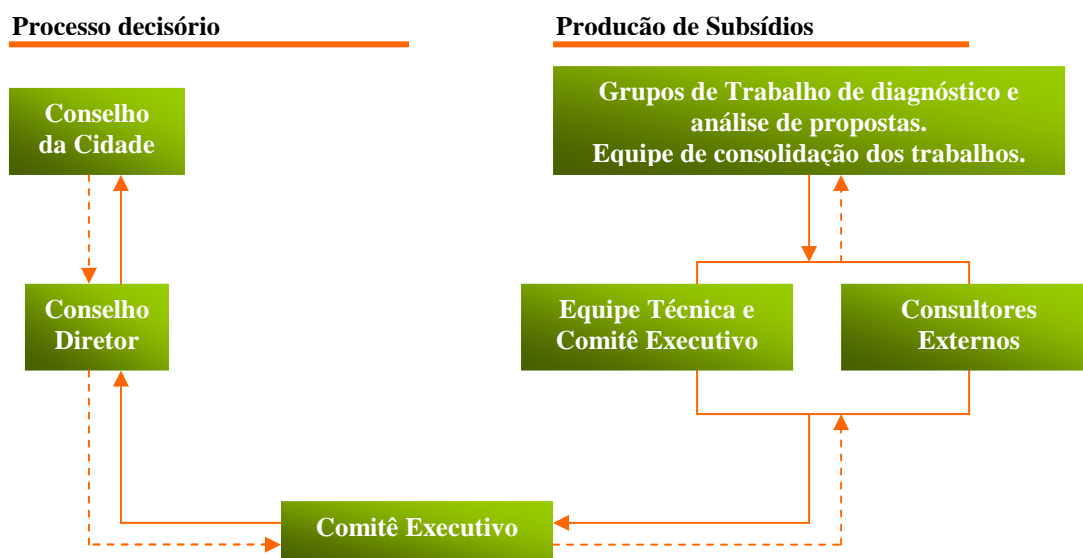
O Conselho da Cidade foi, em tese, o órgão máximo de participação institucional cidadã, e teve a função de supervisionar e aprovar as diretrizes do Plano, em todos os seus níveis: diagnóstico, estratégias e objetivos. O Conselho da Cidade era composto por 305 representantes institucionais e personalidades relevantes do Rio de Janeiro, e presidido pelo prefeito da cidade (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

O Conselho Diretor foi o responsável direto pelo processo de elaboração do plano, orientando e acompanhando as decisões do Comitê Executivo. Era presidido pelo Secretário de urbanismo. O Conselho Diretor era composto por 25 membros representativos da pluralidade econômica e social da cidade (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

O Comitê Executivo respondeu pela execução do processo de elaboração do Plano, coordenando os trabalhos das diversas pessoas e grupos envolvidos em todas as etapas, e esteve sediado em uma sala cedida pelo Iplanrio, Empresa Municipal de Planejamento e Informática do Município S.A. (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996), onde também se localizava o escritório autônomo. O escritório autônomo de coordenação, não administrado pela prefeitura do Rio de Janeiro e fora da administração pública, era responsável pela coordenação de todo processo de planificação. Esse escritório do plano estratégico era financiado em parte pela iniciativa privada e dava suporte e autonomia ao andamento do processo.

Além disso, uma equipe técnica trabalhou na preparação dos estudos e documentação do Plano e secretariou e assessorou os grupos de trabalho. A secretaria dos grupos de análise de propostas contou com a colaboração de técnicos de outras organizações públicas e privadas. Sem esquecer da consultoria externa da TUBSA (Tecnologías Urbanas Barcelona S.A.), empresa catalã contratada para orientar todo processo com o apoio do Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU) (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996). Assim, os mecanismos institucionais do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro se configuraram de maneira muito similar aos do primeiro plano de Barcelona, fato que podemos observar por meio da **figura 16**, a seguir.

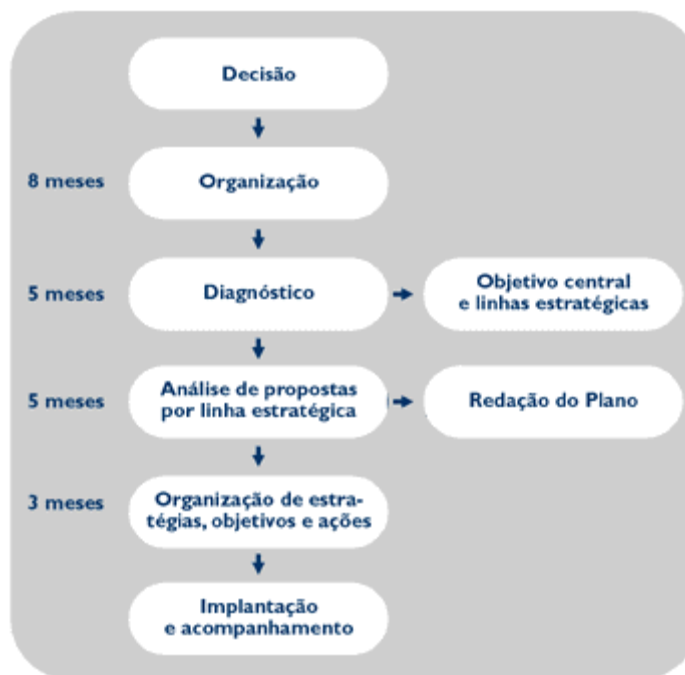
Figura 16 - Configuração dos Mecanismos Institucionais do Primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro e do Primeiro, Segundo e Terceiro Planos de Barcelona



Fonte: Plano Estratégico do Rio de Janeiro, 1996:58.

A partir do diagnóstico e da implementação institucional do planejamento estratégico, iniciou-se a fase 3 do plano estratégico, denominada análise de propostas, que abrangia a formulação do plano em si. Para tanto, foram instituídos 14 grupos de trabalho para realizar a análise de propostas e desenhar o plano em si. Os grupos foram divididos em 14 temas chave e contaram com a participação de 322 pessoas. Assim, por meio da definição da visão de futuro baseada no diagnóstico, deu-se início ao desenvolvimento das estratégias ligadas a esta visão de futuro e das ações ligadas a cada estratégia, além da definição dos projetos a serem implementados dentro de cada ação. A quarta fase foi a aprovação do plano, que foi feita pelo Conselho da Cidade em 11 de setembro de 1995, e a partir daí iniciou-se a implementação e o processo de acompanhamento dos projetos (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996). Assim, as fases do primeiro plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro se estruturava de acordo com a **figura 17**.

Figura 17



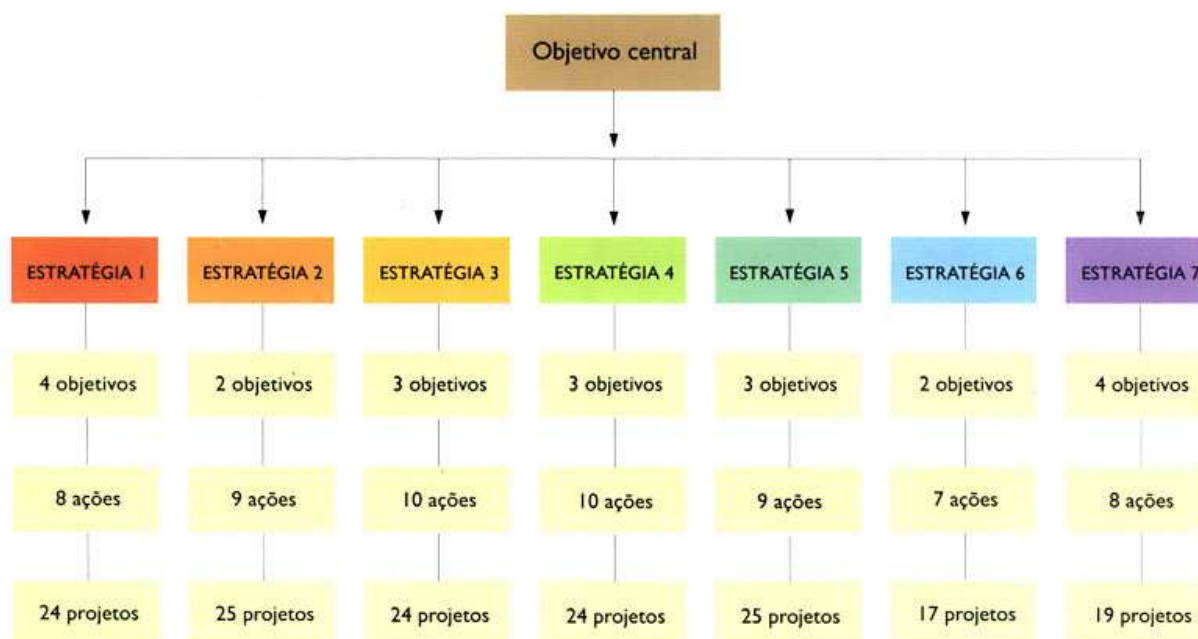
Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/old/plano93_96/, acesso em janeiro de 2008.

Com isso, o Plano Estratégico do Rio de Janeiro foi composto por 1 objetivo central, 7 estratégias, 21 objetivos, 61 ações e 159 projetos, que se configuram de acordo com a figura 6. O objetivo central é o que se pretendia alcançar com a implementação do Plano, que formalmente foi definido como:

Tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996:23).

As sete estratégias que sustentavam essa missão constituíam os temas chave da cidade. Essas sete estratégias compõem-se de 21 objetivos. As 61 ações são agrupamentos dos 159 projetos, medidas ou instrumentos que devem ser incrementados para alcançar os objetivos de cada uma das estratégias e, portanto, garantir a realização do plano, como demonstra a **figura 18** (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Figura 18– Configuração da Estrutura do Primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro



Fonte: Plano Estratégico do Rio de Janeiro, 1996:22.

A primeira estratégia era denominada: O carioca do século XXI, que pretendia, de acordo com o plano: *Oferecer às pessoas oportunidades de facilidades para acesso ao emprego e aos bens sociais e culturais em seu sentido mais amplo* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO,1996:27), se dividia em 4 objetivos, 8 ações e 24 projetos, de acordo com o **quadro 1**:

Quadro 1

Estratégia	Objetivos	Ações	Projetos
Carioca do século XXI	Incorporação e inserção do carioca no mercado de trabalho formal	2 ações estruturadas	6 projetos vinculados
	Qualificação do sistema educativo	2 ações estruturadas	4 projetos vinculados
	Facilitação do acesso e melhoria da qualidade dos serviços de saúde	2 ações estruturadas	5 projetos vinculados
	Incorporação da diversidade pessoal na vida cotidiana	2 ações estruturadas	9 projetos vinculados

Fonte: Feito com base no Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996:28-29).

A segunda estratégia, denominada Rio Acolhedor, era definida da seguinte forma: *Melhorar a relação da cidade com seu entorno é uma exigência de qualidade do ambiente urbano*

necessária para conseguir que o Rio de Janeiro seja identificado como uma cidade receptiva, funcional e capaz de promover e ampliar a convivência e a vizinhança (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996:31), e se dividia em 2 objetivos, 9 ações e 25 projetos, de acordo com o **quadro 2**:

Quadro 2

Estratégia	Objetivos	Ações	Projetos
Rio acolhedor	Meio ambiente	5 ações estruturadas	14 projetos vinculados
	Qualificar e fortalecer a vida nos bairros e melhorar a qualidade de vida nos espaços públicos	4 ações estruturadas	11 projetos vinculados

Fonte: Feito com base no Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996:32-33).

A terceira estratégia, Rio participativo, se configurava da seguinte forma: *As profundas transformações da vida urbana obrigam à mudança na estrutura de governo local, à reorganização da vida comunitária, ao incremento da participação coletiva na construção da cidade, a novas formas de cidadania e convivência, e a uma administração pública eficaz e eficiente, que estabeleça novas formas de relação e comunicação com o cidadão* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996:35), e se estruturava de acordo com o **quadro 3**:

Quadro 3

Estratégia	Objetivos	Ações	Projetos
Rio participativo	Administração descentralizada e participativa	3 ações estruturadas	4 projetos vinculados
	Desenvolvimento da cidadania	2 ações estruturadas	6 projetos vinculados
	Segurança para o cidadão carioca	5 ações estruturadas	15 projetos vinculados

Fonte: Feito com base no Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996:28-29).

A quarta estratégia era o Rio integrado que se delineava da seguinte forma: *O processo de integração crescente será alcançado através da melhor vertebração da cidade, do equilíbrio territorial e de novas centralidades que facilitem a difusão da qualidade urbana por toda cidade, a modernização da habitação, o fortalecimento do centro e a melhor mobilidade dos cidadãos* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996:39), se estruturando de acordo com o **quadro 4** a seguir:

Quadro 4

Estratégia	Objetivos	Ações	Projetos
Rio integrado	Novas centralidades e revitalização do centro	3 ações estruturadas	8 projetos vinculados
	Normalização urbanística	3 ações estruturadas	5 projetos vinculados
	Mobilidade interna	4 ações estruturadas	11 projetos vinculados

Fonte: Feito com base no Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996:28-29).

A quinta estratégia tratava dos acessos à cidade e era denominada Portas do Rio, se configurando da seguinte forma: *A cidade do Rio de Janeiro se configure como um centro articulador da região metropolitana e, ao mesmo tempo, como eixo vertebrador da mais importante região econômica do país. Sua situação privilegiada exige que suas portas de entrada e suas infra-estruturas de acesso sejam adequadas para os importantes fluxos econômicos. A qualificação das portas internas, articulando as zonas sul, norte e oeste com o centro é um pré-requisito para que o Rio seja um pólo integrador da região metropolitana* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996:43). A referida estratégia se configurava de acordo com o **quadro 5**:

Quadro 5

Estratégia	Objetivos	Ações	Projetos
Portas do Rio	Acessibilidade	3 ações estruturadas	8 projetos vinculados
	Mercadorias	4 ações estruturadas	11 projetos vinculados
	Telecomunicações	2 ações estruturadas	6 projetos vinculados

Fonte: Feito com base no Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996:44-45).

Já, a sexta estratégia tratava da competitividade da cidade do Rio de Janeiro na economia mundial, de sua inserção no mercado mundial de cidades, e era denominada Rio competitivo, sendo delineada da seguinte forma: *Recuperar a competitividade do Rio, no contexto da economia globalizada, enfrentando os desafios para a modernização dos processos produtivos, tais como: o fortalecimento dos setores econômicos tradicionais, o suporte para o desenvolvimento dos setores emergentes, a implantação de serviços avançados e a potencialização de tecnologias de inovação* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996:47). A sexta estratégia se configurava de acordo com o **quadro 6** abaixo:

Quadro 6

Estratégia	Objetivos	Ações	Projetos
Rio competitivo	Melhoria das infra-estruturas de serviços	4 ações estruturadas	9 projetos vinculados
	Melhoria e desenvolvimento do tecido produtivo	3 ações estruturadas	8 projetos vinculados

Fonte: Feito com base no Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996:32-33).

A sétima e última estratégia era Rio 2004, pólo regional, nacional e internacional; e mais uma vez tratava da inserção da cidade no mercado internacional de cidades, e configurada da seguinte forma: *O Rio desenvolverá uma série de projetos com prazos definidos e efeitos sobre sua imagem interna e externa, de modo a se tornar um pólo de atratividade regional. O plano estabelece como marco o ano de 2004 quando serão colhidos resultados expressivos nos campos da atratividade cultural, do esporte e de eventos* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996:51). A última estratégia se delineava conforme o **quadro 7**:

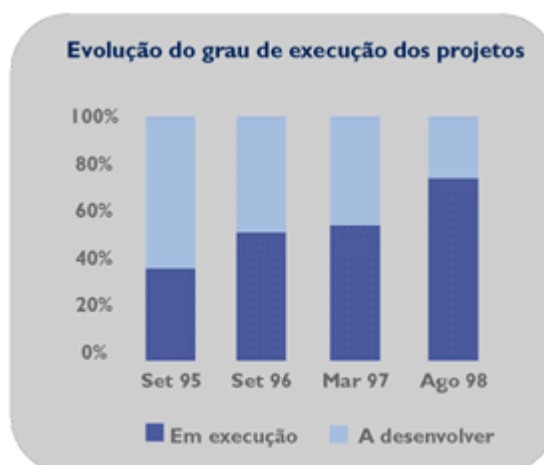
Quadro 7

Estratégia	Objetivos	Ações	Projetos
Rio 2004, pólo regional, nacional e internacional.	Centro do Rio como mercado cultural	1 ação estruturada	4 projetos vinculados
	Cidade esportiva	2 ações estruturadas	5 projetos vinculados
	Marketing da cidade	2 ações estruturadas	3 projetos vinculados
	Turismo e eventos	3 ações estruturadas	7 projetos vinculados

Fonte: Feito com base no Plano Estratégico do Rio de Janeiro (1996:52-53).

As estratégias do plano estão acompanhadas de fichas com conteúdos genéricos. Estes conteúdos são os indicadores de impacto por ação e organizam-se em fichas por projeto. Além disso, as fichas de cada projeto contêm: a descrição do projeto, os responsáveis por sua implantação, a existência de recursos financeiros e o estágio de desenvolvimento. O documento prevê também uma fase de avaliação, com reuniões trimestrais e informes semestrais das atividades (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 1996). Assim, após três anos do início da implantação do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro, do total de 161 projetos, que faziam parte do Plano Estratégico, cerca de 3/4 encontravam-se em execução, isso é 70% das ações chegaram a ser implementadas (http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/old/plano93_96/, acesso em janeiro de 2008), conforme **figura 19 a seguir**:

Figura 19



Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/old/plano93_96/, acesso em janeiro de 2008.

O segundo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, denominado *As cidades da Cidade*, teve início em 2004 e era definido como um desdobramento do primeiro Plano. A segunda geração do Plano Estratégico tem seu foco direcionado para as 12 regiões em que se divide a cidade, conforme figura 16 a seguir, e procura delinear um futuro desejável e possível para cada uma das regiões, focando assim o que é definido como visão endógena. A idéia de inserção da cidade em um mercado internacional de cidades some dentro do segundo plano o que rompe a lógica de continuidade do primeiro plano, o foco muda, conforme veremos adiante.

3.4. O Segundo Plano Estratégico do Rio de Janeiro

O segundo Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro é um conjunto de 12 planos regionais que, em tese, se configuram como um desdobramento do primeiro Plano da Cidade, conforme as primeiras frases presentes no referido documento: *A presente publicação apresenta o Plano Estratégico II da cidade do Rio de Janeiro – “As Cidades da Cidade” – um desdobramento inovador do Plano Estratégico anterior* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:08). Os mecanismos institucionais de planificação são 12 comissões regionais que correspondem a cada uma das regiões em que a cidade foi dividida, conforme **figura 20**. Essas comissões contavam com a participação direta de qualquer cidadão que se apresentasse para discutir as propostas delineadas para região a qual reside. A idéia era trabalhar com o que o plano define como desenvolvimento endógeno, que de acordo com o plano é a:

[...] execução de políticas de fortalecimento e qualificação de estruturas internas, visando à consolidação de um desenvolvimento originalmente local, a partir da criação de condições econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas. Estimulando-se as potencialidades endógenas, ou fatores internos, os efeitos perniciosos da globalização tendem a ser minimizados (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:22).

Figura 20 – Regiões nas quais se divide a cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Plano Estratégico do Rio de Janeiro (2003:37)

O plano deixou de ter um escritório autônomo de coordenação, não administrado pela prefeitura do Rio de Janeiro, passando a ser coordenado e administrado pelo IPP (Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos), este instituto é uma autarquia vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo, criada pela Lei nº 2689 de 01/12/98. O plano também passa a ser financiado totalmente pela prefeitura. Além disso, a metodologia utilizada para elaboração dos 12 planos foi diferente da usada no primeiro, segundo descrito no próprio plano, houve uma adaptação do método de planejamento estratégico ao de Plataformas Tecnológicas adotado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. Com a fusão das duas metodologias, surgiu, segundo delineado no plano, um terceiro método, cuja primeira aplicação foi no segundo plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro e tinha como objetivo estimular a *emulação do ambiente de comunicação* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:25), envolvendo nas discussões dos planos a sociedade civil, a administração municipal e seus diferentes órgãos.

Assim, por meio da compilação de dados de diferentes órgãos internacionais, órgãos oficiais de diferentes esferas governamentais e de um questionário aplicado em moradores das diferentes regiões da cidade do Rio de Janeiro. A partir daí, elaborou-se um modelo estatístico organizado em tabelas, gráficos e mapas temáticos, o que possibilitou estabelecer um *ranking* dos bairros do Rio, de acordo com as condições de vida na cidade, estabelecendo as faixas favoráveis (pontos fortes) e as faixas desfavoráveis (pontos fracos) de cada bairro. Com essa gama de informações, são organizados quadros conceituais para projeções com diferentes equipamentos, durante as reuniões das 12 Comissões que participaram da organização dos 12 planos regionais que compõem o segundo plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro. De acordo com o texto do plano, as projeções auxiliavam a participação da audiência para a obtenção de resultados consensuais que eram aprovados na mesma reunião (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004). Nas palavras da atual gestora, Cecília Maria Neder Castro, durante a pesquisa de campo realizada para realização deste trabalho:

[...] a metodologia foi outra, a metodologia que usamos para fazer esse movimento de trabalhar com o endógeno, com o que vem de dentro das bases da sociedade, você sabe que nós dividimos a cidade em 12 regiões e fomos trabalhando cada uma delas com esse conceito de desenvolvimento endógeno. Então, esse método foi um pouco modificado, visto que tínhamos que fazer 12 planos simultâneos, tendo que fazer uma metodologia mais resumida, mais condensada, mas, ao mesmo tempo, utilizamos tecnologias mais modernas. Trabalhávamos com 12 computadores, 12 telões, vínhamos para as reuniões com muita informação. e então, mudou um pouco a metodologia. Quem nos deu o apoio, quem montou essa metodologia conosco foi o Ministério da Ciência e Tecnologia, ela foi, realmente, um pouco modificada [...]

Além disso, a metodologia para implementação do plano envolveu a criação de 87 grupos de trabalho em diferentes rodadas de negociação, que se desenvolveram em seis etapas. A primeira etapa era a de sensibilização, que consistia na apresentação da metodologia de trabalho do segundo plano. A segunda etapa era a de pré-diagnóstico, que consistia no levantamento dos problemas e fraquezas de cada uma das 12 regiões da cidade e a definição de propostas para enfrentar tais debilidades. A terceira etapa era destinada ao diagnóstico, no qual se identificou as potencialidades e os pontos fortes de cada uma das 12 regiões, além da definição preliminar dos objetivos centrais a serem alcançados em cada região e das linhas estratégicas para alcançar tais objetivos. Na quarta etapa foram redigidas as versões finais de cada objetivo central de cada região, assim como os objetivos específicos e a proposição de programas e projetos vinculados a cada objetivo específico. A quinta etapa era a destinada aos

projetos e à complementação das propostas. Nesta fase ocorria a escolha de três propostas ou projetos por cada tema, priorizado por região, para compor os trabalhos do orçamento do participativo municipal. A sexta etapa consistia na homologação do plano em si, e um dos produtos desta etapa era: *Relação de projetos selecionados na elaboração do orçamento participativo – organizados por tema, região, competência, número do programa de trabalho e valores – aprovados pela Câmara de Vereadores para o orçamento de 2003* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:33). Assim, de acordo com o mesmo plano:

[...] foram selecionados projetos e temas – que pudessem ser executados com recursos municipais – que foram encaminhados à Comissão do Orçamento Participativo, constituídas por representantes da sociedade civil, eleitos durante as reuniões de homologação dos planos estratégicos regionais [...] As sessões plenárias escolheram 3 projetos, por 7 temas, totalizando 252 para as 12 regiões. Após a aplicação de critérios técnicos, foram priorizados 55 projetos e incluídos no orçamento municipal de 2003. Para o orçamento de 2004, utilizaram-se os mesmos critérios (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:20).

Contudo, os objetivos que movem um orçamento participativo municipal são diferentes dos que movem um planejamento estratégico, são ferramentas que não são excludentes, mas que têm objetivos distintos e incidem em escalas diferentes. De acordo com Pfeiffer (2000), um plano estratégico municipal tem como objetivo principal estabelecer estratégias para alcançar objetivos, elaborando projetos estratégicos em conjunto com a sociedade para a cidade, visando garantir a continuidade no planejamento municipal, independente de quem esteja no poder. O plano busca refletir uma visão de futuro de todos os agentes envolvidos no processo de sua elaboração e implementação por meio da criação de consenso a respeito desta visão, conforme já ressaltado no capítulo 1 deste trabalho. Além disso, de acordo com Borja e Castells (1999), os planos estratégicos propõem um planejamento que corresponde aos novos espaços metropolitanos, que se situam nas escalas das regiões e das macrorregiões dos municípios sobre os quais incide. Isso se daria por meio da abertura de um fórum de discussão entre os agentes públicos e privados que atuam em uma cidade, com o objetivo de discutir conjuntamente grandes projetos urbanos que podem desenvolvê-la.

O orçamento participativo municipal foi criado na gestão de Olívio Dutra pelo PT, em 1989, em Porto Alegre, onde se dividiu a cidade em questão em cinco regiões. Dentro destas regiões, houve uma série de discussões que envolviam os cidadãos e os representantes da prefeitura em torno de propostas de investimentos para serem incluídas no orçamento do ano seguinte. O orçamento participativo municipal, de acordo com Silva e Carvalho (2006), tem

como objetivo ampliar a democracia e reiterar o controle dos cidadãos sobre a administração pública, privilegiando a discussão dos gastos estatais dentro de um espaço público de âmbito local, formando assim um novo centro decisório. O orçamento participativo municipal visa também democratizar a ação política e integrar o cidadão no processo de elaboração orçamentária, potencializando o exercício dos seus direitos. Já segundo Goulart (2006), o orçamento participativo municipal aprimora o exercício democrático incluindo novos atores no debate orçamentário e aumenta a compreensão destes atores a respeito da complexidade de se governar, isso porque o mecanismo permite a partilha de informações sobre o erário. Contudo, não irá se discutir dentro do escopo deste trabalho se foi isso que se promoveu ao se vincular o orçamento participativo municipal ao segundo plano estratégico do Rio de Janeiro. O que estamos argumentando é que os objetivos dos dois mecanismos são distintos, assim como as escalas sobre as quais eles incidem. O orçamento participativo incide sobre uma escala local, como definido acima. Já o planejamento estratégico, além de incidir sobre a escala local, na sua concepção, vislumbra a escala da região e da macrorregião na qual se insere a cidade.

Assim, de acordo com o que foi descrito acima, pode-se notar que ocorre uma mudança na metodologia aplicada ao plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro, em sua segunda versão. Esta mudança acaba gerando diversas alterações na estrutura do plano em si, a começar pela visão de futuro. Em vez de uma visão de futuro para toda a cidade, na segunda geração do Plano Estratégico, há a escolha de um modelo para cada uma das 12 regiões em que a cidade do Rio de Janeiro se encontra dividida, segundo o próprio plano:

Nesta nova fase, o foco deixou de ser a busca de uma nova identidade para fortalecer a cidade e inseri-la de forma competitiva no cenário mundial, mas encontrar meios que pudessem indicar caminhos em direção ao futuro desejável para cada região [...] No Plano Estratégico II, a cidade foi dividida em 12 regiões e em cada uma delas foi formulado um objetivo central e elaborado um plano estratégico específico [...] ficou retratado, de forma mais nítida e expressiva, o cenário diversificado que a cidade do Rio de Janeiro possui, “As Cidades da Cidade”, construindo, de forma mais abrangente e democrática um novo Plano Estratégico (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:09).

Com isso, para cada uma das 12 regiões estabeleceram-se um objetivo central, diversas estratégias, objetivos específicos e propostas, que se distribuem de acordo com o **quadro 8** abaixo, referente ao segundo plano.

Quadro 8

Região	Objetivo Central	Estratégias	Objetivos Específicos	Propostas
Região 1 - Bangú	Ser um pólo de ecoturismo e lazer, resgatando suas tradições histórico-culturais e desenvolvendo seu potencial industrial.	Desenvolver ações inerentes ao ecoturismo na região	2	33
		Revitalizar o setor de cultura e lazer	2	19
		Revitalizar o setor industrial	1	6
		Revitalizar o comércio e serviços	1	5
		Promover a qualificação dos setores da economia local	2	10
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida na região	5	65
Região 2 – Barra da Tijuca	Ser um pólo de negócios focado no turismo, lazer, serviços e um modelo de preservação ambiental	Desenvolver ações que fortaleçam o setor turístico	2	7
		Desenvolver o setor de negócios voltado para as atividades de lazer	2	5
		Desenvolver ações, visando revitalizar o setor de serviços	2	5
		Desenvolver ações de preservação, recuperação, manejo e educação ambiental	2	23
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	4	43
Região 3 – Campo Grande	Ser o centro de referência para o ecoturismo, com enfoque nas vocações gastronômica, botânica, pesqueira e agrícola, consolidando as diferentes expressões histórico-culturais da Região	Desenvolver ações inerentes ao ecoturismo na região	1	18
		Promover o setor de gastronomia na região	1	7
		Desenvolver a economia produtiva da região nos setores botânico, pesqueiro e agrícola	1	14
		Definir um novo plano de uso e ocupação do solo, privilegiando o meio ambiente	4	15
		Promover o desenvolvimento tecnológico e a expansão dos negócios para os setores industrial, comercial, de serviços e turístico	2	9
		Incentivar e consolidar as diferentes expressões histórico-culturais da Região	2	25
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	2	23
Região 4 - Centro	Ser o centro de referência histórico-cultural do país, consolidando as vocações de centro de negócios, centro de desenvolvimento de tecnologia e principal centro de telecomunicações da América Latina	Desenvolver ações, visando tornar a região no centro de referência histórico-cultural do país	2	14
		Desenvolver ações, visando fortalecer a vocação de centro de negócios	2	18
		Desenvolver ações que consolidem a vocação para centro de desenvolvimento e difusão tecnológica	2	2
		Desenvolver ações que consolidem a região como centro de	1	2

		telecomunicações da América Latina		
		Desenvolver ações, visando à implantação de uma política habitacional no Centro	3	10
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	6	23
Região 5 – Grande Méier	Voltar a ser a “capital dos subúrbios cariocas”, como centro de comércio varejista e pólo prestador de serviços, com relevo na cultura e lazer	Desenvolver ações que revitalizem o comércio varejista	2	10
		Promover ações, visando revitalizar o setor de serviços	2	4
		Desenvolver as atividades de cultura e de lazer, a fim de promover a convivência e a integração cidadã	2	18
		Promover o incremento da mobilidade urbana	1	7
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	5	24
Região 6 – Ilha do Governador	Ser a principal base de chegada do turista à cidade, preservando a qualidade da área residencial e incrementando as atividades esportivas, culturais e artísticas	Consolidar a base principal de chegada do turismo à cidade	5	22
		Preservar a qualidade do setor residencial	2	4
		Fortalecer as atividades esportivas da região, envolvendo a comunidade	2	10
		Fortalecer as atividades culturais e artísticas, envolvendo a comunidade	2	12
		Preservar e recuperar o meio ambiente construído e natural	4	20
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	5	22
Região 7 - Irajá	Ser o principal centro de abastecimento da cidade e um pólo formador de atletas, garantindo a tradição residencial e a qualidade de vida	Revitalizar o setor de abastecimento	3	19
		Promover a formação de atletas em diferentes modalidades	2	13
		Fortalecer a tradição residencial, garantindo infra-estruturas e equipamentos necessários	4	21
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	5	26
Região 8 - Jacarepaguá	Ser o grande centro de eventos nacionais e internacionais, tendo como foco do desenvolvimento econômico o ecoturismo e a indústria de alta tecnologia, garantindo a tradição histórico-geográfica	Ser o grande centro de eventos nacionais e internacionais	1	8
		Desenvolver ações inerentes ao ecoturismo	3	10
		Fortalecer o setor industrial de alta tecnologia	1	1
		Resgatar a tradição da história local	3	13
		Revitalizar o setor de serviços	1	5
		Promover o desenvolvimento tecnológico e a expansão dos negócios	2	9
		Implantar um sistema de transporte de massa e melhorar o sistema viário	3	18
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	5	32

Região 9 - Leopoldina	Ser uma região de bairros integrados, resgatando a relação de vizinhança, desenvolvendo-se a partir de indústrias de base tecnológica não poluentes	Desenvolver ações que promovam à integração entre os bairros da região	2	24
		Desenvolver ações, visando incrementar o desenvolvimento do setor industrial de base tecnológica não poluente	3	9
		Fortalecer o comércio	3	6
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	4	46
Região 10 – Tijuca / Vila Isabel	Ser um grande pólo de lazer e cultura, de ecoturismo, de desenvolvimento econômico focado no setor de serviços e comércio, garantindo a qualidade de vida	Revitalizar o setor de lazer cultural na região	2	9
		Desenvolver as ações relativas ao ecoturismo na Região	2	5
		Fortalecer e recuperar o setor de comércio e turismo	1	2
		Promover o desenvolvimento tecnológico e a expansão dos negócios	2	6
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	4	56
Região 11 – Zona Norte	Ser o grande pólo de comércio e centro industrial não poluente, preservando e incrementando suas tradições histórico-culturais e características residenciais	Fortalecer o setor de comércio atacadista e varejista	3	14
		Revitalizar o setor industrial com indústrias de base não poluente e controlar a poluição causada pelas indústrias existentes	3	8
		Resgatar a história e a cultura locais	3	13
		Criar condições, visando revitalizar o setor residencial	2	6
		Ser um pólo formador de mão-de-obra	1	5
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	6	46
Região 12 – Zona Sul	Ser a vitrine nacional e internacional do turismo, da cultura e do lazer, reforçando a imagem da maneira de ser carioca	Revitalizar o setor de turismo como vitrine do Brasil	2	12
		Revitalizar o setor de cultura	3	10
		Revitalizar o setor de lazer	1	4
		Valorizar a imagem da “maneira de ser carioca”	2	4
		Promover o desenvolvimento tecnológico e a expansão dos negócios	2	5
		Desenvolver programas complementares, visando à melhoria das condições de vida da região	6	70

A articulação entre esses 12 planos é feita pela análise e inclusão de sete temas chave na elaboração dos planos: ecoturismo; turismo; cultura e história; produção e indústria; comércio e serviços; ambiente residencial e esporte. De acordo com o plano estratégico, os temas aparecem, de maneira alternada, em todos os planos regionais e é a partir desta alternância que se identifica os temas mais importantes a serem impulsionados em cada região e a

articulação com as demais regiões e com cidade como um todo. Além disso, para cada uma das 12 regiões, conforme já ressaltado anteriormente, foi estabelecida uma comissão regional, em um total de 12 comissões regionais que propõem conceitualmente adotar como fundamento um suposto diálogo mais direto com os seus cidadãos, com o objetivo de renovar o pacto anterior entre prefeitura e sociedade em uma suposta forma mais ampla e democrática, em torno de um futuro delineado para cada região da cidade. O plano propõe isso tentando envolver em sua concepção a sociedade civil (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004). O que, em tese, pode ser um ponto positivo no processo de construção de sinergia (EVANS, 1997), mas rompe o processo anterior que não é retomado na segunda versão do plano.

Os laços estabelecidos com diferentes setores da sociedade, representados no Conselho Geral do plano anterior, perdem sua posição hegemônica para se estabelecer um novo padrão de participação, fato que não ocorre no processo em Barcelona. Apesar da troca dos mecanismos de participação no quarto plano de Barcelona, o padrão de participação é mantido e os representantes da sociedade que estavam presentes nos planos anteriores, são realocados nos novos mecanismos institucionais, mantendo assim o processo de sinergia com estes agentes. Ampliam-se os partícipes porque há um salto de escala, mas se mantêm os agentes envolvidos no processo anteriormente, criando assim confiança e fortalecendo as bases para criação de capital social (EVANS, 1997). Fato que não ocorre no segundo plano carioca, no qual os representantes são inseridos em uma lógica de participação distinta da anterior.

Como vimos em Barcelona, há uma adaptação dos mecanismos institucionais na passagem dos primeiros planos para o quarto plano. Contudo, a lógica planificadora que perpassa os diferentes planos catalães, e que faz com que eles formem um ciclo de planificação continuado, independente da adaptação dos mecanismos institucionais no quarto plano, continua existindo. A visão de futuro ainda é geral, compartilhada e advinda da análise de perspectivas múltiplas apresentadas dentro diagnóstico. Esta visão de futuro continua sendo consensuada e aprovada por um Conselho Geral que continua com as mesmas funções e segue sendo o órgão maior de participação e decisão do plano. O Conselho Geral dos planos de Barcelona, mesmo o plano dando um salto de escala e passando abranger toda região metropolitana, não teve sua estrutura nem funções alteradas. Ele não foi substituído por um mecanismo diferente de representação com uma lógica de participação diferente, como ocorreu nos planos estratégicos cariocas em que o Conselho Geral foi desarticulado. Em seu

lugar, surgem comissões regionais de participação. Nas palavras do Prefeito César Maia, em entrevista realizada durante a pesquisa de campo deste trabalho, avaliando a participação pública por meio das comissões regionais:

[...] deu certo do ponto de vista dos diagnósticos localizados regionais. Não deu certo no ponto de vista daquele diagnóstico ter influenciado as prioridades localizadas na administração. Eu chamei a Cecília que trabalha no PT para que ela fosse dar continuidade. Com esse foco, criamos, dividimos as cidades em regiões, mais ou menos iguais as subprefeituras e essas regiões produziam, primeiro, um levantamento detalhado dos números e dos dados de cada região, tudo isso foi publicado, inclusive no diário oficial, com encarte, estudos, e em seguida vinha uma segunda etapa, que era uma etapa participativa na base. A etapa participativa na base é caótica porque na hora que você chega no nível de rua as pessoas vão discutir sobre iluminação, asfalto, sobre coleta de lixo, sobre poda de árvore, então você passa a trabalhar em um nível que ele não é orientador, ele não pode se dizer planejamento estratégico, estratégico é diferente de futuro, estratégico é o que há de presente no futuro, estratégico é o incerto, estratégico é o especulativo [...]

Além disso, o conjunto dos 12 planos estratégicos regionais é descrito como um desdobramento do Plano Geral da Cidade (o Primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, Rio Sempre Rio): *O segundo plano estratégico “As Cidades da Cidade” é um desdobramento inovador do Plano anterior* (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:19). Contudo, o segundo plano rompe a lógica do primeiro, mais integrada e de inserção da cidade do Rio de Janeiro no mercado mundial de cidades. A relação com global aparece como uma das recomendações na parte do plano relativa à articulação dos 12 planos regionais. Chama atenção também, no mesmo trecho, o fato do texto do segundo plano destacar a necessidade de atualização do plano anterior. Essa necessidade também aparece na proposta de agenda de trabalho. Contudo, o segundo plano, como destacado anteriormente, é definido como um desdobramento do primeiro. Segue abaixo o trecho em questão:

A elaboração dos Planos Estratégicos Regionais suscitou a necessidade da atualização do Plano Estratégico Geral da Cidade, considerando os seguintes itens:

[...] É importante lembrar que a cidade não é uma mera soma de suas regiões; neste caso, o Plano Estratégico Geral da Cidade deve refletir o conjunto das regiões dentro de uma visão totalizadora para o município, bem como sua inserção em outros contextos – regional e mundial.

[...] A elaboração dos Planos Estratégicos Regionais, com o especial foco no potencial de desenvolvimento endógeno, conceito que deverá nortear a atualização do Plano Geral (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004:219).

A justificativa para essa alteração metodologia é que o segundo plano busca implementar um processo de monitoramento pela sociedade, promovendo e buscando seu envolvimento na chamada impulsão dos projetos e dos planos, assim como na posterior avaliação de suas propostas. Desta forma, em tese, Governo e sociedade estariam trabalhando juntos, aliados em busca da construção de um futuro. Assim, o segundo plano considera separadamente as características de cada região. Cada qual com identidade própria, seus objetivos centrais específicos e estratégias diferenciadas para alcançá-los (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2004). Nas palavras do Prefeito César Maia, em entrevista realizada para este trabalho, avaliando o segundo plano como desdobramento do primeiro:

Não teve segundo plano estratégico. Teve um primeiro plano estratégico até metade do governo Conde. A partir daí, ele entra em uma linha de permanência do poder [...] E se tem uma ruptura inevitável, porque mesmo que o Manoel Forn³ tenha vindo aqui e conversado comigo nulamente, dizendo que estava pronto para eles fazerem as adaptações necessárias etc. Eu perdi a confiança política. Ao perder a confiança política, você produz uma natural descontinuidade, não descontinuidade em relação ao que estava sendo feito, que tinha que ser produzido mesmo, mas em relação à própria origem. Eu procurei retomar isso, a partir, de como eu já disse, de centralizar o plano, só que ele se tornou um plano do cotidiano, intervenções cotidianas e, então, tem esse espalhamento. Partimos para essa outra etapa que estamos construindo tijolo a tijolo e que passa a ser uma visão basicamente de Estado, sobre o que deve se intervir. Essa visão de Estado, assim como nenhuma visão de Estado, engloba somente o Estado em si porque as pessoas têm seus locais de referência, têm a sua literatura, têm os seus contatos, as pessoas que interagem com ela, as pessoas que vêm de fora que reclamam, protestam, pressionam, mas você tem o eixo da organização estatal, obviamente [...]

Relembrando Barcelona, os quatro planos estratégicos da capital da Catalunha possuíam uma visão competitiva da cidade e pretendiam uma inserção no contexto regional, na Comunidade Econômica Européia e no mercado internacional globalizado gradualmente, tendo para isto uma lógica e uma continuidade. Os objetivos dos planos cariocas rompem com a lógica de continuidade planificadora. Além disso, como já citado, no primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro criou-se um escritório autônomo, não administrado pela prefeitura e financiado em parte pela iniciativa privada, seguindo a mesma metodologia dos planos catalães. Entretanto, o plano, como entidade autônoma, não foi mantido ao longo do tempo. Este segundo plano deixa de ser uma entidade à parte da prefeitura e passa a ser um departamento dentro da administração pública do Rio de Janeiro, mais especificamente dentro do IPP (Instituto de

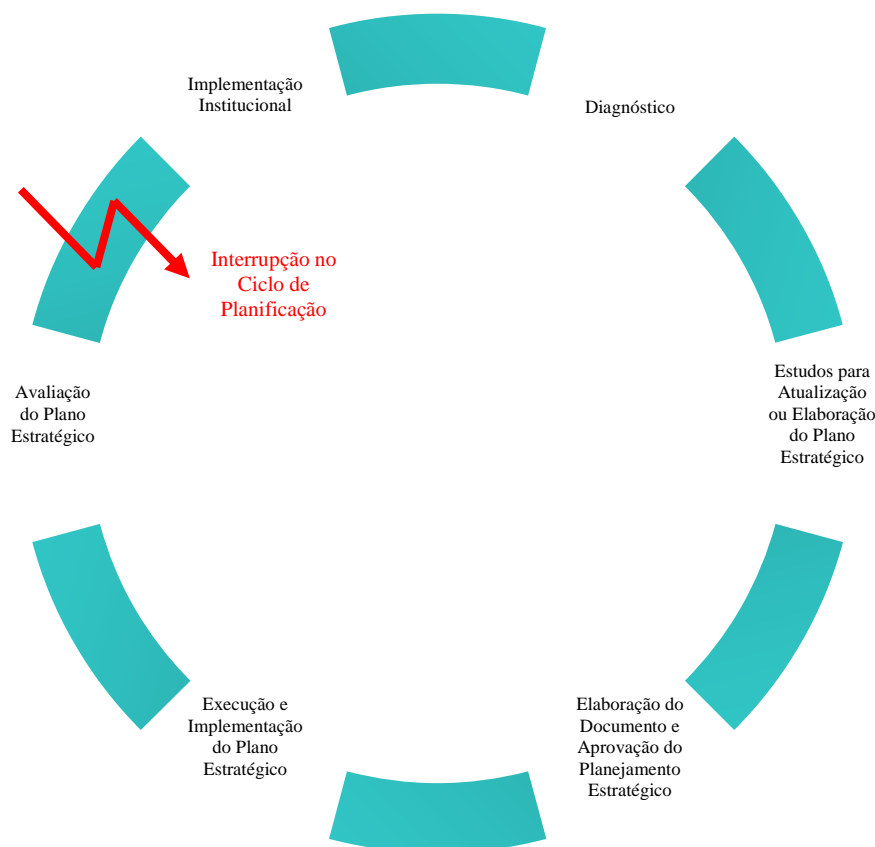
³ Manuel Forn foi o consultor catalão que orientou a elaboração do primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro.

Planejamento Municipal Pereira Passos) (PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO, 2003). Como já descrito no capítulo referente à Barcelona, um dos mecanismos institucionais da metodologia de planificação catalã é um escritório autônomo de coordenação, não administrado pela prefeitura de Barcelona e fora da administração pública, responsável pela coordenação de todo processo de planificação. Esse escritório de coordenação do plano estratégico continua a existir e a ser financiado em parte pela iniciativa privada, e o plano continua sendo feito e administrado com a participação e o financiamento de uma rede de instituições públicas e privadas, o que em tese garante a autonomia do plano em relação à prefeitura e garante com que o plano continue sendo um fórum de reflexão autônomo sobre a cidade e sobre a região metropolitana (CAMPRECIÓS, 1998). A colocação do plano estratégico dentro de um órgão da prefeitura blinda o gestor do plano que fica sem autonomia e, em vez de se reportar a um Conselho, representativo da sociedade carioca, passa a reportar ao prefeito. Nas palavras da própria gestora Cecília Maria Neder Castro, durante a pesquisa de campo realizada para realização deste trabalho, quando perguntada a respeito da falta de autonomia e do plano estar sob a estrutura do IPP:

Nisso, eu acho que você tem razão. Eu tive que me submeter às orientações do prefeito. Acho que no momento para a situação política, na ocasião, acho que isso está correto. Acho que a gente pecou um pouco em manter a sociedade informada [...] Acho que poderia ter sido maior se a minha equipe tivesse sido mantida do jeito que estava, em termos de monitoramento, mas acho que em termos de próximo passo, aqui é melhor. É um momento de transição.

Logo, de acordo com o que foi discutido acima, o segundo plano não constitui o que identificamos na análise empreendida nesta tese como ciclo de planificação, pois, há uma interrupção no processo, conforme a **figura 21** a seguir.

Figura 21 – Ciclo de Planificação Carioca



De acordo com o que foi descrito ao longo deste capítulo, os planos estratégicos que foram elaborados e implementados na cidade do Rio de Janeiro tiveram um caminho distinto dos planos catalães. Apesar do primeiro utilizar uma metodologia muito similar à de Barcelona, e o segundo se autodefinir como desdobramento do primeiro, a segunda geração do plano estratégico carioca se configura como uma continuidade apequenada do processo de planificação. Isso se dá porque, seja por condicionantes históricos, políticos ou administrativos, o processo contínuo de planificação não se estabeleceu.

Assim, no sentido de mapear tais condicionantes e responder à pergunta da tese traçada na introdução deste trabalho, realizamos uma extensa pesquisa de campo no Rio de Janeiro e em Barcelona. Tendo como objetivo principal analisar os mecanismos de gestão dos planejamentos estratégicos das experiências de Barcelona e do Rio de Janeiro, verificando quais os condicionantes que permitiram a adoção e a perpetuação do método de planificação das duas cidades e de que forma esta planificação ocorreu. Logo, no próximo capítulo desta

tese, será apresentada a metodologia utilizada para esta análise e os resultados da pesquisa de campo empreendida.

3.5. Nem tudo são flores II: críticas aos planos estratégicos da cidade do Rio de Janeiro

Várias críticas ao processo de planificação do Rio de Janeiro foram feitas. Houve questionamentos referentes à estrutura e à orientação da documentação que, segundo Vainer (2008i), não podiam ser feitos. As sugestões só poderiam girar em torno da classificação proposta dentro do documento. A estrutura e o formato de apresentação, em que se sucedem tendências, pontos fortes e fracos da cidade e a metodologia imposta aos grupos de trabalho, não podiam ser questionados. O diagnóstico no qual se baseou o plano era um documento generalista que, segundo o autor, agregava percepções acerca da cidade e não construía uma visão global e aprofundada sobre pontos importantes, como, por exemplo, a população de rua, que era tratada no documento como um problema paisagístico:

A preocupação com a imagem atinge seu paroxismo entre os estrategistas carioca - catalães quando o diagnóstico aponta como dos problemas a "forte visibilidade da população de rua" (Plano Estratégico do Rio de Janeiro, p.50): a miséria estrategicamente definida como problema paisagístico (ou ambiental) (VAINER, 2002i:82).

O diagnóstico do plano estratégico do Rio de Janeiro, segundo Vainer (2002i), é uma espécie de preparação para a criação de um consenso final que gira em torno dos projetos prioritários para a cidade, na visão da prefeitura e do empresariado. No documento em questão, não há elaboração das estratégias, mas sim a corroboração delas, isso porque as estratégias já estavam delineadas dentro da metodologia aplicada.

Contudo, Borja e Castells (1999) defendem a integração social entre o poder público e a sociedade na metodologia do plano estratégico, e isso requer participação pública na administração local e uma política econômica local para manutenção do crescimento do mercado de trabalho. Para tanto, é necessária a participação do empresariado que, no intuito de manter os investimentos, torna-se muito importante no processo. O mesmo sucede na metodologia delineada em Barcelona, na qual é primordial a atuação dos agentes econômicos potentes da cidade, que são chamados a participar do processo, isso porque, segundo o mesmo autor, com o dinheiro escasso se faz necessário definir muito bem as prioridades. Assim,

torna-se necessário a administração pública analisar quais objetivos a traçar a fim de alcançá-los, e os resultados desejados e, assim, incrementar a capacidade de resposta aos anseios de grupos de interesse, que pressionam o governo para atender suas demandas. Logo, a definição exata das estratégias, criticada por Vainer (2002i), faz parte da metodologia adotada, conforme delineado anteriormente.

A questão da incorporação apenas da população capaz de “consumir a cidade”, de acordo com Vainer (2002i), destaca o grande peso dos empresários no primeiro plano carioca. Assim como o destaque dado a projetos prioritários para a cidade, na visão da prefeitura e do empresariado, leva a um ponto importante destacado por Bourdieu (1997): as relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico. Na teoria de Bourdieu (1997), o espaço torna a sociedade hierarquizada, o espaço exprime hierarquias e distâncias sociais. Logo, o espaço social se retraduz no espaço físico, se apresentando como a distribuição de espaços físicos diferentes e bens e serviços distribuídos de forma distinta. Além de agentes individuais e de grupos localizados em áreas distintas e dotados de oportunidades de apropriação destes bens e serviços distintos. Com isso, tem-se a concentração dos bens mais raros e de seus proprietários em lugares específicos, e de grupos mais carentes em lugares pouco providos destes bens. Assim, como já discutido em relação à cidade de Barcelona, quando se leva apenas em conta a população “capaz de consumir a cidade”, em tese, há o aumento desta concentração, e a população que tem maior necessidade de bens de consumo coletivos pode ficar excluída do processo de planificação. Com isso, os indivíduos capazes de “consumir a cidade” acabam adquirindo os denominados ganhos de localização, que se traduzem em ganhos de posição ou de classe, e se definem por um poder sobre o tempo, que são assegurados por endereços de prestígio, excluindo deste espaço toda intrusão indesejável (BOURDIEU, 1997).

Logo, se o planejador no processo de planificação passa a investir em áreas onde residem apenas os indivíduos capazes de “consumir a cidade”, esse processo acaba por tornar os espaços urbanos menos democráticos e exclusivos de uma classe com maior poder aquisitivo, deixando de lado uma parcela significativa da população e o planejamento da cidade passa a ter como eixo os direitos do consumidor, que são de outra ordem em relação aos direitos de cidadania. Além disso, a organização e o entendimento entre os setores que não estavam de acordo com a estrutura metodológica do plano estratégico do Rio de Janeiro era uma tarefa difícil, não se sabia bem o que fazer para interferir no processo:

As divergências são muitas. Há os que consideram tratar-se de uma iniciativa espúria com a qual [...] não se deve comprometer [...] Há os que, embora concordando com o caráter espúrio do processo, julgam que constitui um espaço de discussão e enfrentamento político, portanto, deve-se participar [...] Há aqueles para quem o plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro deve ser utilizado para ampliar o debate [...] (VAINER, 2002i:114).

Além disso, segundo o mesmo autor, o processo de questionamento do plano tinha outra barreira a ser vencida. Além da falta de entendimento entre os setores que o questionavam, os prazos do plano eram inquestionáveis. O ritmo das reuniões para discussão das diferentes etapas do plano não poderia ser alterado, pois, estava firmado por contrato, o que dificultava a articulação dos grupos interessados em questionar o processo de planificação. Mesmo assim, conseguiu-se elaborar um documento para ser encaminhado ao comitê executivo do plano estratégico do Rio de Janeiro, no qual se propõem alterações nas linhas estratégicas e nos objetivos traçados dentro do plano. A proposta é rejeitada sob o argumento de que não haveria tempo para fazer as devidas alterações e que as reivindicações não passavam de diferenças formais. Após esta resposta, o movimento de questionamento, por parte dos grupos insatisfeitos, enfraquece e esvazia (VAINER, 2002i). Assim, Vainer (2002i) avalia o plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro da seguinte forma:

Poder-se-ia, sem grande dificuldade, qualificar o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro de bem orquestrada farsa, cujo objetivo tem sido o de legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade. Sem dúvida, esta avaliação contempla dimensões da iniciativa. Mas, ela é insuficiente, pois escapa-lhe aquilo que o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro tem de inovador. Sua insistência na participação, seu forte investimento nos rituais da participação e da unificação da cidade em torno de objetivos comuns, uma expressiva retórica associando desenvolvimento econômico a desenvolvimento e integração sociais, que são novidades no discurso das entidades empresariais cariocas, cuja tradição é fortemente corporativa. Há inovações, e elas não são meramente discursivas (VAINER, 2002i: 115-116).

Como pode-se notar no trecho destacado acima, até um dos principais críticos do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro destaca um ponto positivo em sua metodologia: [...] *Sua insistência na participação, seu forte investimento nos rituais da participação e da unificação da cidade em torno de objetivos comuns* [...] (VAINER, 2002i: 116). O mesmo ponto que destaca Moura (1998), como uma das principais inovações na metodologia de planificação estratégica de Barcelona utilizada no Rio de Janeiro, conforme trecho abaixo:

[...] um dos aspectos que aparece como inovação diz respeito às formas como interagem o Governo e a sociedade civil, tendo em vista a cooperação pública- privada e/ou o alargamento da democracia e da cidadania, entre outros objetivos. Os arranjos inter-organizacionais daí emergentes podem ser tomados enquanto Rede, à medida que apresentem alguns dos traços característicos do que vem sendo identificado como as novas redes [...] Expressam um tipo de articulação que envolve uma pluralidade de atores, sejam eles da mesma ou de distintas esferas de Governo, empresas de porte e atividades diversas, ONGs, organizações populares, de categorias profissionais e/ou de outra natureza. Essa articulação é menos hierárquica e estruturada, tendo em vista problemas/projetos delimitados, com base em relações mais ou menos formais e regulares. Destacam-se, ainda, as idéias de cooperação: mobilização de recursos, de solidariedade, de confiança; em se tratando do campo da ação pública, distinguem-se outros sentidos: o processamento de conflitos e divergências, a negociação e a democratização dos processos decisórios [...] (MOURA, 69-70).

Sendo assim, por meio da participação, de acordo com Evans (1997), a sociedade é tida como partícipe do processo de planejamento da cidade, ficando difícil sustentar que dentro do processo de planificação os gestores só têm em conta a parcela da população capaz de consumir a cidade ou o mercado. A sociedade, de acordo com a teoria de Evans (1997), sendo partícipe do processo, tem a capacidade de influenciar no planejamento e fazer com que suas demandas sejam incluídas dentro do processo de planejamento, e isso faz com que o processo decisório torne-se mais democrático, como destaca o trecho acima. Essa participação auxilia na criação de sinergia entre a sociedade e o Estado, o que acaba gerando as bases para construção de capital social que vão, no futuro, influenciar positivamente no funcionamento do Estado, se o ciclo de planificação é mantido.

Além disso, com a consolidação da democracia na década de 80, mais especificamente a partir da Constituição de 1988, mais agentes se apresentam na arena política. Esses agentes buscavam espaço nas esferas decisórias e atendimento de suas demandas pelo setor público. Contudo, havia restrições financeiras que impediam com que o Estado respondesse a essas novas demandas, pois, como já destacado neste capítulo, a cidade do Rio de Janeiro passava por uma crise. Logo, a proposta de conseguir investimentos para a cidade, presente na metodologia escolhida, é interessante, principalmente diante de um cenário de falta de investimentos e crise econômica, e isso faz parte da metodologia escolhida para ser implementada no Rio de Janeiro, conforme descreve Botelho (2004):

Frente à crise econômica, o planejamento urbano e o urbanismo adquirem uma nova função, diferente da mera regulamentação do setor privado. Trata-se da promoção do crescimento econômico, de uma ação empresarial para a

atração de investimentos que dinamizem a economia local, como os de setores de alta tecnologia e de serviços, dado que as cidades de forte tradição industrial sofreram um relativo processo de desindustrialização, e forte enxugamento dos postos de trabalho industriais em decorrência dos processos de reestruturação produtiva, tendo, assim, que redefinir seu papel econômico. Essas cidades buscaram, então, produzir uma imagem renovada de si mesmas, dentro da lógica de competição interurbana para atrair investimentos (BOTELHO, 2004:113).

Além disso, segundo Subirats (1989), os governos passam a utilizar técnicas que os auxiliem a ter o controle sobre o resultado de ações concertadas com o setor privado, com o intuito de dar respostas a esses setores anteriormente alijados. Logo, assim como em Barcelona, o primeiro plano carioca é inspirado no planejamento estratégico empresarial, no qual as empresas estão submetidas às condições e desafios do mercado, conforme afirma Vainer (2002). Nesta perspectiva, os governos locais podem estar expostos a estas mesmas condições e desafios das empresas, contudo esses mesmos governos locais têm de dar resposta aos anseios, não apenas para aqueles que são capazes de “consumir a cidade”, mas para os que não têm essa capacidade, pois, a partir da consolidação da democracia, todos esses grupos apresentam-se na arena pública demandando o reflexo das ações do setor público, conforme relata Subirats (1989).

Talvez, o primeiro plano estratégico carioca não incorporasse parcela da população, como muitos de seus críticos defendem. Mas, teve como mérito a busca pela participação pública, como destaca o próprio Vainer (2002i), e a tentativa de implementação de um ciclo de planificação que foi interrompido no segundo plano, como delineado na análise empreendida neste capítulo. Mas, como já demonstramos, essa interrupção já faz parte da tradição de planificação do Rio de Janeiro, e essa tradição se manteve em relação aos planos estratégicos.

Como relatado no início deste capítulo, ao longo do tempo, a cidade passou por diferentes intervenções planejadas, algumas se tornaram estanques, isto é, cumpridas até o fim, mas sem a implementação de um ciclo de planificação após a sua execução, como a reforma Pereira Passos. Outras foram interrompidas, parcialmente implementadas como o Plano Diretor Decenal. Há algumas que sequer chegaram a se tornar realidade, como o Plano Agache, o Plano Doxiadis. Entre esses grandes movimentos de pensamento sobre os problemas urbanos da cidade, o Rio foi alvo de planos urbanísticos não estruturantes em sua concepção e que observavam os problemas urbanos da cidade sob apenas uma perspectiva.

O primeiro plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro foi uma tentativa de se quebrar com essa tradição de descontinuidade por meio de uma metodologia participativa, a idéia era estabelecer um processo de planejamento continuado com a participação da sociedade e, de acordo com a metodologia catalã, esse primeiro plano deveria formar com o segundo plano um ciclo de planificação. Mas, os planos se configuraram de outra forma, como foi observado no decorrer deste capítulo, e a tradição de planificação descontinuada mais uma vez se perpetuou, mesmo se utilizando de uma metodologia que tenha propiciado a implementação de um ciclo de planificação, que já perdura por vinte anos em Barcelona.

Assim, partindo da premissa de que a metodologia do planejamento estratégico adotada por Barcelona é similar à adotada pelo Rio de Janeiro, quais os condicionantes que levam a resultantes diferentes de planificação nas duas cidades? Foi no intuito de responder essa pergunta apresentada na introdução desta tese, que foram realizadas 24 entrevistas em profundidade com diferentes agentes envolvidos diretamente no processo de planificação estratégica das duas cidades. A apresentação e análise prévia destas entrevistas são apresentadas no capítulo seguinte.

4. Pesquisa de Campo e Análise de Dados.

Esta pesquisa é uma análise exploratória dos contextos políticos, sociais e históricos que impulsionaram planos instituídos nas cidades de Barcelona e do Rio de Janeiro e os seus respectivos mecanismos institucionais. Dentro desta análise, procurou-se desvendar a visão dos agentes envolvidos na concepção dos planos instituídos nestas duas cidades, para observar o que sustentou ao longo do tempo os seus planejamientos e de que forma estes se configuraram. Para tal, utilizaram-se a pesquisa documental, bibliográfica, conjuntamente com entrevistas em profundidade semi-estruturadas com 24 agentes envolvidos diretamente na concepção dos planos estratégicos das duas cidades, a partir daí gerou-se as categorias para a análise do material.

Em relação aos agentes do processo de planificação de Barcelona, optou-se para escolha dos entrevistados pelo critério de acessibilidade. Os agentes ligados aos planos de Barcelona foram entrevistados dentro do prazo de seis meses em que foi realizada a pesquisa de campo na Espanha, foram feitas doze entrevistas presenciais durante a participação no Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDDE) da CAPES. Em relação aos entrevistados no Rio de Janeiro, optou-se também pelo critério de acessibilidade, ao final da pesquisa de campo igualou-se ao número de entrevistados de Barcelona. Todos os entrevistados, tanto no Rio de Janeiro como em Barcelona, participaram diretamente ou indiretamente do plano estratégico, sejam como elaboradores da metodologia, como gestores do plano ou como partícipes do processo de planificação, conforme descrito abaixo.

O primeiro entrevistado em Barcelona foi o Senhor Juan Campreciós, coordenador do Plano Estratégico de Barcelona. A entrevista auxiliou na construção de uma visão geral dos planos estratégicos de Barcelona, história dos planos, metodologia, funcionamento, estrutura administrativa e executiva das atividades desenvolvidas pelo plano e os resultados alcançados no decorrer de todo processo.

A segunda entrevistada foi a Professora Doutora Mireia Belil, professora universitária e pesquisadora, que desenvolve estudos sobre a área metropolitana de Barcelona na *Fundació Fòrum Universal de les Cultures*, já participou do plano estratégico de

Barcelona em suas primeiras versões. A entrevista contribuiu com uma visão geral dos planos estratégicos de Barcelona, história dos planos, metodologia, funcionamento. Contudo, a Professora possui uma visão crítica dos planos e dos resultados alcançados por ele.

O terceiro entrevistado foi o Senhor Joan Playà, prefeito de Castellbisbal, município da região metropolitana de Barcelona que faz parte do Plano Estratégico. O entrevistado contribuiu com uma visão de um agente diretamente envolvido no processo, avaliou de pontos positivos e negativos dos planos e de seus mecanismos de gestão e de concertação, além de sua ligação com entidades como a *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*. A visão de um município pequeno, como Castellbisbal, a respeito do plano, mostra como funciona o processo de concertação dos agentes e o que leva os prefeitos a participarem de todo processo. O entrevistado mostrou o que move os prefeitos a participarem de um processo liderado por Barcelona.

O quarto entrevistado na etapa de Barcelona foi o Professor Doutor Manuel de Forn, professor universitário e consultor, participou da elaboração dos planos estratégicos de Barcelona e do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro, onde liderou a equipe de consultores contratada pela prefeitura do Rio de Janeiro. A entrevista auxiliou na construção de uma visão geral dos planos estratégicos de Barcelona e do Rio de Janeiro, além da história, metodologia, funcionamento, estrutura administrativa e executiva das atividades desenvolvidas dos planos, tanto do Rio de Janeiro como os de Barcelona.

O Senhor Josep Carreras, Chefe *del Servei d'Informació i Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, instituição que possui ligação e caminha paralelamente ao Plano Estratégico de Barcelona, foi o quinto entrevistado em Barcelona. A entrevista mostrou a visão técnica do processo de planejamento da região metropolitana e serviu como base para entrevista posterior com o Senhor Jaume Vendrell.

O Senhor Jaume Vendrell, Gerente da *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, instituição que possui ligação e caminha paralelamente

ao Plano Estratégico de Barcelona, mostrou a ligação do plano estratégico de Barcelona com entidades como a *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, a tradição histórica de planejamento da região e cultura dos municípios em se unirem para realizar o planejamento territorial conjuntamente. Durante a entrevista, foi possível mapear como se realiza a implementação de políticas públicas que agrupam diferentes municípios e agentes na região metropolitana de Barcelona.

A sétima entrevista foi com o Senhor Jose Manuel Jurado, responsável *de Medi Ambient de la Comissió Obrera Nacional de Catalunya*, sindicato que participa dos grupos de trabalho do Plano Estratégico de Barcelona. O entrevistado mostrou como algumas instituições presentes na metropolitana de Barcelona participam do plano estratégico por meio de grupos de trabalho, dando uma visão sindical sobre o plano. Assim como, descreveu o que leva as associações como a *Comissió Obrera Nacional de Catalunya* (CCOO) a participarem do plano, que interesses têm, a quem representam e o que ganham com esta participação. Destacou a parte do plano que se relaciona ao meio ambiente, as estratégias que estão ligadas a este tema e sua conexão com o mundo sindical.

A oitava entrevista foi com o Senhor Jordi López, Diretor Geral da LocalRet, instituição que participa dos grupos de trabalho do Plano Estratégico de Barcelona. O entrevistado mostrou, mais uma vez, como algumas instituições presentes na metropolitana de Barcelona participam do plano estratégico por meio de grupos de trabalho. Destacou estratégias ligadas a telecomunicações e a importância do setor para o desenvolvimento das grandes metrópoles. Corroborou alguns pontos da entrevista anterior com o Senhor Jose Manuel Jurado da CCOO.

A nona entrevista foi com o Senhor Carlos Martinez, responsável, dentre outras atribuições, por acompanhar o Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona na *Comissió Obrera Nacional de Catalunya*, instituição que participa dos grupos de trabalho do referido plano. O Entrevistado mostrou especificamente como a CCOO participa do plano estratégico por meio de grupos de trabalho, complementou a visão sindical sobre o plano, conferida pela entrevista realizada com Senhor Manuel Jurado da mesma instituição. Descreveu mais detalhadamente, e com exemplos práticos, o

que leva uma associação como a *Comissió Obrera Nacional de Catalunya* (CCOO) a participar do plano e o que ganha com esta participação. Destacou a parte do plano que se relaciona ao transporte público e à negociação com a patronal, às estratégias que estão ligadas a este tema e sua conexão com o mundo sindical.

A décima entrevista em Barcelona foi com o Professor Doutor Juli Ponce Sole, professor titular de direito administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Barcelona, especialista em Direito Urbanístico e diretor da Escola de Governo da Catalunha. O professor elucidou especificamente como funcionam os grupos de trabalho do Plano Estratégico, como são feitos os convites pelo escritório do plano estratégico metropolitano de Barcelona para realização de estudos, e o que é feito com esses estudos após suas publicações. Detalhou o dia-a-dia da coordenação de um grupo de trabalho. Além disso, apontou as questões jurídicas que envolvem a região metropolitana de Barcelona do ponto de vista histórico e administrativo.

A penúltima entrevista realizada em Barcelona foi com o Senhor Juan Martinez, Presidente da CONFAV (*Confederación de Asociaciones de Vecinos*). O entrevistado também destacou especificamente como funcionam os grupos de trabalho do Plano Estratégico, como são feitos os convites pelo escritório do plano estratégico metropolitano de Barcelona. Detalhou como se dá a participação pública no plano de Barcelona. Além disso, apontou as questões relevantes sobre como são organizadas as reuniões dos planos e como são discutidas questões ligadas à implementação das políticas públicas após as estratégias a serem delineadas.

A última entrevista em Barcelona foi com o Professor Doutor Juan Subirats, que fez parte de um grupo de intelectuais responsável pela análise da reforma do Estado Espanhol e que fazia parte dos precursores da metodologia utilizada no plano catalão. O mesmo Professor faz parte do marco teórico desta tese. A entrevista elucidou alguns aspectos da teoria do autor, assim como mostrou as similaridades da teoria com a metodologia de planificação catalã. Apontou uma alternativa para construção de uma rede para estabelecer a governança metropolitana na região metropolitana de Barcelona.

No caso do Rio de Janeiro, a pesquisa de campo foi entre os meses de junho e novembro de 2007, totalizando onze entrevistas. Devido à limitação de tempo e à dificuldade de acesso aos agentes envolvidos no processo de planificação carioca, decidiu-se interromper a coleta de dados e dar prosseguimento à análise das entrevistas realizadas. Assim como em Barcelona, todos os entrevistados participaram diretamente do plano estratégico, conforme descrito abaixo.

A primeira entrevistada foi a Professora Hélia Nacif, secretária de urbanismo na gestão do Luís Paulo Conde, prefeito da cidade do Rio de Janeiro de 1997 a 2000. A entrevistada acompanhou parte da implementação e do desenvolvimento do plano, e relatou sua experiência. A entrevista auxiliou na constituição da história dos planos estratégicos, assim como mostrou as dificuldades de se realizar um planejamento continuado na cidade do Rio de Janeiro.

A segunda entrevista no Rio de Janeiro foi com o Senhor Bernardo Horta, terceiro diretor executivo do primeiro plano carioca. A entrevista mostrou como funcionava o primeiro plano do Rio de Janeiro, de que forma os conselhos presentes nele se estruturavam, qual a função de cada conselho, como surgiu a idéia de fazer o plano e as dificuldades e os êxitos alcançados. Além disso, foi possível identificar as motivações que levaram a iniciativa privada a participar do primeiro plano carioca.

A terceira entrevista foi com o Professor Doutor Carlos Vainer, professor do IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional) da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro). O referido professor participou de alguns grupos de trabalho do primeiro plano do Rio de Janeiro e passou a ter a visão crítica de todo processo. Sua experiência resultou em um livro¹ (*A Cidade do Pensamento Único*) que critica a aplicação do método catalão na cidade capital carioca. A entrevista possibilitou a reconstrução histórica de parte do plano, assim como do processo de crítica ao modelo aplicado.

A quarta entrevista foi com o Senhor Rodrigo Lopes, segundo gestor do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro. Mais uma vez, foi possível recuperar o processo

¹ ARANTES, O; VAINER, C. e MARIATO, E (org.). (2002). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

histórico do primeiro plano, de que forma ele foi constituído e de que maneira se davam as relações entre os diferentes conselhos e os agentes envolvidos no processo.

A quinta entrevista foi com a Professora Doutora Maria Alice Rezende de Carvalho, professora do IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro). A entrevistada apontou vários aspectos interessantes da constituição da identidade da cidade do Rio de Janeiro, das elites cariocas e de que forma isto pode ter contribuído nos desenvolvimentos dos planos estratégicos da cidade. Além disso, a entrevistada participou de grupos de trabalho do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro.

A sexta entrevista foi com a Senhora Cecília Maria Neder Castro, atual gestora do segundo plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro. Por meio desta entrevista, foi possível verificar como o plano funciona hoje em dia, de que forma a gestão é feita e mapear porque o ciclo de planificação foi alterado.

A sétima entrevista foi com o Professor Doutor Carlos Lessa, primeiro gestor do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro. A entrevista possibilitou um diagnóstico do primeiro plano como um todo e a forma como a cúpula do governo César Maia e o, na época, secretário de urbanismo Luís Paulo Conde, conceberam junto com a consultoria catalã a estruturação do processo de planificação. Além disso, foi possível fazer um resgate histórico da cidade do Rio de Janeiro, da construção de sua identidade, da transferência da capital para Brasília e das consequências desta transferência na malha urbana e na estruturação das elites dirigentes do município.

A oitava foi com a Vereadora e Professora Doutora Aspásia Camargo. A entrevista critica muito o processo de planificação do Rio de Janeiro e a forma com que as elites dirigentes gerem a cidade por meio de um resgate da história política do município, desde que era capital do país até os dias atuais, pontuando suas principais lideranças em cada etapa.

A nona com o Senhor Sérgio Guilherme Lyra de Aguiar, na época presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, coordenador da entidade mantenedora do primeiro plano estratégico carioca. A entrevista elucidou como se dava a parceira público-privada e como funcionava o consórcio mantenedor do primeiro plano do

Rio. Mostrou também o que fez com que os empresários cariocas participassem do processo e como esta parceria se deteriorou ao longo do tempo, não se mantendo no segundo plano.

A décima entrevista foi com o Deputado Estadual Luís Paulo da Rocha. A entrevista auxiliou no entendimento do processo de transição do governo Marcelo Alencar para o primeiro governo César Maia, a alteração no foco de planificação da cidade, a ascensão do planejamento estratégico e a dificuldade de se concertar as lideranças políticas da capital do Rio de Janeiro com as demais lideranças do estado.

A penúltima entrevista foi com o Prefeito César Maia. A entrevista foi importante para entender de que forma um gestor público no Rio de Janeiro implementa e leva adiante um processo de planificação vindo de outro país; o porque do ciclo de planificação, inicialmente delineado no primeiro plano, não ter se mantido no segundo. As dificuldades de concertação política dentro e fora do município foram postas durante a entrevista, assim como a relação e a gestão dos dois planos cariocas.

A última entrevista foi com o Senhor Sergio Magalhães, Secretário de Habitação, que integrou o primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro e que também fez parte do Conselho Executivo do plano. A entrevista corroborou algumas visões de diferentes agentes e, mais uma vez, apontou para a dificuldade de concertação política dentro da prefeitura do Rio de Janeiro.

Com base nas entrevistas feitas com os agentes acima relacionados, foram criadas as categorias utilizadas para proceder à análise de conteúdo. Optou-se por trabalhar com uma grade aberta, na qual, após a realização das entrevistas semi-estruturadas, para analisá-las por meio da técnica de análise de conteúdo, as categorias não são definidas preliminarmente, elas surgem conforme o pesquisador lê o material recolhido e observa, por meio de sua interpretação, a recorrência de elementos que podem ser agrupados em categorias. Assim, a partir destes elementos é que as categorias e subcategorias são criadas e agrupadas em uma rede lógica, como veremos mais adiante. Ao fim da pesquisa, estabelece-se a grade categórica final, levando-se em consideração os arranjos feitos no decorrer do trabalho (VERGARA, 2005). Após a análise das entrevistas, as categorias são criadas e relacionadas ao marco teórico e, a

partir da relação entre elas, responde-se ao problema de tese apresentado na introdução deste trabalho.

Para organizar e facilitar a análise e a interpretação das falas dos referidos agentes, fez-se o uso do *software* de análise de conteúdo, Atlas ti. Inicialmente, introduziram-se as transcrições das entrevistas no *software*, realizou-se uma leitura inicial, em que foram identificados os trechos presentes nas transcrições das entrevistas, alguns destes destacados a seguir, elementos recorrentes em todas as entrevistas. Esses trechos foram utilizados como unidades de análise. A partir desta identificação, agruparam-se esses elementos em categorias e subcategorias que foram criadas no decorrer da leitura das entrevistas e da recorrência de determinados elementos presentes em suas unidades de análise. Após essa leitura inicial, voltou-se ao marco teórico da tese para verificar se as categorias criadas estavam de acordo com as teorias utilizadas, em seguida, procedeu-se à leitura final da consolidação dos dados.

Assim, observando a fala do primeiro entrevistado, Carlos Martinez, dentro do cenário complexo do plano estratégico de Barcelona surgem elementos para criação da categoria dotes socioculturais, o que pode ser verificado em sua fala quando ele é perguntado o que leva as pessoas a participarem do plano estratégico de Barcelona:

Digo-lhe que é interessante, que tem que participar etc. Mas, não tenho uma chave que desperta isso, o que faz com que nossas pessoas tenham vontade de participar disso. O sindicato tem claramente seus objetivos que são de caráter sindical, desde reivindicações econômicas até reivindicações sociais. Transcender o debate do plano estratégico para um espaço onde podemos solucionar nossos problemas é difícil para falar para o trabalhador por meio de uma entidade sindical [...] em uma empresa, ou para bancários, portanto, nesse sentido, nenhuma há resposta certa, mesmo porque não as tenho. Mas me parece muito importante que as organizações no âmbito, dentro do possível, tenham uma estrutura que nos permita manter o contato e discutir com opiniões sobre questões que têm consequências para todos os trabalhadores.

O mesmo entrevistado, durante a sua fala, destaca elementos que acabam por apontar a criação da categoria porosidade institucional, isso pode ser notado quando o

entrevistado se refere à forma como o plano estratégico metropolitano de Barcelona é gerido:

[...] o plano estratégico funciona fundamentalmente com um conselho de prefeitos, e depois tem outro âmbito de direção que de alguma forma o que faz é agrupar os setores econômicos, os distintos setores sociais conjuntamente com representação deste conselho de prefeitos. Basicamente, esta é a estrutura do plano estratégico. Na fase de criação das linhas estratégicas se criam as comissões de trabalho com participação social [...] que vão discutir os produtos, desenhos distintos projetos sociais, urbanísticos, de moradia.

Na análise da entrevista, essas duas categorias estão associadas à criação de outra categoria que emerge na fala do entrevistado, a categoria agenda política, fato que aparece em sua fala da seguinte forma:

[...] a administração em 2004, creio que foi, se reuniu para promover um acordo estratégico em diferentes temas que pareciam entraves para que os investimentos que vinham das Generalitat se alinhassem assim nesse sentido. Mas esse foi um macro acordo estratégico, esses acordos estratégicos são úteis, mas não poderiam se desenvolver seguramente e de forma suficiente se não viram marco de discussão de caráter local, o que entendo é isso.

Sendo assim, dentro da entrevista de Carlos Martinez, destacam-se elementos para criação de três categorias, a porosidade institucional, os dotes socioculturais e a agenda política que pela análise empreendida se encontra associada às duas primeiras categorias destacadas. Já de acordo com a análise da entrevista de Jaume Vendrell, dentro do cenário complexo do plano estratégico de Barcelona, surgem elementos para criação de, dentre outras categorias, de forma mais evidente da categoria responsividade institucional, fato que se observa quando o entrevistado relata a forma com que as verbas são divididas entre os municípios que participam da Área Metropolitana de Barcelona e da *Mancomunitat de Municipis* de Barcelona, entidades que seguem as linhas estratégicas definidas dentro do plano catalão:

Sim, quanto mais pobre o município mais recursos [...] O grosso, desde o ponto de vista aritmético do plano de investimentos, tem três partes [...]: uma que reparte pela população, outra que se pondera e se reparte por universo

econômico, isto é, população mais universo econômico, e a última parte é de obra metropolitana generalista, é o que chamamos de investimentos estratégicos.

O entrevistado também destaca em sua fala os dotes socioculturais presentes em Barcelona, principalmente no trecho da entrevista onde descreve a criação voluntária da Área Metropolitana de Barcelona e da *Mancomunitat de Muinicipis de Barcelona*, como já observado em um capítulo anterior desta tese, instituição de livre associação onde os municípios compartilham serviços e fazem conjuntamente a gestão territorial da região metropolitana de Barcelona:

Por isso, creio que nós somos a única área metropolitana criada voluntariamente, de caráter voluntário, do mundo, pelo menos da Europa, com certeza, criada voluntariamente pelos municípios. Uma coisa são elementos de coordenação sim que há no mundo, mas com vocação finalista, sim de execução de serviços e obras. Devemos ser a única da Europa seguramente.

De acordo com a leitura e a interpretação da fala do entrevistado, essas são as principais categorias que emergem, e ambas estão associadas à agenda política, estruturando um ciclo de planificação continuado desenhado dentro do plano estratégico de Barcelona, e, para caracterizar tal relação, o entrevistado destaca a influência mútua que ocorre entre o plano estratégico e as ações empreendidas pela *Mancomunitat*:

Neste sentido, eu penso que há uma influência mútua. Não? O trabalho reverte. Quando nós nos aplicamos no que seja urbanizar um polígono industrial, que tem uma especial dedicação ao assunto de conhecimento e novas tecnologias, e, talvez, é algo que é captado pelo plano estratégico e vice e versa. E, às vezes, nós aplicamos a nossa verba em espaços físicos ou lugares que são prioritários também para o plano, para o plano estratégico, há uma influência mútua, mas não uma dependência.

Na análise da fala de Juan Campreciós, surgem elementos que constituem a categoria porosidade institucional, além de elementos da categoria adaptabilidade institucional, que para o entrevistado são os que estão associados com maior peso à categoria agenda política, estruturando um ciclo de planificação continuado, desenhado dentro do plano estratégico de Barcelona. Sobre os elementos que, de acordo com a análise

empreendida, estão associadas à categoria porosidade, o entrevistado destaca que o fato do escritório não ser da prefeitura, mas ser uma associação autônoma, facilita a participação de outras instituições, e torna o plano mais poroso:

O presidente do plano é o prefeito, mas este escritório não é da prefeitura, nós não somos funcionários da prefeitura, é um escritório à parte e o plano estratégico tem seu estatuto, sua ordenação jurídica à parte da prefeitura, e temos uma forma jurídica que temos na Espanha que se chama associação e assim funcionamos, digamos. Eu creio que isso é um dos êxitos do plano, ter externalizado, trazendo para fora da prefeitura o processo, porque facilita muito mais a cumplicidade e o consenso com outras instituições. Se isso fosse feito dentro, e partindo da prefeitura, é mais fácil cair em suscetibilidades ou freios [...].

Em relação aos elementos que passam a constituir a categoria adaptabilidade, o entrevistado destaca o fato do plano estratégico de Barcelona deixar de ser um plano apenas para a cidade e passar a ser um plano metropolitano. Essa decisão foi tomada com base em uma estrutura urbana que foi se configurando ao longo do tempo. Assim, para o plano deixar de ser municipal e passar a ser metropolitano fez-se a adaptação de uma instituição a uma realidade que já existia:

Primeiro, uma observação, fizemos três planos estratégicos de Barcelona, existem três versões do plano estratégico de Barcelona, 1990, 1995, 1999. E o quarto plano é do ano de 2003, e é o primeiro plano estratégico metropolitano. Nascemos o plano estratégico metropolitano, já tínhamos a experiência de três planos anteriores. As razões por que chegamos a esta conclusão, porque a realidade estava nos indicando. Nós temos a realidade de uma cidade central, radiante, pequena, 97 km², um milhão e meio de habitantes. Mas temos, ao redor da cidade, um conjunto de cidades que na lógica do domicílio, da atividade econômica, do ócio etc., cada vez mais, a população, digamos, vive em um lugar, trabalha no outro, compra em outro lugar. A mobilidade tem este entorno metropolitano, faz que quando quisermos dizer coisas de promoção econômica, coisas de políticas de habitação, coisas de políticas de estruturas de mobilidade etc. é muito difícil dizê-lo exclusivamente para uma cidade central. Porque ademais, a cidade de Barcelona é uma cidade muito construída, não há espaços livres para se construir, já esta muito urbanizada, e se eu quero planejar novos elementos de urbanização, desde centros de negócios etc. tenho que pensar sempre neste cenário metropolitano; é impossível pensá-lo

estritamente para o cenário de Barcelona. Então, digamos, era evidente que o que é a cidade real, onde vive, onde trabalha, onde se move a gente, não é a cidade de Barcelona se não o entorno metropolitano. Entorno metropolitano, que em alguns casos é um contínuo urbano, porque não há separação, uma rua de um lado é um município, de outro é outro município[...].

Joan Playà, prefeito de Castellbisbal, em sua fala, destaca elementos que constituíram duas categorias, a primeira são os dotes socioculturais e a segunda, a porosidade institucional. De acordo com a interpretação da fala do entrevistado, são os elementos destas as duas categorias que estão associadas com maior peso à categoria agenda política. Em relação aos dotes socioculturais, ao ser perguntado o que leva um prefeito a participar do plano estratégico de Barcelona, o entrevistado destaca a importância de trabalhar junto com outros municípios e que deste trabalho conjunto depende o futuro de todas as cidades que fazem parte da região metropolitana de Barcelona, conforme trecho retirado de sua entrevista e que segue abaixo:

Estamos inter-relacionados, não podemos evitar. Então, o pacto que vai ter no plano estratégico, por um lado, vai ser a luz de todos esses projetos para existir e dar uma imagem a eles. Sobretudo, transladar a cidadania, uma mensagem no sentido de que o crescimento não é individual, de que isso é coletivo e que os problemas, mas também os benefícios do futuro, nós temos de compartilhar entre todos.

Em relação aos elementos que compõem a categoria porosidade institucional, de acordo com a análise empreendida neste trabalho, o prefeito destaca a importância da presença de diferentes setores da sociedade no plano estratégico de Barcelona:

Eu penso que é uma parte importante, eu penso que o bom deste plano é que não é um plano só da parte pública, pois desde o princípio participa a parte privada também. Desde o princípio, a parte privada está representada. Eu penso que isso é muito bom [...] no plano estratégico há uma representatividade do mundo industrial, empresarial, político, importante [...].

Por meio da análise da fala de Jordi Lopéz, emergem com maior destaque elementos que compõem as categorias dotes socioculturais e a adaptabilidade institucional, estando, na interpretação empreendida de sua entrevista, as referidas categorias como

fatores mais associados à categoria agenda política. Em relação aos dotes socioculturais, o entrevistado destaca a importância dos municípios trabalharem em conjunto para alcançarem objetivos comuns e a tradição dos municípios catalães em realizar planejamento conjunto:

[...] eu creio que ao final chega um momento de maturidade, seja necessário dizer isso, é como uma comunidade de vizinhos, se os vizinhos não se falam nem colaboram, claro que há como sobreviver, mas existem coisas que não se consegue fazer bem. Então, sei que há cidades que começa a colaborar e há uma que não colabora normalmente, a que não colabora perde, perde capacidade de decisão, perde terreno, perde mercado de trabalho, perde. Quando isso começa a funcionar vira uma necessidade para os municípios.

Quanto à adaptabilidade institucional, pode-se destacar na fala do entrevistado a importância da necessidade de se pensar a região metropolitana como um todo, justificando assim o porquê o plano de Barcelona deixou de ser municipal passando a ser um plano metropolitano:

Creio que os marcos de fronteira física ou jurídico legal são marcos que não se ajustam com a realidade atual. É dizer que uma fronteira de um município há alguns anos se sabia onde estava, agora não se sabe mais onde fica a mesma fronteira. Existe um contínuo de edificação das mais diversas variedades. Cada vez mais, não podemos pensar somente em cidades ou povos como ilhas, se não como redes que inter atuam. É impossível poder desenhar uma política, digamos, urbana sem ter em conta esta nova realidade. Os municípios, os espaços são os mesmos, e nós temos que pensar no entorno. O entorno normalmente quer desfrutar das mesmas vantagens.

Além disso, a fala do mesmo entrevistado pontua a presença de elementos que apontam para criação de mais uma categoria, a categoria personalismo político. Esse personalismo acaba se consolidando como uma das categorias de análise, como veremos mais adiante. Esses elementos que emergem da fala do entrevistado podem ser observados quando o referido agente é questionado a respeito de como são convidados para realizarem estudos técnicos ou pareceres no âmbito do plano estratégico de Barcelona, conforme trecho abaixo destacado:

Normalmente, as pessoas se conhecem, como no Rio de

Janeiro, mas conhecemos as pessoas do plano estratégico, o Santacana, [...] já faz alguns anos temos contatos de tempo em tempo e, normalmente, quando há necessidade de se convidar alguém para o tema de telecomunicações naturalmente chamam a nossa instituição.

Da análise da fala do entrevistado Jose Manuel Jurado, emergem com maior destaque elementos das categorias porosidade e responsividade institucional. E, segundo a interpretação empreendida nesta tese, na entrevista do referido agente estes elementos são os mais associados à agenda política. Quanto à porosidade institucional, a categoria pode ser observada quando o entrevistado destaca a importância da possibilidade de diferentes agentes estarem discutindo questões diversas dentro do plano estratégico, fato que é destacado no trecho que segue:

[...] estamos falando de temas que afetam a realidade social, ou seja, atividade econômica de trabalhadores, e também a qualidade de vida dos cidadãos [...], mas os sindicatos também se preocupam também com os processos da sociedade como um todo. Nós somos um sindicato de uma parcela, mas não cuidamos somente da fronteira com as empresas. Preocupamos-nos em troca social e normas mais justas e solidárias. Se queres, aqui, temos um fórum, porque estamos em contato com a patronal, com empresas, com setores públicos, câmaras de comércio, gestores imobiliários, gestores de meio ambiente, empresas de serviço, ou seja, onde estão muitos dos interlocutores necessários para fazer de verdade interlocuções no campo e, a partir daí, tirar conclusões necessárias para corrigir as deficiências.

Em relação à responsividade, segundo Jose Manuel Jurado, o plano estratégico reage a estímulos e às necessidades dos agentes envolvidos no processo, o que pode ser detectado quando se perguntou ao entrevistado como se desenvolviam os estudos presentes dentro plano:

[...] é só haver propostas de estudos por parte de qualquer instituição que participe do plano, ou seja, há um problema como passou com a mobilidade [...] houve uma proposta relativa aos planos industriais [...] a partir daí o plano encomenda um estudo a uma entidade, um grupo técnico, para fazer um estudo com resultados em termos de mobilidade.

Analisando a fala de Josep Carreras, por meio da interpretação de sua entrevista,

emergem elementos da categoria dotes socioculturais como a principal categoria associada à agenda política, o que pode ser observado em sua fala a respeito da cooperação entre diversos agentes dentro do plano estratégico em busca de um futuro comum:

[...] este é um bom ponto de partida para entender que o plano estratégico é também uma associação voluntária de municípios, empresas e instituições de diversas naturezas que tenta pensar o que é necessário fazer ou planificar agora para que o futuro... O futuro competitivo, desde o ponto de vista econômico, e de qualidade, desde o ponto de vista cívico, que se pode fazer que se possa produzir. Então, o plano estratégico de fato não tem nenhuma competência que lhe permita obrigar a fazer nada. Simplesmente é um acordo. É um acordo entre distintos operadores da política, do território, que chegam a um acordo para desenvolver este futuro próximo.

Emergiram também na análise da fala do entrevistado elementos das categorias porosidade, adaptabilidade e a responsividade institucional associadas à agenda política. Assim, dentro da análise da fala de Josep Carreras, destacam-se categorias ligadas às instituições de Barcelona e aos dotes socioculturais.

Da análise da entrevista de Juan Martinez emerge com maior destaque elementos da categoria dotes socioculturais. Na análise da fala do entrevistado, essa foi à categoria mais associada à categoria agenda política, conforme trecho abaixo no qual ele avalia a importância da participação da instituição a qual representa dentro do plano estratégico de Barcelona:

[...] existem temas que cremos ser muito importante participar, entre outras coisas. Por que temos de ir? Porque se não falarmos de infra-estrutura, se não falarmos de serviços, o contexto nos leva abaixo [...] O que não podemos deixar de fazer é disseminar a idéia, porque se não disseminamos a idéia o deixaremos que só um fale [...] Se ficarmos separados, alguma coisa não funcionará bem.

Apesar de o entrevistado apontar pontos negativos no processo de participação dentro do plano de Barcelona, por acreditar que existem muitas instituições sendo consultadas com pouco tempo para se expressar, ele acredita ser relevante e importante a participação no referido mecanismo de planificação da cidade e da

região metropolitana. O entrevistado destaca que essa participação se configura como um processo democrático, pois é passível de mudança e, por isso, a instituição que ele representa participa e, nesse ponto, dentro da análise desenvolvida nesta tese, são destacados mais uma vez elementos para a constituição da categoria dotes socioculturais:

No início, chamaram e se apresentaram para trabalhar 750 entidades, [...] se pretendia que de cinco em cinco reuniões, essas 750 entidades pudessem desenvolver suas idéias e seus projetos. Como te disse, foram cinco comissões e 150 pessoas por comissões, se as 150 pessoas por comissão tivessem que intervir nas reuniões por pelo menos 5 minutos isso superava completamente todo o tempo que havia para se desenvolver a discussão. O que se viu desde um primeiro momento foi que havia um planejamento com o qual as pessoas só aportavam coisas em que o conceito de participação era muito reduzido. [...] Qualquer plano estratégico a coisa mais de uma conta de que tem a participação, se não as pessoas não seguem. Se não, não é um plano estratégico sem participação. O que foi feito, é que ao por em marcha a participação, o próprio tempo e a forma de planejamento do plano faz com que essa participação seja limitada. [...] Se for democrático pode mudar, se você entende que democrático é aquilo que lhe permita participar, que lhe permita mudar é democrático. Mas, para ser democrático é necessário que se mude e que se veja o resultado [...] Mas, se o resultado dessa participação for simplesmente consultiva, o conceito de democrático acaba caindo no escutar e também implicando em que você escute. Mas, creio que participar é gerar resultados mais positivos, e creio que a administração tem que abaixar um pouco mais de de dar mais participação ativa para as pessoas que estão vivendo nessas cidades [...], apesar de avaliar mal, é importante que entendamos que temos muito tempo daqui para frente, não podemos querer que um ano consigamos fazer melhorar toda a parte de participação que não é a única. Temos que pôr em marcha muitas outras coisas e outras que esperamos que coloquem, esperamos dentro de 3 ou 4 anos que se normalize a situação.”

De acordo com a análise desenvolvida da fala de Juli Ponce Sole, destacam elementos da categoria porosidade institucional como a mais associada aos elementos da categoria agenda política, conforme trecho abaixo, em que o entrevistado destaca a rede de agentes que o plano tenta acionar para criar consenso com intuito de gerar políticas públicas:

Eu creio que o plano estratégico metropolitano e todas as suas formas de trabalho avançam um pouco na idéia que está um pouco em voga na ciência e política e noutras ciências, que é a idéia de governança. Portanto, o plano estratégico metropolitano em todos os seus trabalhos tenta acionar uma rede de atores públicos e privados pensando conjuntamente sobre problemas que afetam a área metropolitana. Eu creio que esse é um grande mérito. Eu creio também que se faz um esforço para obter efetivamente a um consenso mínimo em algumas questões sobre as quais todo mundo pode estar de acordo. O médico seria estabelecer um *standard* mínimo de consenso, isso é positivo, e logo depois se tem o mérito de difundir os trabalhos e de tentar chegar a responsáveis, neste caso públicos, com resultados dos trabalhos, para que estes possam adotá-los como políticas públicas.

Na análise da entrevista de Manuel Forn, destacam-se os elementos das categorias responsividade e adaptabilidade institucional, sendo que esses elementos são os que estão mais associados aos elementos da categoria agenda política, influenciando a estruturação de um ciclo de planificação continuado em Barcelona. Em relação aos elementos que se enquadram e dão suporte à criação da categoria responsividade institucional, destacou-se da fala do entrevistado o trecho onde comenta sobre a elaboração do plano estratégico em resposta a uma crise anunciada, tirando proveito de uma janela de oportunidade que foi aberta, conforme destacado em um capítulo anterior desta tese, os jogos olímpicos:

As razões mais claras que havia neste momento é que a cidade estava em uma crise econômica importantíssima, um índice de desemprego muito alto, mas muito alto quer dizer de 20 e pouco %. Com uma crise industrial muito importante, então tínhamos que buscar alternativas econômicas a tudo que estava se realizando naquele momento. Feito, o plano iniciou como quase um plano de marketing urbano, de atrair investimentos, de buscar aquelas coisas que necessitava Barcelonam para converter-se de uma cidade industrial em uma cidade de serviços, sobretudo, tendo em conta se havia dado os jogos olímpicos e que a transformação urbana física já estava assegurada.

Quanto aos elementos associados à categoria adaptabilidade, o entrevistado destaca que foi necessário, para criar uma estrutura participativa, que proporcionasse credibilidade ao plano. Era necessário que o processo de planificação não fosse dirigido pela prefeitura. Assim, adaptou-se a estrutura institucional do plano, criando

um escritório autônomo, conforme trecho destacado da fala do agente abaixo:

Então, rapidamente se viu que o plano estratégico, se queríamos que fosse um elemento participativo sério, não podia ser dirigido fisicamente pela prefeitura.

De acordo com a análise da entrevista com a realizada com Mireia Belil, apesar de a entrevistada ter diversas críticas ao processo de planificação de Barcelona, surgem elementos relacionados à categoria porosidade institucional. Além disso, conforme interpretação da fala da agente em questão, a categoria porosidade é a que mais está associada aos elementos da categoria agenda política, influenciando a estruturação de um ciclo de planificação continuado. A entrevistada relata que, no início, o plano estratégico teve sua importância, mas que depois o plano perdeu força, conforme trecho abaixo:

No início, eu creio que foi uma boa maneira de aglutinar distintas entidades, distintas personalidades, em tentar definir o que teria de ser Barcelona, a nível econômico, a nível político, a nível social, especialmente a nível econômico. O plano estratégico começou como um plano de melhorar a competitividade econômica. Vinte anos depois, a verdade é que tem um papel pouco relevante na evolução de Barcelona. Ou seja, segue havendo um escritório, segue produzindo coisas, fazendo reuniões, mas não é uma referência para as políticas que se desenvolvem no país.”

Em relação aos elementos ligados à criação da categoria porosidade, ainda, a entrevistada destaca que o plano teve uma proposta interessante quanto à participação, unindo na mesma mesa de discussão pessoas distintas:

Que o prefeito de Barcelona fale com o chefe da patronal, eu creio que é um processo natural, que não se necessita de nenhum plano. Agora, sentar os sindicatos, a patronal, o prefeito, todos em uma mesma mesa, pois seguramente isso foi feito no plano.”

Contudo, na visão da referida agente, a respeito desta participação, remonta ao fato já destacado por ela em trecho anterior, a perda da força. Atualmente, Mireia Belil é muito crítica em relação a esta participação:

[...] há um compromisso social ao qual sou muito crítica. Bom, há um compromisso social, e no sentido de que se te convocam, você necessita de uma série de proposições metropolitanas e que todo mundo está de acordo. Pois estas proposições são reuniões [...], às reuniões do plano e à aprovação do plano vão quem quer, não é obrigatório e não vão todos. Que quer dizer, que firmem que estão de acordo em participar, não quer dizer que logo isto se transforma nas políticas de seus municípios.”

Com base na análise e na interpretação da fala de Juan Subitarts, surgem elementos relacionados à categoria adaptabilidade institucional. Além disso, conforme interpretação da fala do agente em questão, a referida categoria é a que mais está associada aos elementos da categoria agenda política, estabelecendo um processo de articulação de agentes com objetivos comuns em torno de uma política pública estruturada. O entrevistado relata que, na mesma época da alteração do regime político, mais especificamente com a queda de Franco, a cidade de Barcelona necessitava de uma reformulação e revitalização e, com isso, as instituições tiveram que se adaptar à nova realidade política e às novas necessidades que surgiram com ela. Assim, o projeto olímpico se apresentou como alternativa de atrair investimentos para a cidade e disseminar uma visão estratégica sobre o planejamento territorial. As instituições se adaptaram e alteraram a agenda política, de acordo com a percepção do entrevistado, conforme se pode notar em trecho abaixo destacado da transcrição da entrevista do referido agente:

“Então, quando muda o regime político, há uma oportunidade de se fazer coisas, de mudar a cidade, e de alguma maneira aplicar a agenda de intervenções que havia sido acumulada durante muitos anos. O que se passa é que não havia dinheiro, não havia muitos recursos, então vê quando... Estou falando do ano de 79 já se passaram 30 anos, quando foi eleito o primeiro governo democrático local com o Narsi Serra como prefeito, é quando surgiu a idéia dos jogos olímpicos. A idéia dos jogos olímpicos era uma idéia que reunia muitas características interessantes. Por um lado, era um projeto internacional, logo, muito atrelado à idéia de mudar a cidade através de grandes acontecimentos internacionais, os dois outros eventos anteriores foram à exposição de 29, logo a exposição universal do princípio do século XX, e os jogos olímpicos se apresentaram como uma terceira grande oportunidade. Portanto, era preciso aproveitar essas oportunidades, já que Barcelona não é capital Estado não

acumula recursos como Madrid. Então, no momento em que se conseguiu de alguma maneira ver esse projeto como um projeto a ser compartilhado, inclusive antes de haver a concessão dos jogos olímpicos, se criou uma plataforma de interesses públicos e privados para defender a candidatura olímpica. Criou-se uma espécie de comissão de comitê olímpico, onde cada uma das grandes empresas catalãs colocou dinheiro para ajudar na geração desta... E isto, já foi o embrião, o início do plano estratégico. Porque essa gente, empresas, sindicatos, universidades, junto com o município se colocaram de acordo em pensar como impulsionar os jogos olímpicos, mas, mais além dos jogos olímpicos, em como impulsionar uma reflexão sobre a cidade, como teríamos que mudar essa cidade. O mais interessante do processo [...], e isso eu destacaria e contrasta com o que passa agora em Barcelona, é que a liderança do projeto é uma liderança pública. O município e a prefeitura tinham um papel muito importante, a prefeitura foi quem criou o plano estratégico, foi quem organizou o plano estratégico, foi quem implicou os empresários, os sindicatos, as universidades, e convocou os profissionais para que: tinham muitos projetos já preparados para a cidade para implicar-se nesta reflexão.”

Com isso, pode-se preliminarmente definir, de acordo com a análise das falas dos agentes entrevistados em Barcelona, o surgimento e a consolidação de três categorias que fazem parte de fatores institucionais e estão ligadas a condicionantes institucionais: porosidade institucional, adaptabilidade institucional e responsividade institucional. Assim como outras duas categorias: dotes socioculturais, ligada a condicionantes históricos e personalismo político, ligadas a condicionantes políticos. Além disso, surgiu também a categoria agenda política que está associada a todas as demais categorias encontradas. Assim sendo, na próxima etapa da análise de dados, passaremos a observar e interpretar as falas dos entrevistados do Rio de Janeiro, da mesma forma que se procedeu com os entrevistados de Barcelona, buscando consolidar as categorias já estabelecidas nas entrevistas de Barcelona e alguma categoria nova que, porventura, possa surgir durante a análise.

Foram entrevistados no Rio de Janeiro, assim como em Barcelona, doze agentes envolvidos diretamente e indiretamente na constituição dos planos estratégicos da cidade. O primeiro perfil discursivo a ser analisado é o de Aspásia Camargo, que identifica em sua fala elementos associados à categoria personalismo político. Esse personalismo, de acordo com interpretação empreendida na fala da entrevistada, está

associado à categoria agenda política. Assim, Aspásia Camargo destaca em sua entrevista o personalismo que existe dentro da prefeitura do Rio de Janeiro influenciando a constituição da agenda políticas públicas, conforme trecho destacado abaixo:

É um total personalismo, e eu acho que isso não era assim no primeiro mandato. Não era assim no primeiro mandato. Se agravou no segundo e se agravou mais ainda no terceiro mandato. Neste terceiro mandato, talvez até por conta do Pan, que foi uma decisão ousada dele, e positiva para a cidade, mas que ele tomou como uma proposta exclusivamente sua, ele não quis partilhar com o governo federal nem como o governo estadual, ele quis assumir a liderança e a identificação total do projeto.

Em relação à interferência dos elementos da categoria personalismo político e sua associação com os elementos da categoria agenda política, na composição da agenda política, a entrevistada destaca:

É uma concepção de administração, é, ao mesmo tempo, um loteamento muito grande político da máquina administrativa, porque isso não aconteceu no primeiro governo do César, mas foi pirando à medida que as administrações se sucederam, e hoje nós temos realmente um governo loteado por forças políticas e por protegidos políticos dele. Então, isso também fragiliza muito qualquer planejamento, porque o objetivo principal é o voto na próxima eleição. E quando o objetivo é o voto na próxima eleição não é a ação estruturadora de um plano estratégico. Isso aí não resta a menor dúvida.”

O segundo entrevistado do Rio de Janeiro a ter sua fala analisada e interpretada no âmbito deste trabalho foi Bernardo Horta que, após a análise dos dados, verificou-se em sua fala um destaque para a presença de elementos ligados à categoria porosidade institucional. Fato que pode ser corroborado por meio do trecho da fala do entrevistado abaixo destacado, em que o entrevistado observa a metodologia utilizada no primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro, e o fato desta metodologia ser participativa ter propiciado a mobilização de diferentes agentes:

Se a gente falar sobre a metodologia de plano estratégico, aí sim a experiência vivida lá em Barcelona, de certa forma, foi colocada aqui à disposição do programa de planejamento

estratégico aqui no Rio. Especialmente, a forma como foi realizada, no esquema de grande participação das camadas sociais, econômicas, que estão presentes lá em Barcelona e aqui no próprio Rio de Janeiro. Houve uma forte mobilização, o plano foi construído com base nessa mobilização. Eu me recordo na época que eu dirigia as reuniões semestrais de prestações de contas, essas reuniões contavam sempre com quatrocentas, quinhentas, seiscentas pessoas. Isso é prova de que havia um interesse pelo tema e pelas questões que eram ali tratadas.

A próxima entrevista analisada foi a de Carlos Lessa e, de acordo com a análise neste trabalho, empreendida a fala do entrevistado, em alguns trechos apresenta, dentre outros elementos, fatores que podem ser ligados à categoria personalismo político. Estando a categoria personalismo político dentro da interpretação realizada da fala do referido agente, associada com a categoria agenda política. Esse personalismo pode ser destacado dentro do trecho abaixo retirado de sua entrevista quando analisa o esvaziamento do plano estratégico do Rio de Janeiro:

Agora, a estrutura do plano não foi consolidada, ele foi descontinuado como esforço. Essa cooperação entre a prefeitura e as três outras entidades se completou neste primeiro plano, mas não houve continuidade. O próprio Conde, que vem a ser prefeito da associação do César Maia, ele tinha sido o proponente e, de certa maneira, esvaziou o plano estratégico. E houve muitas querelas também entre as comissões que deviam fazer os planos de bairro, se bem que são coisas de natureza muito diferente. O César Maia encaixou, digamos assim, algumas das principais redes de (...) popular. Para a minha surpresa, depois que ele se reelegeu, ele abandonou... é muito surpreendente isso.

Dentro da fala do entrevistado Carlos Vainer, após a análise e interpretação empreendida, também se identificam elementos referentes à categoria personalismo político. Além disso, a mesma categoria no decorrer da leitura da transcrição é a categoria que mais se associa à agenda política, o que pode ser observado por meio do trecho abaixo destacado, em que o agente entrevistado ressalta que dentro de sua concepção não houve articulação dentro do processo de planificação e da incapacidade de condução do processo por conta de fatores políticos:

No Rio de Janeiro, nunca foi, mesmo naquele primeiro momento, numa pequena elite, foi uma tentativa de articulação fracassada, porque as elites que encabeçavam não são capazes de conduzir um processo hegemônico na cidade do Rio de Janeiro. Uma análise da cidade do Rio de Janeiro não tem um grupo dominante capaz de estruturar uma coalizão política na cidade. A cidade lida com fragmentações, negociações segmentadas entre poder público, e você vê, porque o César Maia e o Conde romperam? Expressam visões diferentes de cidade? Parece que não. O que me explica isso? Eu só posso pensar em interesses segmentados, não há projeto, ou é alguma coisa de estado. Mas se você perguntar o que eles pensam em desenvolvimento da cidade, eles vão falar a mesma coisa. No entanto, são de partidos diferentes, também não é ideologia, porque já trabalharam juntos, não é questão ideológica.

A análise da entrevista de Cecília Maria Neder Castro identifica dentre outras coisas a forte presença de elementos ligados à categoria personalismo político, e aponta a associação destes elementos com os elementos da categoria agenda política. Fato que pode ser corroborado por meio do trecho abaixo, retirado da entrevista do referido agente, quando a atual gestora do plano estratégico do Rio de Janeiro é questionada a respeito do fato do segundo plano estratégico do Rio de Janeiro estar dentro da estrutura da prefeitura, e não ter um escritório autônomo, e se este fato não tiraria a autonomia dela como gestora:

[...] Eu tive que me submeter às orientações do prefeito. Acho que no momento para a situação política, na ocasião, acho que isso está correto. Acho que a gente pecou um pouco em manter a sociedade informada o tempo todo. Nesses dois anos de pan-americano, a prefeitura inteira voltada para outros assuntos, e a gente deixou um pouco de lado. Estamos retomando agora com o orçamento participativo, estamos fazendo um levantamento de tudo o que conseguimos fazer, dos projetos que foram para frente e os que não foram e fazemos agora um monitoramento desse processo para depois poder voltar à questão da região metropolitana. Acho que poderia ter sido maior se a minha equipe tivesse sido mantida, do jeito que estava, em termos de monitoramento, mas acho que em termos de próximo passo, aqui é melhor. É um momento de transição.”

Na análise da fala de César Maia, de acordo com a interpretação feita na análise de dados desta tese, há também a presença de elementos ligados à categoria personalismo

político, categoria esta que tem seus elementos associados aos elementos da categoria agenda política. Para observação do que foi descrito, destacou-se da transcrição integral o trecho a seguir, no qual o Prefeito avalia o governo do seu sucessor Luís Paulo Conde e sua relação com o processo de planificação carioca:

O planejamento estratégico é o incerto, é o que há de futuro no presente, você está tentando descobrir o futuro e você tem (problema na gravação), você vai apostar nelas, portanto, você tem elementos de riscos altos na sua própria escolha, por isso que você precisa de uma densidade de participação muito grande para você reduzir os elementos de risco nas suas decisões. A partir do final do terceiro governo nosso, o Conde é uma sequência do nosso governo, depois vem o terceiro governo, esse é o quarto, já no final do terceiro governo eu mudo esse caráter e a partir, junto com o PT, nós começamos a fazer focalizações regionais e trabalhar com os grupos da prefeitura nessas focalizações.

De acordo com a análise empreendida, os elementos ligados à categoria personalismo interferem na constituição do segundo plano estratégico, como podemos observar no trecho destacado da fala do entrevistado, em que ele aponta a não existência de um segundo plano, ou seja, a adoção do método de planificação estratégica no primeiro plano e a não estruturação de um ciclo de planificação continuado, a interrupção no chamado ciclo de planificação carioca. Assim, pode-se dizer que, de acordo com a análise realizada, a categoria personalismo político está associada à categoria agenda política, abaixo segue o trecho da entrevista supracitada:

“Não teve segundo plano estratégico. Teve um primeiro plano estratégico até metade do governo Conde. A partir daí, ele entra em uma linha de permanência do poder, se afasta da gente e passa a manipular aqueles elementos para respaldarem o governo que ele fez. Se pegar o documento, e ver os números de hoje, verá que não tem nada a ver, são números bêbados. E se tem uma ruptura inevitável, porque mesmo que o Manuel Forn tenha vindo aqui e conversado comigo nulamente, dizendo que estava pronto para eles fazerem as adaptações necessárias etc., eu perdi a confiança política. Ao perder a confiança política, você produz uma natural descontinuidade, não descontinuidade em relação ao que estava sendo feito, que tinha que ser produzido mesmo, mas em relação à própria origem. Eu procurei retomar isso, a partir, de como eu já disse, de centralizar o plano, só que ele

se tornou um plano do cotidiano, intervenções cotidianas e, então, tem esse espalhamento.”

De acordo com a análise da fala de Hélia Nacif, os elementos que mais se destacam são os ligados à categoria adaptabilidade institucional. Essa adaptabilidade estaria associada à categoria agenda política. Conforme o trecho que se destacou abaixo, no qual a entrevista aponta a articulação que havia entre os órgãos da prefeitura para dar agilidade ao processo de planificação, e adaptação das funções da secretaria de urbanismo, para promover essa articulação:

Eu me lembro que era o conselho estratégico da cidade e aonde se discutiam os projetos que apareciam, qual era o encaminhamento que ele ia ter dentro da estrutura administrativa da prefeitura. Porque, além do licenciamento do urbanismo, ele tinha que passar por outros órgãos, pela questão ambiental, pela secretaria de meio ambiente, muitas vezes, envolvia questão com a cultura. Sempre o licenciamento do urbanismo vai olhar a questão de circulação do trânsito, mobilidade. Então, envolvia muita articulação dentro da máquina. Então, o urbanismo muitas vezes podia fazer o papel de agente de articulação dessas ações, mas, normalmente, a própria agência assumia essa coordenação, embora o licenciamento e toda a autorização tivesse que ser dada para qualquer atividade.”

Neste trecho, ela descreve como os encaminhamentos dos projetos presentes no primeiro plano estratégico dentro da prefeitura foram elaborados de forma com que esse processo fosse mais rápido, dentro dos parâmetros legais. Assim, Hélia Nacif destaca os elementos ligados à criação e consolidação da categoria adaptabilidade.

Na análise da entrevista de Luís Paulo da Rocha, assim como a maioria das análises das entrevistas do Rio de Janeiro, de acordo com a interpretação dos dados, os elementos que têm maior incidência são os ligados à categoria personalismo político. Estes elementos, mais uma vez, se encontram associados aos elementos da categoria agenda política, conforme trecho destacado abaixo, no qual o entrevistado compara o primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro com o segundo:

O próprio César, quando volta ao governo no ano 2001, ele quer reviver e atualizar o plano estratégico, mas já o faz sem dar à coordenação do plano estratégico a força que devia dar.

Então, a revisão do plano estratégico que acontece uns seis anos depois já é uma revisão de caráter absolutamente tímido em relação ao primeiro.

Da análise da entrevista de Maria Alice Rezende de Carvalho são destacados elementos referentes à categoria dotes socioculturais e à categoria porosidade institucional, estando estes elementos associados aos elementos da categoria agenda política. O trecho destacado abaixo aponta para elementos da categoria dotes socioculturais, no qual a entrevistada destaca que a própria história da cidade fez com que esses dotes fossem latentes e não evidentes, e se configurassem de forma distinta, em um sentido de uma não institucionalização, de uma organização inorgânica:

Aqui, no Rio de Janeiro, você não tem elites desse porte, elites econômicas muito fortes. O que você vai ter é uma economia, inclusive a economia industrial que respondia às demandas do estado. Então, quais eram as grandes indústrias que a gente tinha no Rio de Janeiro? A gente tinha a indústria portuária, as ferrovias. Então, era uma classe trabalhadora articulada, digamos, ao estado. Tinha como patrão não o empresariado econômico. Então, acho que essa é uma marca forte da cidade do Rio de Janeiro, elites absintéistas, elites econômicas absintéistas, com raras exceções. Evidente que eu estou falando de um modo geral. Você tem alguns atores importantes, os Guinle, a própria construção de uma instituição ligada à pesquisa em saúde que também aqui no Rio obedeceu a um investimento, digamos de um segmento da elite. Mas, de qualquer maneira, você pode dizer que o Rio de Janeiro tem uma vida popular que não foi modernizada no caminho da institucionalidade, no caminho da articulação do estado, a partir de uma intervenção, a partir de um trabalho de direção, de lideranças das elites, isso dá uma diferença. Então, por muito tempo ao longo do século XX você observava a cidade de São Paulo mais estruturada, mais vertebrada. E a cidade do Rio de Janeiro mais inorgânica. Evidentemente que a gente pode dizer, uma criatividade popular mais intensa, uma cultura mais rica, mais diferenciada no Rio de Janeiro, é verdade, mas em compensação um descolamento em relação ao mundo público político muito maior. Isso é uma marca da cidade. Isso fez com que ela apresentasse algumas debilidades em passagens importantes da modernização do país. Debilidades eu diria no sentido de ter a construção de um plano coletivo, de um projeto de cidade, de uma forma mais orgânica de crescimento. Então, você tem uma dificuldade no Rio de Janeiro, que acho que deriva da história da cidade.”

Quanto aos elementos relacionados à categoria porosidade institucional, a entrevistada destaca que durante a sua elaboração o primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro teve o mérito de tentar estabelecer um pacto com essas elites descritas acima no trecho anterior:

Independente dos resultados do plano estratégico, eu acho que o mérito de você ter uma iniciativa que forçava uma reflexão conjunta sobre o Rio de Janeiro, me parece indiscutível, esse é um mérito. Eu não sei se nós conseguimos corresponder às expectativas metodológicas, e eu não sei também se os resultados foram compatíveis com o desejo. Mas era uma iniciativa importante, porque chamou as elites a um pacto com a cidade. E evidentemente tentou articular atores, o que havia também de organizado na sociedade civil, as organizações não-governamentais, o associativismo de moradores; um grande chamamento à responsabilidade pública dos atores organizados na cidade do Rio de Janeiro. Acho que esse mérito é indiscutível.

O entrevistado Rodrigo Lopes, dentro da análise empreendida de sua fala, nesta tese, de acordo com a interpretação realizada, destaca, dentre outros aspectos, elementos relacionados à categoria personalismo político e às categorias porosidade e responsividade institucional. Quanto à categoria personalismo político, destacou-se o seguinte trecho da entrevista de Rodrigo Lopes:

O César Maia é o plano estratégico que ele fez no início, há catorze anos atrás. Então, eu acredito que a base está feita. Foi feito um plano local, que é um plano simples, não tem nada espetacular, mas é aquela visão local dos problemas do Rio de Janeiro, que podem ser consolidados como o início de um diagnóstico para fazer um segundo plano estratégico.

O penúltimo entrevistado no Rio de Janeiro foi Sérgio Guilherme Lyra de Aguiar. Dentro da interpretação da análise empreendida de sua fala, os elementos referentes à categoria personalismo político mais uma vez se destacam. Parte destes elementos ligados à categoria personalismo político, que, por sua vez, se encontra associada à categoria agenda política, pode ser observada dentro do trecho destacado abaixo, no qual o entrevistado ressalta a importância das figuras de César Maia e de Luís Paulo Conde, o desentendimento político entre os dois, nas palavras do agente entrevistado, fez com que o processo de planificação perdesse força:

Eu tenho a impressão de que uma das coisas que atrapalhou o plano foi a briga entre César Maia e Luís Paulo Conde, porque um era o pai do plano, que era o Conde quando era secretário de urbanismo. Quando os dois brigaram politicamente, o Conde passou a não ter mais nenhuma ingerência, e o César Maia levou para a prefeitura, aliás o Humberto Mota já tinha levado para a prefeitura, eu tenho a impressão que houve uma politização gradativa do plano. E acabou em esvaziamento dele. Sem dúvida nenhuma, porque, inclusive, nenhuma empresa que se preze vai querer participar de nada que seja político-partidário. Porque o cara não é louco, no caso de uma multinacional. Várias multinacionais participaram do plano e me perguntaram: "Você garante que isso não tem nada a ver com política?" Eu garanto. O plano, o consórcio nada tem a ver com política."

O último entrevistado no Rio de Janeiro foi Sérgio Magalhães, com base na análise empreendida de sua fala, mais uma vez, se destacam os elementos referentes à categoria personalismo político, que, por sua vez, se encontram associados aos elementos da categoria agenda política, o que pode ser observado dentro do trecho destacado abaixo, no qual o entrevistado comenta que os planos cariocas foram impactados pela dissensão entre César Maia e de Luís Paulo Conde, nas palavras do agente entrevistado:

Agora, depois que o plano estratégico de modo geral cumpriu seus objetivos mais claros, os primeiros objetivos, no meu entendimento, foi justamente uma certa mobilização ampla para a recuperação da cidade. E depois que, no âmbito da prefeitura, houve uma dissensão importante, dissensão no meio do governo do Conde, dissensão entre ele e César Maia, eu acho que aí o plano se tornou mais paulatinamente da prefeitura, mais do governo, e a sua tendência foi de se tornar mais burocrático [...] Porque de fato o plano estratégico, no caso do Rio de Janeiro, eu não posso te dizer sobre o de Barcelona, nem o de Madrid, nem outros planos estratégicos, mas, o plano estratégico aqui foi fortemente decorrente da vontade política do prefeito, no caso do César Maia prefeito e do Conde secretário de desenvolvimento urbano, que foi quem fez as pontes com o planejamento estratégico".

Com isso, pôde-se definir, de acordo com a análise das falas dos agentes entrevistados do Rio de Janeiro, em conjunto com a análise das falas dos agentes de Barcelona, a consolidação das três categorias que fazem parte de fatores institucionais e estão

ligadas a condicionantes institucionais: porosidade institucional, adaptabilidade institucional e responsividade institucional. Assim como, outras duas categorias: dotes socioculturais, ligada a condicionantes históricos; personalismo político, ligada a condicionantes políticos. Além disso, consolidou-se a categoria agenda política que está associada a todas as demais categorias encontradas.

Contudo, estes entrevistados apontaram necessidades comuns às duas cidades e indicaram uma solução semelhante para a questão em comum: a criação de uma entidade metropolitana com competências legais, executivas e impositivas. Por se tratar de um ponto interessante dentro da coleta de dados, e por esta tese ser uma pesquisa exploratória, em que se pode dar foco a certos aspectos considerados mais importantes no decorrer do trabalho, decidiu-se, então, dedicar um pequeno espaço dentro da análise de dados para esta discussão, apesar de não se tratar de um condicionante que auxilie a resposta da pergunta de tese.

4.1. Ponto comum entre Barcelona e Rio de Janeiro: a necessidade de uma entidade metropolitana.

Tanto Barcelona como o Rio de Janeiro, de acordo com alguns entrevistados, têm necessidade de uma instituição de caráter metropolitano com competências reais e legais para implementação de políticas de cunho metropolitano presentes em seus planos estratégicos. Além disso, os mesmos entrevistados, além de apontarem esta necessidade das duas cidades, indicaram uma solução semelhante para este impasse: a criação de uma entidade metropolitana com competências legais, executivas e impositivas.

No caso específico de Barcelona, já existe uma entidade de livre associação entre os 36 municípios que pertencem à região metropolitana da cidade a *Mancomintat de Municipis de Barcelona*. Entretanto, essa entidade de livre associação, que inclusive faz parte e segue o plano estratégico, não tem suporte legal para ser uma entidade impositiva com competências reais, o que segundo alguns entrevistados, como Juli Ponce Sole, dificulta a gestão do território metropolitano, conforme trecho abaixo retirado de sua entrevista:

[...] um problema de fundo que ocorre na área metropolitana de Barcelona, e esse é um ponto débil de toda a área metropolitana de Barcelona, é que, hoje em dia, não existe uma autoridade metropolitana com competências em muitos setores, de um deles há o do humanismo e da moradia que foi objeto do estudo que coordenei. Isso sim é um ponto débil, mas isso é outra coisa, faz tempo que se fala na criação de uma nova autoridade metropolitana, novamente, que existiu aqui até 1987. Sabe todo esse processo? [...] Então, creio que seja muito débil a inexistência de uma autoridade metropolitana supra municipal que tenha competência em determinados campos. Agora, quando existe essa autoridade e as autoridades obtêm funções com valor jurídico, para elaborar planos urbanísticos com relação do território, e existindo essa autoridade metropolitana e ela elaborando planos, as coisas podem seguir tendo sentido, inclusive sentido em continuar existindo um plano estratégico metropolitano e provavelmente em um escritório dedicado a elaborar estudos, informes, e recomendações. É um ponto débil a falta de peso do plano estratégico metropolitano, não podemos pedir ao plano estratégico e o escritório do plano estratégico coisas que não lhe tocam, espero que lhe toquem algum dia, quando existir autoridade metropolitana. E esse governo metropolitano seguirá necessitando da criação de fóruns de encontro de pessoas de precedência distintas, para fazer informes sobre pontos e projetos que podem inspirar políticas públicas [...] a Mancomunitat de Muinicipis da Área Metropolitana que agora existe é o resultado do que comentavam de quando, em 1987, por um gesto legal, o governo da Generalitat elimina a corporação metropolitana que, para uma autoridade metropolitana que existia desde 1974, se produz um vazio e esse vazio se preenche porque as prefeituras do mesmo viés político devem entender um pouco disso, um pouco da história política da Catalunha. Em 1987, se elimina a corporação metropolitana porque existe um governo, *Covergencia e Unión*, um governo nacionalista conservador, na Generalitat, um governo catalão autonômico. Entretanto, a região metropolitana estava formada por prefeituras governadas pela esquerda, com a maioria dos prefeitos do partido socialista, o governo autonômico vê a corporação comum contra o poder político, e a elimina. Contudo, os problemas supra municipais persistem e os municípios tornam a se unir de maneira voluntária no organismo que agora está funcionando e que se chama Mancomunitat de Muinicipis da Área Metropolitana. Portanto, sei que existe essa tradição, fruto desses últimos problemas políticos que lhe relatei. Mas, a falta de uma autoridade metropolitana com valor legal persiste.”

Assim, a *Mancomunitat de Municípios da Área Metropolitana* seria uma resposta à necessidade já detectada historicamente. Além disso, Jaume Vendrell destaca que o

plano estratégico deveria estar ligado a essa instituição, de forma a ter mais capacidade impositiva em torno de projetos estratégicos para a região metropolitana de Barcelona:

[...] Eu penso que o plano estratégico teria que estar dotado de mais recursos para ser capaz que essa função aglutinadora ou coordenadora tivesse maior intensidade. Eu destinaria mais recursos e lhe daria mais algumas capacidades operativas adicionais, as prescrições do plano estratégico, as funções da administração, premiaria a vinculação, o trabalho público e o trabalho prognóstico do plano estratégico [...]

Contudo, de acordo com Juan Subirats, essa entidade metropolitana não pode ser uma entidade engessada, um governo metropolitano, a idéia, na percepção do agente, é mais de uma governança metropolitana, de uma forma mais horizontal, de compartilhar soluções para problemas comuns:

Você pode criar uma dinâmica de governança que parte da hipótese de que temos problemas comuns, interesses comuns e que se nos colocarmos de acordo, seguramente funcionaríamos as coisas melhor. Quero dizer, de uma posição horizontal, de rede, porque a visão de rede é uma visão horizontal, de nós da rede, que todos são interdependentes, dependem uns dos outros, mas não têm uma posição hierárquica. Porque se não estaríamos em uma relação mais de governo, mais de hierarquia de verticalidade. Estamos falando que Hospitalet, Cordela, La Coloma ou Badalona, sabem que sua vida está muito vinculada a Barcelona. Mas, depois de tantos anos de se buscar por sua vida e trabalhar por sua conta, e fazer suas coisas, não têm nenhum interesse em que Barcelona, como antes ocorria, lhes repasse os problemas e não compartilha com elas as vantagens e soluções. Portanto, eu creio que é impossível que funcione a idéia de um governo agora. O que não dizer que seja importante que essa capacidade de Mancomunitat que temos em transporte, em resíduos, não se possa ir ampliando, por uma lógica mais de *output* que *input*, ou seja, por uma visão de como se construiu a União Européia [...] de gerar, digamos, um entorno de produtos aos países, que não sobre a base de criar uma idéia compartilhada de Europa. As pessoas não sabem muito bem o que seja a Europa, só sabem que é melhor estar na Europa que estar fora, tem os benefícios de uma comunidade comum, de elementos comuns, e isso vai bem, beneficia. Mas, se temos que discutir se somos católicos ou cristãos, protestantes ou muçulmanos, teremos que discutir se somos europeus e teremos que discutir sobre

um governo europeu, e sobre isso não nos colocaremos de acordo, mas, pelos menos estamos de acordo nos *outputs*. Porque isso é uma visão de construção de uma realidade mais desde debaixo, mais de compartilhar problemas, que não desde cima de uma estrutura a mais que ninguém saberia para que serve e a quem serve. Logo, acredito que necessitamos de governança metropolitana, mas não estou seguro se necessitamos de governo metropolitano. Necessitamos de uma Mancomunitat de educação, de saúde, uma de impostos para evitar que haja uma lógica, digamos, de *free hider*, em que os municípios abaixem os impostos para atrair investimentos, isso seguramente nós necessitamos, ou seja, uma lógica de respeito e de nível de hierarquia similar de todas as partes que compõem essa unidade. Por exemplo, pode ser que Barcelona queira fechar sua cadeia que está aqui na [...] e mover para fora da área metropolitana, porque ninguém aceitará isso. Barcelona tem que ter sua própria cadeia, quiçá [...] ou em outro lugar. E não pode ser que exporte problemas e somente importe benefícios. O nível de centralidade de Barcelona também é muito grande, e isso é importante termos em conta. Logo, outro problema é de que metrópole falamos da pequena, da mediana ou da grande. Falamos de 37 municípios, de 42 municípios ou de 300 municípios. Se olhar Madrid, ali temos um governo metropolitano que é a comunidade de Madrid. Eles geraram seu governo metropolitano que é a comunidade autônoma de Madrid. Então, poderíamos pensar que nosso governo metropolitano poderia ser a Diputación de Barcelona (comentário nosso: a Diputación de Barcelona é uma rede de 311 municípios que se uniram para impulsionar políticas de interesse comum, trabalha auxiliando os prefeitos a orquestrar políticas públicas) porque já existe, são 311 municípios com o qual [...] Por que 27 e não 42, por exemplo. Não? Sabadel e Terrasas que não estão na área metropolitana deveriam estar, porque é visível que compartilham muitos problemas com Barcelona. Então, aí temos outro problema que é a escala. Aí existem quatro temas vinculados que são escala, espaço e identidade de poder. Escala, qual é a escala adequada para se implantar um sistema de mobilidade. Seguramente são distintas. A escala de resíduos é uma, a escala de mobilidade é outra, a escala de transporte é outra, em troca o espaço quais os espaços que compartilhamos comum e que... Por que é importante o espaço? Pelo tema da identidade, porque queremos governança, quer dizer que queremos mecanismos participativos, temos que ter gente se sentindo formando parte disso que chamamos de metrópole Barcelonesa, mas, isso requer uma identidade que toda gente compartilhe. E logo, tem de haver poder, poder para mudar as coisas. Aqui há muita gente que fala em governo metropolitano, mas não está disposta a compartilhar o poder. É muito fácil falar que é necessário um governo metropolitano, logo não soltar verba e

nenhuma capacidade de... Então, há também esse outro tema. Temos um governo de Catalunha que aparentemente se diz muito municipalista, mas vivemos 5 anos de governo de esquerda na Generalitat, e no nível local não se notou”.

A mesma necessidade foi relatada em relação ao Rio de Janeiro, que possui mais um dado: o plano estratégico não deu um salto de escala e continua de maneira isolada a tratar apenas da cidade do Rio de Janeiro. Maria Alice Rezende de Carvalho destaca em sua entrevista esta falta de uma entidade que articule o Rio de Janeiro com sua região metropolitana, e da falta de organização de uma agenda para a área em questão, organização que poderia ser feita dentro de um plano estratégico regional:

Mas, de qualquer maneira, você tem uma sucessão de membros de um mesmo partido. Isso aqui, você sabe que seria impossível. Mas se o desenho de uma estrutura, de um comitê supra partidário, tivesse sido constituído, você talvez tivesse mais chance de constituir uma política para a cidade e, a essa altura, dependendo do sucesso, nós poderíamos ter também uma organização que previsse as articulações do Rio de Janeiro com sua região metropolitana. Parece que nós estamos sempre correndo atrás das coisas. Quando a gente começa a desenhar uma estratégia para atacar alguns problemas da cidade, é como se o mundo e a dinâmica social brasileira já tivesse superado aquele desenho, já tivesse exigindo uma outra coisa, como é o caso da região metropolitana. Você tem que pensar nisso, como organizar uma agenda que inclua a região metropolitana também. Que muitos dos nossos problemas de educação, saúde, transporte, etc, perpassam essas fronteiras. Então, não faz sentido hoje você pensar um plano estratégico para a cidade do Rio de Janeiro que não contemplasse a região metropolitana. Então, eu acho que se a gente não conseguiu primeiro, vamos ver como a gente se sai diante desse grande desafio agora que é pensar uma integração metropolitana [...] nós temos que começar a trabalhar com a idéia de administradores coletivos, criar um instrumento institucional que dê conta dessa articulação entre Rio, Baixada. Saber como é que vai ser dirigido isso, do ponto de vista de transporte, por exemplo, isso é crucial. Do ponto de vista de água, isso é crucial, do ponto de vista de lixo, isso é crucial. Há uma série de questões no mundo contemporâneo que são questões que vão começar a forçar esse ponto intermunicipal. E a gente ainda não tem muita clareza como vai funcionar essa administração conjunta.

Carlos Vainer vai além e critica duramente o fato do Rio de Janeiro ter um plano estratégico isolado do restante da região metropolitana, e aponta isso como uma falta de projeto para a área como um todo, afirmando que esse projeto existia no regime militar, pontuando a criação de um órgão metropolitano na época e sinalizando mais uma vez o personalismo como um dos fatores que impede essa estruturação seguir adiante:

A ditadura militar teve. Você pode discordar. Ela pensou a fusão, pensou a cidade passando a ocupar, fez a ponte Rio-Niterói, ela estruturou a Barra da tijuca também, são dois grandes espaços de articulação global, durante a ditadura militar, ela pensou a região metropolitana. Pode dizer que não foi o suficiente, mas que criou um órgão metropolitano. Eu posso discordar do projeto por ser autoritário. Eu quero dizer que havia um projeto, era autoritário, convivia com (...) as redes de clientela, e através disso reproduziu uma certa reprodução em baixo da estrutura de poder autoritária, tecnocrática. A gente pode fazer uma análise. O que se vê hoje é uma absoluta fragmentação e incapacidade das próprias elites dominantes apresentarem à cidade um projeto. O César Maia, aparentemente eleito e votado. O projeto Guggenheim, ele não foi capaz de levá-lo adiante, ele apostou muito, que seria um novo ícone dentro da cidade, nessa mentalidade. [...] Tem um plano para levar a sério, muito mais operação de marketing do que um projeto sério, e para dar validade, ou legitimidade, ou credibilidade se paga não sei quanto a um consultor internacional de renome vindo da Catalunha para colocar um carimbo. Tão irresponsáveis, que o mesmo grupo da consultoria do Rio é o da consultoria de Nova Iguaçu para fazer plano estratégico para lá, agora fala sério. O plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro que não fala da região metropolitana e um plano estratégico de Nova Iguaçu. Os catalães eram consultores de Nova Iguaçu [...] Se você quer pensar a cidade do Rio de Janeiro, você tem que pensar a região metropolitana, que o município não é uma cidade, é parte de uma cidade. Então, a cidade do Rio de Janeiro existe, se você quer pensar a cidade do Rio de Janeiro, não pensa a cidade, isso significa Nova Iguaçu, Caxias, São Gonçalo... mas não, eles fazem um projeto da cidade do Rio de Janeiro e depois vão vender consultoria para Nova Iguaçu, para fazer consultoria para plano estratégico. Você pode pensar o que o pessoal de lá está pensando [...] um debate com uma pessoa que era o planejador desse projeto, dava pena porque ele não conseguia articular três palavras que não fosse uma repetição do blá, blá, blá dos consultores. É brincadeira que Nova Iguaçu tenha um plano estratégico e o Rio de Janeiro tenha outro.

O discurso de Carlos Vainer vai ao encontro do discurso de Luís Paulo da Rocha, e mais uma vez o personalismo aparece de forma forte, impedindo as relações no âmbito metropolitano:

E antes da fusão havia uma lei complementar federal que criava as regiões metropolitanas. Com o advento da fusão, foi criada uma instituição chamada Fundrem, Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana. E o governador na época, Faria Lima, convidou o arquiteto Jaime Lerner para ser o presidente da fundação. Exatamente, por quê? Porque tinha que ter... Naquela época, não se falava de plano estratégico, ou Masterplan geral, na região metropolitana. Mas, cada município ao fazer o seu plano tivesse casado com o Masterplan. Não é diferente, nem pode ser, de país nenhum do mundo, nem da Espanha. Isso que chama-se de articulação. Mas aí começa aqui a política e a guerra das vaidades. Aí, precisava fazer levantamento[...]. Era prefeito nomeado Marcos Tito Tamoio, então foram contratados levantamento[...] da região metropolitana, na casa dos dez mil, na cidade um por dois mil. Isso é muito investimento. O da cidade, o Tamoio usou para corrigir o v-zero do IPTU, para dizer que não estava aumentando o IPTU, e corrigiu o v-zero do IPTU, porque v-zero está na fórmula do IPTU. Então, começou-se bem, depois o Lerner brigou com o secretário de planejamento Elcio Costa Couto se exonerou. Então, a Fundrem já deu uma balançada. Aí, o Elcio assumiu e nomeou outro presidente, Paulo de Melo, a Fundrem continuou a existir porque tinha muito dinheiro, mas já entrou não tão vigorosa como estava. Paulo de Melo já vem no governo do Chagas que sucedeu Faria Lima. Mas já não ficou tão vigorosa como era em seu início. Porque um órgão desse planejamento, ele fica forte quando tem o dinheiro e tinha no governo Faria Lima. No governo Chagas, ela já começou a coordenar obras, que não era função, porque a função era planejamento. Então, ao longo do tempo, ela foi perdendo vigor, até que no governo Brizola, na primeira greve que a Fundrem fez, o Brizola extinguiu. Já ficou ausente a política de planejamento na região metropolitana. Eu sou só região metropolitana, porque tem 80% da nossa população. Quando é feito o plano diretor, foi muito importante conversar com os municípios lindeiros, plano diretor da cidade do Rio de Janeiro. E como eu não tenho o macroplano, mas eu não posso dissociar a política de transportes, a de meio ambiente. E diria que hoje, a de saúde, de educação, a de segurança pública, para nenhuma. Então, teve-se que pelo menos conversar, porque não tinha um órgão coordenador mais. Já não funcionava como tal. A cidade do Rio de Janeiro deveria ser,

pela atividade política dela, como capital do estado e deter aqui praticamente 48% da população do estado, ela devia exercer uma coordenação política com as prefeituras lindeiras. Mas coisa que o profissional apenas não fazia. Então, o que ficou faltando nisso tudo? Coordenação geral. Não tem um macropiano. E as brigas entre prefeito e governador, em diversos governos, foram cada vez mais promovendo políticas mais apartadas [...] A Constituição de 88 é a constituição cidadã. A constituição cidadã, de eu até...Não fui deputado federal, mas...acompanhava de perto. Ela quis enterrar o lixo autoritário. O que é o lixo autoritário? É o ranço de toda a legislação da ditadura que foi instalada em 64, no qual parcela significativa das pessoas que estão na política na minha faixa etária, lutaram contra. E na ânsia de enterrar o lixo autoritário, enterraram a questão metropolitana. Se você olhar, não tem uma linha na Constituição Federal sobre a questão metropolitana. Por quê? Porque a lei complementar que criou as regiões metropolitanas, era uma lei da ditadura. Foram nos anais do Congresso as discussões sobre as questões metropolitanas, foram tímidas[...] É essa a linha de defesa. Eu por acaso, eu sou...A minha formação... E ter vivido a criação da Fundrem e ter feito o meu mestrado em transporte na COPPE, todos os anos que eu trabalho no poder executivo, eu sou um defensor intransigente da existência do homem metropolitano. Senão é um desperdício de dinheiro violentíssimo. Você pega no transporte, cidade do Rio de Janeiro é tarifa única, com algumas poucas exceções. Cidadão pega um ônibus na Pavuna, imagine, vai aqui no Centro, um real e cinquenta. Em São João de Meriti, perto da divisa com a Pavuna, você atravessou a ponte, vai ter um monte de ônibus que a tarifa é diferenciada, ele paga o dobro. Ele não faz o menor sentido. Porque as divisas entre os municípios não são verdadeiras, são divisas geográficas, mas para a população...Então, enquanto não tiver política...Todo município quer ter seu hospital, mas não tem como manter. Por que não pode ter hospitais administrados por consórcios?[...] Mas, essa liderança política, ela não poderia de alguma forma entrar em atrito com uma entidade metropolitana que viesse acima disso. Não, se a cabeça desse prefeito tivesse essa visão institucional. Em geral, quando o estado começa a querer isso, em alguns poucos movimentos, quem mais boicota é a capital. Quando no governo do Marcelo, governador, 95 a 98, (não prefeito, governador). Se criou uma agência metropolitana de transportes, sabe quem não quis aderir? O Rio. Os outros municípios de outros partidos políticos aderiram. O município não quis. Era prefeito o Conde, esqueceu que era urbanista, que era um homem de Barcelona, por causa das divergências políticas.

Como destaca Sérgio Magalhães em sua entrevista, há a necessidade de uma visão metropolitana no planejamento do Rio de Janeiro. O agente por meio de sua fala destaca, dentro de sua percepção em relação ao processo de planificação da cidade, a necessidade de articulação do Rio de Janeiro com sua região metropolitana, e da falta de organização de uma agenda para a área em questão, conforme trecho destacado abaixo:

[...] acho que no caso do Rio nós temos que caminhar para compreender que a cidade é uma só. Mas, Barcelona, eu não sei te dizer qual é a matriz atualmente, mas Barcelona é mais forte em relação à região metropolitana que o Rio de Janeiro é na minha avaliação [...]

Assim sendo, coloca-se então a necessidade das duas cidades em terem entidades metropolitanas, sejam estas entidades um governo ou uma governança, a forma desta entidade não faz parte do escopo desta tese. Esta entidade, em tese, de acordo com a percepção dos agentes entrevistados, facilitaria a articulação e interação dos territórios destas cidades e suas respectivas regiões metropolitanas, possibilitando a implementação de políticas públicas de caráter metropolitano de maneira mais ágil e produzindo resultados que venham favorecer a área planejada. Tendo sempre em mente que a entidade metropolitana de Barcelona e a do Rio de Janeiro devem se adaptar aos seus cenários complexos, o que exige desenhos distintos, e esses desenhos não são objetos desta tese. Colocados estes pontos em comum em evidência, além de toda análise preliminar dos dados acima delineada, na próxima etapa desta tese, são apresentadas a definição das categorias encontradas, delineadas e corroboradas por meio da interpretação das falas dos entrevistados, cujos trechos foram anteriormente explicitados, além da consolidação dos resultados que essas categorias apontam.

4.2. Consolidação dos Dados:

Conforme já ressaltado no início deste capítulo, a análise de conteúdo se presta tanto à análise de documentos como à análise de entrevistas, pois se configura como um instrumento de análise das comunicações, isto é do que está sendo comunicado por meio de diferentes suportes (BARDIN, 1977). Segundo Bardin (1977): *A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça* (BARDIN, 1977:44).

Objetiva-se realizar por meio deste método de análise a correspondência entre as estruturas semânticas, lingüísticas ou sociológicas dos enunciados analisados, se configurando, assim, como um conjunto de técnicas com procedimentos sistematizados e objetivados, estruturados para descrever os conteúdos das mensagens analisadas (BARDIN, 1977).

Dentro desta tese, conforme demonstrado no decorrer da análise do material coletado, após a leitura e interpretação das transcrições das entrevistas realizadas em campo diferentes elementos emergiram e se repetiram. Estes elementos apontaram para a criação de diferentes categorias. Tendo como base o desenho prévio das categorias e os elementos que apontaram para sua criação, retomou-se a teoria utilizada para análise dos processos de planificação das duas cidades, a fim de verificar se a interpretação dos dados estava de acordo com o marco teórico utilizado. Após a verificação, agruparam-se os elementos observados em quatro grandes categorias, sendo que a categoria instituições foi dividida em três subcategorias, que juntas definem a categoria mais geral que as deriva, conforme pode-se observar abaixo:

Categoria 1 - **Personalismo Político**: definido como as relações pessoais que se sobrepõem às relações institucionais.

Categoria 2 - **Instituições**: se subdivide em três categorias.

Categoria 2.1 - **Porosidade das instituições**: definida como a sinergia, presença de laços entre o Estado e a sociedade. Esta porosidade pode criar as bases para a constituição de capital social, influenciando positivamente o desempenho institucional.

Categoria 2.2. **Responsividade**: definida como a capacidade das instituições em responderem demandas advindas da sociedade.

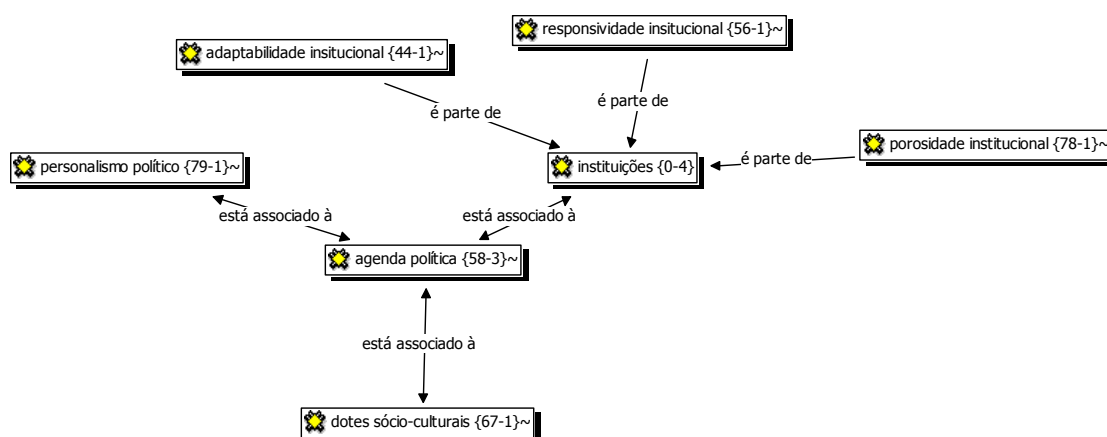
Categoria 2.3. **Adaptabilidade**: definida como a capacidade das instituições em se adaptarem às mudanças dos cenários no qual elas se inserem.

Categoria 3 - **Agenda Política**: processo de articulação de agentes com objetivos comuns em torno de uma política pública estruturada.

Categoria 4 – **Dotes socioculturais:** definida como o capital social acumulado ao longo do tempo por meio do exercício cívico.

Após verificação das categorias, que auxiliaram a análise do material coletado com a ajuda do *software* de análise de conteúdo ATLAS ti, com o objetivo de consolidar as categorias principais que foram extraídas da leitura e da interpretação das entrevistas, e que corresponderão à espinha dorsal da conclusão da tese, foi possível estabelecer a relação entre as categorias da análise de conteúdo, conforme **figura 22** abaixo.

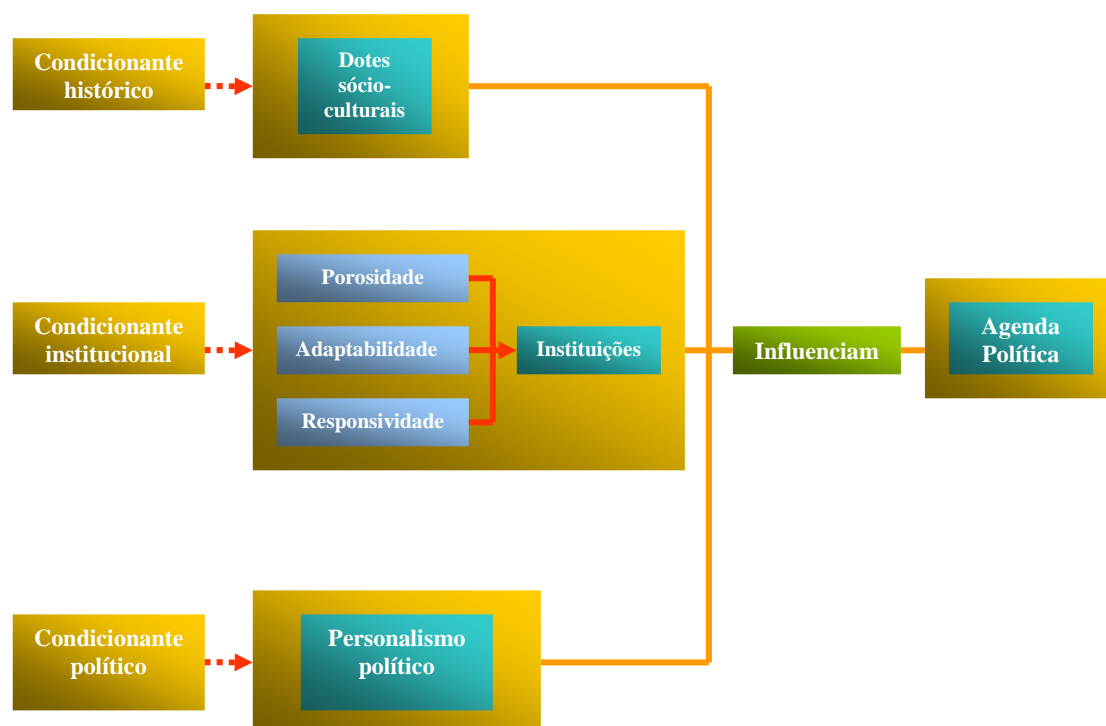
Figura 22 - Relações Entre Categorias da Análise de Conteúdo



Por meio da análise das relações estabelecidas entre as categorias e subcategorias, observou-se que não há citações diretas para a categoria instituições, mas que as subcategorias responsividade, porosidade e adaptabilidade fazem parte da categoria. Em conjunto, essas três subcategorias puderam ser utilizadas para analisar de que forma tais características institucionais contribuíram para a perpetuação dos processos de planificação nas duas cidades. A categoria instituições, em conjunto com as outras duas categorias, dotes socioculturais e personalismo político, está associada à categoria agenda política. Assim, pôde-se observar qual categoria influenciou mais fortemente na agenda política, mantendo, ou não, um processo de articulação de agentes com objetivos comuns em torno de uma política pública estruturada.

Estruturada esta rede de relacionamento entre as categorias e subcategorias, foi possível saber quais foram os condicionantes que permitiram a adoção e a perpetuação do método de planificação das duas cidades, segundo a percepção dos entrevistados. Deve-se ressaltar que as categorias e subcategorias que emergiram da coleta de dados realizada por meio de entrevistas, com agentes envolvidos direta e indiretamente no processo de planificação das duas cidades, se referem a condicionantes históricos (percebidos pela categoria dotes socioculturais); condicionantes políticos (captados pela categoria personalismo político) e a condicionantes institucionais (coletados por meio da categoria instituições e suas subcategorias). Todos esses condicionantes estavam associados à agenda política, estruturando ou não um ciclo de planificação continuado (percebido por meio da presença da categoria agenda política). Pode-se verificar a estrutura de análise na **figura 23** abaixo.

Figura 23 – Estrutura da Análise dos Dados



Tanto o condicionante político como o condicionante institucional sofrem influências de fatores históricos. No entanto, para efeito de análise e para que a observação dos

dados coletados ficasse mais clara, metodologicamente, optou-se por observar apenas um fator histórico, os dotes socioculturais, e separar este condicionante histórico em uma categoria específica. A referida opção possibilitou que as conclusões finais desta tese tivessem uma maior objetividade.

Contudo, após toda a pesquisa de campo realizada e o levantamento de dados feito por meio do estudo dos contextos históricos, políticos e administrativos das duas cidades, verificou-se que o Rio de Janeiro e Barcelona são muito diferentes e que se inseriam em contextos e realidades muito distintas. Portanto, apesar de utilizarem o mesmo método de planificação, o método catalão, seus condicionantes não poderiam ser analisados em conjunto. Esta constatação evidenciou a necessidade de separar estes contextos e proceder a uma análise individual de cada cidade, pois a análise conjunta poderia induzir ao erro.

Assim sendo, para facilitar a análise dividiram-se as entrevistas em duas famílias, com o auxílio do *software* Atlas ti. A primeira família de entrevistas concentra os entrevistados de Barcelona e a segunda família concentra os entrevistados do Rio de Janeiro. Lembrando que a divisão das famílias foi feita de modo arbitrário pelo pesquisador para poder observar separadamente os cenários complexos onde se inseriam os planos estratégicos de Barcelona e do Rio de Janeiro e, assim, poder extrair de uma maneira mais precisa os condicionantes que permitiram a adoção e a perpetuação do método de planificação das duas cidades, conforme justificado anteriormente. Assim, nas **tabelas 3 e 4** abaixo pode-se analisar separadamente os cenários complexos das duas cidades.

Tabela 3 – Cenário Complexo de Barcelona

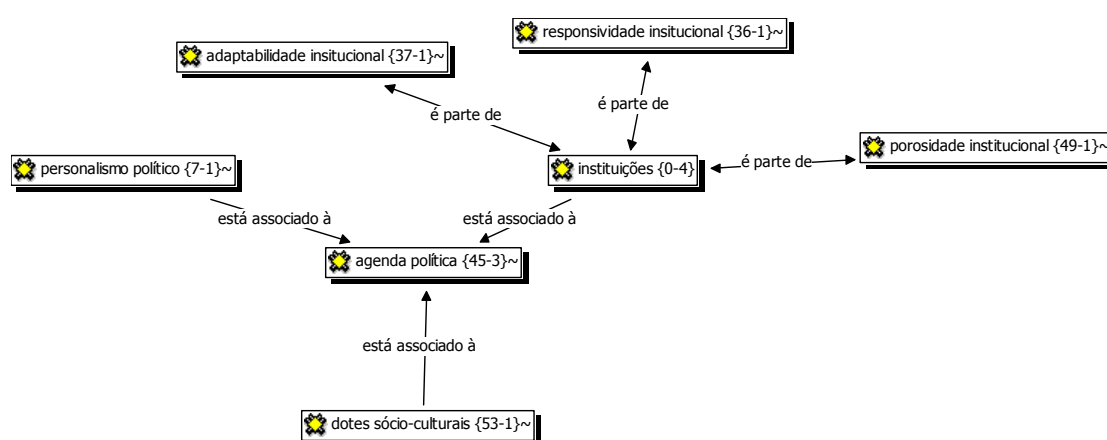
Entrevistados	Adaptabilidade institucional	Agenda política	Dotes sócio-culturais	Personalismo político	Porosidade institucional	Responsividade institucional	TOTAIS:
B1	5	6	11	0	8	13	43
B2	1	3	0	0	7	4	15
B3	6	6	4	0	8	2	26
B4	1	8	11	0	6	2	28
B5	2	8	4	0	2	2	18
B6	6	0	1	3	1	7	18
B7	2	5	0	1	6	2	16
B8	2	2	2	0	4	0	10
B9	2	2	4	2	1	1	12
B10	3	1	7	0	4	2	17
B11	3	0	6	0	1	1	11
B12	4	4	3	1	1	0	13
SUBTOTAL	37	45	53	7	49	36	227

Por meio da análise das frequências das categorias no cenário complexo de Barcelona pode-se observar que, de acordo com a **Figura 22** (Relações Entre Categorias da Análise de Conteúdo), a agenda política pode ter estruturado um ciclo de planificação continuado o que, em tese, pode ser observado pelo número de citações a esta categoria, 45 no total. Percebe-se também que há um certo equilíbrio entre as subcategorias da categoria instituições. Isso porque, ao mesmo tempo em que as instituições são muito porosas (49 citações), elas são responsivas (36 citações) e adaptáveis (37 citações). Além disso, na soma do número de citações destas subcategorias, que compõem a categoria instituições, se concretizam um total de 112 citações, o que faz com que a categoria instituições seja a mais associada à categoria agenda política.

Em tese, esta constatação pode levar a crer que as instituições catalãs são estruturadas de uma maneira em que conseguem levar adiante políticas públicas, de forma a dar continuidade à agenda política, articulando agentes com objetivos comuns em torno de uma política pública estruturada e, conseqüentemente, mantendo o ciclo de planificação, independentemente de quem esteja no poder, tendo em vista também que o personalismo político é mínimo com apenas 7 citações.

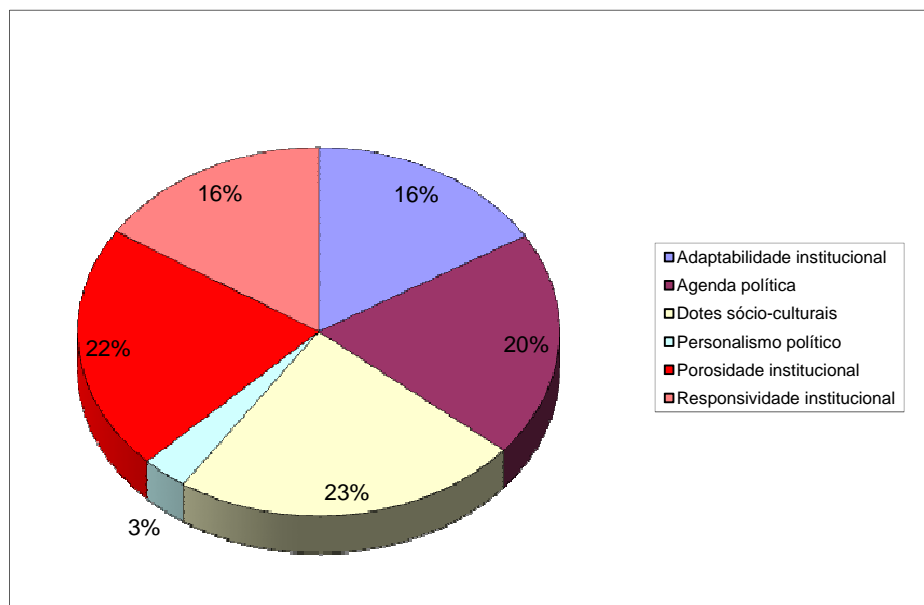
Além disso, a categoria dotes socioculturais influencia positivamente para que as mesmas instituições funcionem bem, de acordo com o marco teórico desta tese, o que pode ser observado na **figura 24** a seguir, gerada dentro do Atlas ti, no qual o número de citação a categoria dotes socioculturais chega a 53. Entretanto, o peso das instituições é maior que o da categoria dotes socioculturais (se somados ao número de citações das subcategorias que compõem a categoria instituições).

Figura 24 - Relações Entre Categorias da Análise de Conteúdo de Barcelona



Tudo isso pode ser melhor entendido por meio do **gráfico 1** abaixo, onde se encontram as distribuições proporcionais das categorias e subcategorias de Barcelona. Neste gráfico, é possível notar que apesar da categoria dotes socioculturais ter um peso maior em relação às outras categorias, há um certo equilíbrio entre a categoria dotes socioculturais e as características institucionais presentes em Barcelona. Contudo, a categoria instituições (com todas as suas subcategorias somadas) detém maior influência na agenda política.

Gráfico 1 - Distribuições Proporcionais das Categorias e Subcategorias de Barcelona



No Rio de Janeiro, o cenário complexo em que se inserem os dois planos estratégicos da cidade se configura de uma maneira bem diferente, como podemos notar na **tabela 4** a seguir.

Tabela 4 – Cenário Complexo do Rio de Janeiro

Entrevistados	Adaptabilidade institucional	Agenda política	Dotes sócio-culturais	Personalismo político	Porosidade institucional	Responsividade institucional	TOTAIS:
RJ1	2	1	0	4	3	1	11
RJ2	0	0	0	12	1	0	13
RJ3	0	2	1	8	2	0	13
RJ4	0	3	1	4	8	1	17
RJ5	0	0	4	8	2	5	19
RJ6	0	0	1	16	0	2	19
RJ7	4	1	2	2	1	3	13
RJ8	0	0	0	8	2	1	11
RJ9	0	1	5	0	5	3	14
RJ10	0	1	0	3	3	3	10
RJ11	0	1	0	3	1	1	6
RJ12	1	3	0	4	1	0	9
SUBTOTAL	7	13	14	72	29	20	155

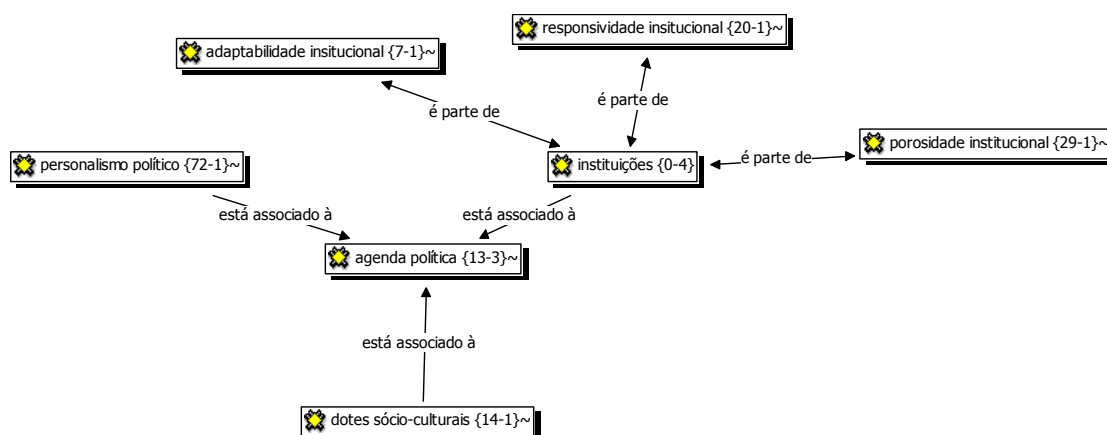
Por meio da análise das frequências das categorias no cenário complexo do Rio de Janeiro, podemos observar que, de acordo com a **Figura 22** (Relações Entre Categorias da Análise de Conteúdo), a agenda política da cidade, em tese, não

estrutura um ciclo de planificação continuado, o que pode ser observado pelo número baixo de citações ligadas à categoria agenda política, apenas 13 citações. Esta constatação corrobora o que já foi delineado dentro do capítulo referente ao Rio de Janeiro nesta tese, em que observa-se (**Figura 21, página 162**) que há uma interrupção no chamado ciclo de planificação carioca.

Esta possível não estruturação de um ciclo de planificação continuado pode ter ocorrido por conta da forte presença de elementos ligados à categoria personalismo político detectado nos dados analisados, em um total de 72 citações. Contudo, este mesmo forte personalismo, que pode ter impedido a constituição de um ciclo de planificação, pode ter colaborado para a implementação e elaboração do primeiro plano estratégico carioca, corroborando a tradição de planejamento descontinuado destacado em capítulo anterior desta tese.

Além disso, a não constituição deste ciclo de planificação pela interrupção do processo no segundo plano (**Figura 21, página 162 desta tese**) pode ter sido influenciada não só pelos elementos da categoria personalismo político, mas também pela possível falta de elementos da categoria dotes socioculturais, com apenas 14 citações, e pela, em tese, debilidade das instituições cariocas. Esta possível debilidade pode ser observada pela baixa presença de elementos ligados às subcategorias responsividade institucional (apenas 20 citações), porosidade institucional (apenas 27 citações), mas principalmente pela baixíssima presença de elementos ligados à adaptabilidade institucional (apenas 07 citações) captadas na análise dos dados deste trabalho.

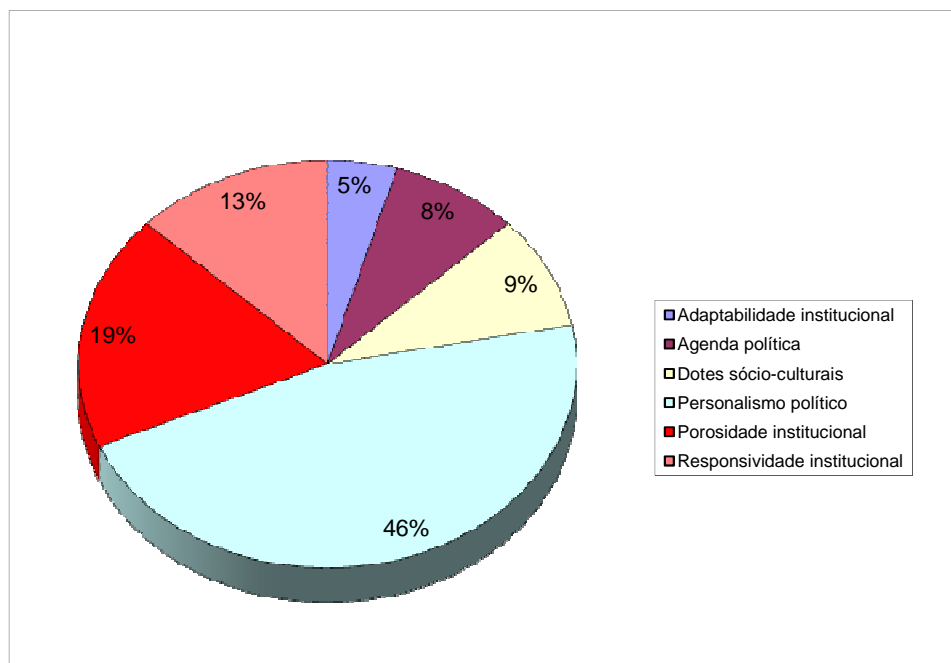
Os elementos das subcategorias institucionais, mesmo se somados entre si (o que daria um total de 56 citações) e somados aos elementos da categoria dotes socioculturais (o que daria um total de 70 citações), não suplantariam os elementos ligados à categoria personalismo político, como se pode observar na **figura 25** a seguir, gerada dentro do Atlas ti.

Figura 25 - Relações Entre Categorias da Análise de Conteúdo do Rio de Janeiro

Além disso, em capítulo anterior, já havia sido destacada a suposta debilidade institucional, por conta dos diferentes períodos de autonomia e intervenção nas instituições cariocas. Destacou-se também, no mesmo capítulo, a suposta falta ou a debilidade da categoria dotes socioculturais, por conta das diversas intervenções, da falta de exercício cívico da população carioca e da presença de uma elite política e econômica, que mais vocaliza questões nacionais do que questões regionais da cidade, e que não se integra com as elites da região metropolitana.

Outro possível viés de análise é que o grande peso do personalismo político pode ter influenciado a pouca capacidade à adaptação das instituições a uma nova metodologia de planificação, a metodologia catalã. No **gráfico 2** abaixo, se encontram as distribuições proporcionais das categorias do Rio de Janeiro. Neste gráfico, é possível notar a presença marcante deste personalismo político carioca em detrimento das demais categorias e subcategorias.

Gráfico 2 - Distribuições Proporcionais das Categorias e Subcategorias do Rio de Janeiro



Há um certo desequilíbrio, na percepção dos entrevistados, entre a categoria dotes socioculturais, as características instrucionais e o personalismo político, presentes no cenário carioca. Esse desequilíbrio pode ter impedido o estabelecimento de uma agenda política, categoria com apenas 8% do percentual de citações, estruturada em torno de um ciclo de planificação continuado. Além disso, nota-se que a mesma categoria agenda política pode ter sido impactada pelo personalismo que, em princípio, pode ter impedido a estruturação de um ciclo de planificação continuado. Assim, tendo em vista os cenários complexos apresentados acima e as conclusões preliminares que puderam ser extraídas dos contextos das duas cidades, na próxima etapa delinearam-se as conclusões do estudo empreendido.

5. Conclusão.

Nesta tese, verificou-se que o Rio de Janeiro e Barcelona são muito diferentes e que se inseriam em cenários complexos muito distintos. Portanto, apesar de utilizarem o mesmo método de planificação, os condicionantes que permitiram a adoção e a perpetuação do método de planificação das duas cidades não poderiam ser analisados em conjunto. Esta constatação fez com que se procedesse a uma análise individual de cada cidade, isso porque a análise conjunta poderia induzir ao erro. Logo, tendo em mente a necessidade de se proceder a uma análise dissociada das duas cidades, e partindo da premissa de que a metodologia do planejamento estratégico adotada por Barcelona é similar à adotada pelo Rio de Janeiro, por meio da pesquisa empreendida, verificou-se que os condicionantes que permitiram a adoção e a perpetuação do método de planificação das duas cidades foram distintos.

Respondendo à pergunta de tese, no caso de Barcelona, o condicionante que mais influenciou na adoção e na perpetuação do método de planificação em Barcelona foi o condicionante institucional, mantendo um certo equilíbrio entre os elementos relacionados à porosidade, adaptabilidade e responsividade das instituições catalãs. Assim, com base na preponderância deste condicionante, pode-se supostamente concluir que as instituições catalãs são estruturadas de uma maneira em que se conseguem levar adiante políticas públicas, dando continuidade à agenda política. Assim, alcançando o objetivo central desta tese, conclui-se que os mecanismos de gestão dos planejamentos estratégicos de Barcelona, por conta do condicionante institucional, permitem levar adiante o método de planificação, estabelecendo, então, o ciclo de planificação continuado e uma agenda política, isto é, permitindo a criação e a manutenção de um processo de articulação de agentes com objetivos comuns em torno de uma política pública estruturada.

Em relação ao Rio de Janeiro, e também respondendo à pergunta da tese, o condicionante que mais influenciou na adoção do método de planificação carioca foi o condicionante político. Entretanto, este mesmo condicionante pode ter impedido que se estruturasse um ciclo de planificação continuado. Isso porque a agenda política da cidade, em tese, não estrutura um ciclo de planificação continuado, há uma interrupção

e até mesmo a não constituição do chamado ciclo de planificação carioca. Esta possível não estruturação de um ciclo de planificação continuado pode ter ocorrido por conta do forte personalismo político. Contudo, este mesmo condicionante pode ter colaborado para a implementação e elaboração do primeiro plano estratégico carioca, corroborando a tradição de planejamento descontinuado destacado em capítulo desta tese. Além disso, a interrupção ou não constituição deste ciclo de planificação, por meio da elaboração do segundo plano, pode ter sido influenciado não só pelo personalismo político, mas também pela possível falta de dotes socioculturais.

Dessa forma, alcançando objetivo central desta tese em relação ao Rio de Janeiro, conclui-se que os mecanismos de gestão dos planejamentos estratégicos cariocas são fortemente impactados pela debilidade das instituições cariocas, que possuem baixa responsividade, baixa porosidade e principalmente baixíssima adaptabilidade. Mesmo unindo o condicionante histórico ao condicionante institucional, eles não suplantariam o condicionante político que impacta diretamente na constituição da agenda política do Rio de Janeiro, em torno de um processo de articulação de agentes com objetivos comuns que envolve uma política pública estruturada.

Além disso, no caso carioca, a baixíssima adaptabilidade institucional dificulta a alteração das instituições no sentido de implementar um processo baseado em uma metodologia estrangeira, feita em um cenário complexo distinto. O personalismo político domina as relações institucionais, o que impede a alteração das mesmas. Logo, há um grande peso do personalismo político que pode ter influenciado a pouca capacidade à adaptação das instituições a uma nova metodologia de planificação, a metodologia catalã. Unindo esses fatores ao desequilíbrio entre os dotes socioculturais, as características institucionais e o personalismo político, presentes no cenário carioca, conclui-se que essa instabilidade pode ter impedido o estabelecimento de uma agenda política, estruturada em torno de um ciclo de planificação continuado e de um processo de articulação de agentes com objetivos comuns em torno de uma política pública estruturada. Além disso, a falta de dotes socioculturais e de tradição em se estabelecer um processo de planificação continuado, faz com que o condicionante histórico carioca abra espaço para o condicionante político, dentro de uma perspectiva de análise desta tese. Com isso, pode-se depreender que o mesmo condicionante que possibilitou o início do processo de planificação carioca, por meio do primeiro plano estratégico da cidade,

foi o que impediu que esse processo se constituísse como um ciclo de planificação continuado no segundo plano.

Esta conclusão nos permite observar que a metodologia catalã tão embasada em um cenário complexo ao qual o principal condicionante é o institucional, deveria ter sido adaptada ao cenário carioca, fortemente marcado pelo condicionante político. Essa adaptação poderia em tese permitir o estabelecimento de uma agenda política estruturada em torno de um ciclo de planificação continuado, não apenas para a cidade do Rio de Janeiro, mas para toda a sua região metropolitana. O método de planificação catalão, apesar das diversas críticas que sofre, funciona no cenário complexo de Barcelona. Para o cenário complexo do Rio de Janeiro, é necessário se delinear uma metodologia carioca. Contudo, as adaptações referentes a esta metodologia ou à criação de uma nova metodologia, criando assim um método de planificação carioca, não fazem parte do escopo desta tese, ficando como sugestão para pesquisas futuras.

Além disso, assim como Barcelona, é impossível pensar o Rio de Janeiro sem ter em conta sua região metropolitana. Logo, o Rio de Janeiro, assim como a capital catalã, possui a necessidade de implementar políticas públicas de caráter metropolitano, mas dentro de um cenário complexo completamente diferente do cenário catalão.

No caso de Barcelona, o plano estratégico já é metropolitano, e o fato do plano ser uma entidade autônoma, não gerida pelas prefeituras e com a participação dos diferentes agentes das cidades, faz com que ele se configure como fórum de reflexão em relação à cidade e sua região metropolitana. Mas, em sua fase de implementação e excussão, há a necessidade do apoio de uma entidade metropolitana com competências legais, superando a dificuldade de se passar do discurso para a prática, conforme relatado pelos diferentes agentes entrevistados.

No caso carioca, o Rio de Janeiro necessita retomar a discussão de um planejamento estratégico real e fazer essa discussão no âmbito metropolitano. A partir desta retomada, é necessário tentar suplantar as dificuldades impostas pelo personalismo político estruturando uma metodologia de planificação própria que ao mesmo tempo fortaleça as instituições envolvidas no processo, tornando-as mais porosas, responsivas e adaptáveis, e que consiga levar adiante uma agenda política que gere um ciclo de planificação

continuado. Assim como Barcelona, após esta retomada, torna-se necessária a estruturação de uma entidade metropolitana com competências legais que dê suporte à implementação e à execução deste novo plano.

Tendo em vista a necessidade que ambas as cidades têm de implementar políticas públicas de caráter metropolitano, seria necessária a criação de entidades metropolitanas com competências reais, tanto em Barcelona como no Rio de Janeiro, com o objetivo de implementar políticas públicas de caráter metropolitano com mais facilidade. Tendo sempre em mente que a entidade metropolitana de Barcelona e a do Rio de Janeiro devem se adaptar aos seus cenários complexos e, portanto, devem ter desenhos institucionais apropriadas a estes cenários, isto é, desenhos distintos. Contudo, se essas entidades se configurarem como governos ou governanças metropolitanas, assim como os desenhos institucionais destas entidades, tal discussão e seus desdobramentos não fazem parte do escopo desta tese, ficam, portanto, como sugestões para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGUIAR, Frederico Campos Guanais de. *Para onde vai o Rio? A procura de caminhos pelo Projeto Estratégico na Cidade Maravilhosa*. Dissertação (Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Gobirno y Gestión de la Ciudad: Una experiencia de modernización municipal*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona e Diaz Santos, 1999.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Disponível em: www.bcn.es/alcalde. Acesso em março de 2007.

AMENDOLA, Mônica. *Uma leitura geográfica dos planos estratégicos da cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA ENTITAT DEL TRANSPORT. *Memória del Entitat del Transport*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona e Entitat del Transport, 2003.

ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS. *El territorio metropolitano de Barcelona: Datos básicos, evolución y perspectivas*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), 2003i.

ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS. *Memória Mancomunitat de Municipis: Àrea Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), 2003ii.

ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS. *Transformacions Urbanitzadores 1977-2000: Àrea Metropolitana i Regió Urbana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), 2003.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *I Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona*. Barcelona: Associació Pla Estatégic Barcelona 2000, 2003. Disponível em: http://www.bcn2000.es/ca-es/default_ca_es.aspx. Acesso em novembro de 2006.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *Plan Estratègic Metropolità de Barcelona: Etapa 2006 / 2010*. Barcelona: Associació Pla Estatégic Barcelona 2000, 2006. Disponível em: http://www.bcn2000.es/ca-es/default_ca_es.aspx. Acesso em novembro de 2006.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *Plan Estratègic Metropolità de Barcelona: Etapa 2006 / 2010*. Barcelona: Associació Pla Estatégic Barcelona 2000, 2006i.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *Metròpolis Barcelona: El Project Comú*. Barcelona: Associació Pla Estatégic Barcelona 2000, 2006ii.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *1r Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*. Barcelona: ASSOCIACIÓ Pla Estatégic Barcelona 2000, 1990.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *II Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*. Barcelona: Associació Pla Estatégic Barcelona 2000, 1994.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *Els Grans Temes del III Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*. Barcelona: Associació Pla Estatégic Barcelona 2000, 2002.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona: perspectiva 2007*. Barcelona: ASSOCIACIÓ Pla Estatégic Barcelona 2000, 2007.

ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *10 Anys de Planificació Estratégica a Barcelona (1988-1998)*. Barcelona: ASSOCIACIÓ Pla Estatégic Barcelona 2000, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de e PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice / Revista dos Tribunais, 1991. São Paulo: ANPOCS, 1991.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARZELAY, M. *Breaking Trough Bureaucracy*. California University Press, 1992.

BERDOULAY, Vicent. Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro. In: *Revista Território*. Rio de Janeiro, Ano VII, número 11, 12 e 13, setembro / outubro, 2003.

BORJA, J. A ciudad mundial. In: MEYER, R. (org.). *Memória, encontro, século XXI*. São Paulo: Editora Viva o Centro, 1994, pp.11-16.

BORJA, J. *La Transformación Urbana de Barcelona: Velocidad y Globalizad*. In: BORJA, J (org.). Barcelona. Un Modelo de Transformación Urbana. Quito: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1995, pp. 01-34.

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

BOTELHO, Adriano. A Produção do Espaço e o Empresariamento Urbano: O Caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas de 2004. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, nº 16, 2004, pp.111-124.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma Teoria Prática. In: BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1994, pp. 46-61.

_____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

_____. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

_____. O Capital social – Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (orgs.). *Escritos de Educação*. Petrópolis: Vozes, 1988, pp. 67-69.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede: A era da informação: economia, sociedade e cultura*; Volume 1, São Paulo: Editora Paz e Terra, 2a. ed., 1999.

CAMPRECIÓS, Joan. La metodoligia del model Barcelona. In: *10 Anys de Planificació Estratègica a Barcelona (1988-1998)*. Barcelona: Associació Pla Estatègic Barcelona 2000, 1998, pp. 49-74.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente*. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR/UFRJ, v.11, n.1/2, p.79-111, 1997.

CARVALHO, Maria Alice. *Quatro Vezes Cidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação Social no Brasil Hoje*. In: Polis Papers, n.2, 1998. Disponível em: www.polis.org.br. Acesso em outubro de 2004.

CARVALHO, Mônica de. *Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito*. São Paulo: Perspec, out./dez. 2000, vol.14, no.4, pp.70-82.

COHEN, J. e ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press. Cambridge, 1992.

COLEMAN, James Samuel. *Foundation of Social Theory*. Harvard University Press, 1996.

_____. *Social Capital in the Creation of Human Capital*. American Journal of Sociology, volume 94 Supplement, 1988, pp. 95 – 120.

COMPANS, Rose. Intervenções de Zonas Urbanas Centrais: Experiências Nacionais e Internacionais. In: COMIN, A (org.). *Caminhos para o Centro: Estratégias de Desenvolvimento para Região Central de São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004, pp. 23-60.

COHEN, J. e ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press. Cambridge, 1992.

D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

DELLAGNEO, Eloise Helena Livramento e SILVA, Rosimeri Carvalho. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs.). *Pesquisa Qualitativa em Administração: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, pp. 97-118.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará:ANPOCS, 1995.

DURKHEIM, E. *O suicídio: Estudo sociológico*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1977.

ESPANHA. Constitución Española, 1978.

ESPANHA. Ley Orgânica 5/1985, de 19 de junio, Del Régimen Electoral General, 1985.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton University Press, 1995.

_____. *Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy*. In: World Development. Vol. 24, n.º 6, 1996.

_____. *State-Society synergy: government and social capital in development*. Berkeley: University of California, 1997.

_____. *Hybridity as administrative strategy: combining bureaucratic capacity and deliberate democracy*. VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development. Lisbon, Portugal, 2002.

FERNÁNDEZ, Roberto. Ciudades al Borde del Colapso: Notas sobre la insoportable insustentabilidad urbana. *Perspectivas Urbanas*. Universitat Politècnica de Catalunya: Departament de Composició Arquitectònica, 2005, nº 6, pp. 15-23, 2005.

FOXÀ, Manuel de Forn. *Estratègies y Territorios: Los Nuevos Paradigmas*. Barcelona: Diputació de Barcelona Xarxa de Municipis, 2005.

FREIRE, Américo. *Uma Capital para a República: Poder Federal e Forças Políticas Locais no Rio de Janeiro na Virada do Século XX*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

FREIRE, Américo e SARMENTO, Carlos Eduardo. Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969). In: MOTTA, M.; FREIRE, A. e SARMENTO, C.E. (org.). *A Política Carioca em Quatro Tempos*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, pp. 21-52.

FURTADO, Janaina Lacerda. O Engenheiro e o político: as relações entre o discurso científico na trajetória de Francisco Pereira Passos. In: *Revista da SBHC*, Rio de Janeiro, v.4, n.2, pp. 146-153, julho / dezembro, 2006.

GENERALITAT DE CATALUNHA. Disponível em: www.gencat.net. Acesso em maio de 2007.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos e lutas sociais na história do Brasil*. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. *Os Sem-terra, ONGs e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.

GOHN, Maria da Glória. Participação: Novas e antigas concepções na gestão pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002. v. 3. pp. 1206-1217.

GOULART, Jefferson O. Orçamento Participativo e Gestão Democrática no Poder Local. *Lua Nova*, São Paulo, 69: 49-78, 2006.

GUAL, Jordi e TORRENS, Lluís. *L'Atracció D'Inversió Estrangera: Factors Clau Perquè Barcelona i Catalunya Puguin Competir en el Mercat Internacional*. Barcelona: Associació Pla Estratégic Barcelona 2000, 2006.

JACOBI, Pedro Ricardo. Movimentos Sociais Urbanos numa Época de Transição: Limites e Potencialidades. In: *Movimentos Sociais na Transição Democrática*. Emir Sader (org.). São Paulo: Cortez, 1987.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, 2003.

LINDBLON, Charles E. *Democracia y Sistema de Mercado*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

MARCH, James e OLSEN, Johan. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, n.78, pp.734-749, 1984.

MARQUES, E. *Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. Anablume e Fapesp, São Paulo, 2003.

MARSHALL, Tim. Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model? *Internacional Planning Studies*, Oxford: Oxford Brookes University, vol.5, nº 3, 2000, pp.299-319.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA NOS PAÍSES DA PERIFERIA. IN: 2o. Congresso Nacional de Administração Pública: Projectos de Mudança, Instituto Nacional de Administração - INA, Lisboa, 3 a 4 de novembro de 2004.

Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_pe_admbrasil_biblioteca.asp. Acesso em maio de 2006.

MARX, Karl. *O Capital*. Volume 1, São Paulo: Nova Cultura. (Coleção Os Economistas), 1988.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. *Safári de Estratégia – Um Roteiro pela Selva do Planejamento Estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MONCLÚS, Francisco Javier. The Barcelona Model: an original formula? From “reconstruction” to strategic urban projects (1979-2004). *Planning Perspectives*. Routledge, part of the Taylor & Francis Group, V. 18, nº 4, outubro de 2003, pp. 399-421.

MOTTA, Marly Silva da. “*De Grande Capital a Mera Cidade...*”: o Destino do Distrito Federal após a transferência da capital para Brasília. Rio de Janeiro: CPDOC, 1994, 10f. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br/comum/htm. Acesso em setembro de 2007.

MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade a Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MOTTA, Marly. A autonomia carioca e o município do Rio de Janeiro: os novos termos de uma velha relação. In: MOTTA, M.; FREIRE, A. e SARMENTO, C.E. (org.). *A Política Carioca em Quatro Tempos*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, pp. 53-76.

MOTTA, Marly. Carisma, memória e cultura política: Carlos Lacerda e Leonel Brizola na política do Rio de Janeiro. In: MOTTA, M.; FREIRE, A. e SARMENTO, C.E. (org.). *A Política Carioca em Quatro Tempos*. Rio de Janeiro: FGV, 2004i, pp. 89-100.

MOTTA, Marly. Administrando o Rio de Janeiro: engenheiros X economistas. In: MOTTA, M.; FREIRE, A. e SARMENTO, C.E. (org.). *A Política Carioca em Quatro Tempos*. Rio de Janeiro: FGV, 2004ii, pp. 235-255.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de ser Dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MOURA, Suzana. A Construção das Redes Públicas na Gestão Local: Algumas Tendências Recentes. *RAC - Revista de Administração Contemporânea / Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração* - v.2, n.1, (Jan./Abr. 1998), Rio de Janeiro: ANPAD, 1998, pp. 67-85.

O'DONNELL, Guillermo. Tensões no Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia. In: COLLIER, David (org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PAGNONCELLI, Dernizo e AUMOND Carlos Walter. *Cidades, Capital Social e Planejamento Estratégico: O Caso Joinville*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PAIXÃO, Cláudia Mirian Quellas. A Reforma Urbana e os Moradores do Morro do Castelo: Estratégias e Disputas de Populares no Rio de Janeiro (1904-1922). In: *XII Encontro Regional de História*, Niterói, agosto de 2006. Disponível em: <http://www.uff.br/ichf/anpuhrio/Anais/2006/Indice2006.htm>. Acesso em novembro de 2007.

PFEIFFER, Peter. *Planejamento Estratégico Municipal no Brasil*. In: Textos para Discussão ENAP. n. 37. Brasília: ENAP, 2000.

PLANO ESTRATÉGICO DE BARCELONA. Disponível em: http://www.bcn2000.es/es/default_es.aspx. Acesso em janeiro de 2006.

PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1996.

PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Final do Plano Estratégico do rio de Janeiro*: documento de trabalho. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1995.

PLANO ESTRATÉGICO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2004.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia*: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REZENDE, Vera F. Planos e Regulação Urbanística: A Dimensão Normativa das Intervenções na Cidade do rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade História e Desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002, pp. 256-281. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br. Acesso em novembro de 2007.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade Desigual ou Cidade Partida? Tendências da Metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L.C.Q (org.). *O Futuro da Metrópoles: Desigualdade e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000, pp. 63-98.

RITTO, Antonio Carlos. *Organizações Caórdicas*: Modelagem de Organizações Inovadoras. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2005.

RUEDIGER, Marco Aurélio. *Atratividade e Justiça na Cidade Pós-Industrial*: Uma Análise Política do Desenvolvimento Local no Rio de Janeiro. Tese (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, 2000.

RUEDIGER, Marco Aurélio e RICCIO, Vicente. *Concertação e república no Brasil contemporâneo: uma análise crítica da experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. In: XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, 29 Outubro, Caxambu, 2004.

SASSEN, S. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SANTACANA, Francesc. Les Estratègies de la ciutat: del 1r al 2n Plan. In: ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÉGIC BARCELONA 2000. *10 Anys de Planificació Estratègica a Barcelona (1988-1998)*. Barcelona: Associació Pla Estatègic Barcelona 2000, 1998, pp. 29-48.

SENTOSÉ, João Trajano. *Brizolismo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

SILVA, Glauco Peres da e CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Economia*. Belo Horizonte, setembro-dezembro, 2006, pp. 423-421.

SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter e RUESCHEMEYER, Dietrich (org.). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich (org.) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985, pp.3-35.

SOLÉ, Juli Ponce. *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona: Associació Pla Estatègic Barcelona 2000, 2005.

SOLÉ, Juli Ponce (org.). *Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión Social y Territorial*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

SOUSA, Norma Maria Bentes de. Gestão Urbana X Participação Popular: Reflexões sobre o Projeto de Macrodrenagem da Bacia UNA. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002. v.1. pp. 185-196.

SUBIRATS, J. *Análise de Políticas y Eficácia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Publica, 1989.

TEODÓSIO, Armino dos Santos de Souza. Participação popular na gestão de cidades: impasses e perspectivas no cenário brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002. v.1. pp. 129-139.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. www.tse.gov.br. Acesso em março de 2007.

TROITIÑO, Miguel Ángel. Renovación Urbana: Dinámica y Cambio Funcionales. *Perspectivas Urbanas*. Universitat Politècnica de Catalunya: Departament de Composició Arquitectonica, 2003, nº 2, pp. 01-10.

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria: nota sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*. In: ARANTES, O; VAINER, C. e MARIATO, E (org.). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, pp. 75-103.

VAINER, C. *Os liberais também fazem planejamento urbano? Glossas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”*. In: ARANTES, O; VAINER, C. e MARIATO, E (org.). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002i, pp. 105-119.

VENDRELL I AMAT, Jaume. *Área Metropolitana de Barcelona: Actuación e Perspectiva*. In: *Municipia Siglo XXI: Ciudadanía y Gobierno Local*, Zaragoza. Documento Pessoal. Zaragoza: 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 3ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

ANEXOS

ESADE

Alumna: Janaina de Mendonça Fernandes

Barcelona

Estructura de las entrevistas:

1. La Historia del Plan Estratégico de Barcelona:

1.2. Cómo he visto la evolución del plan estratégico de Barcelona, cómo aparece la idea de hacer el plan, sus antecedentes históricos.

1.3. ¿Cuáles son las razones de que hicieran el plan estratégico de Barcelona, en su primer versión de 1988; de cambiar a un plan metropolitano, a partir de su segunda versión?

1.4. ¿Cuál es hecho en especial que indujo a los municipios de la región metropolitana de Barcelona a participar en plan?

1.5. ¿Estas relaciones entre los municipios de la región metropolitana de Barcelona existieron ya históricamente o habían sido inducidas por el proceso de planificación? Describe el proceso.

1.6. Como funciona el plan.

1.7. ¿Cuales son los mayores desafíos de las ciudades en la globalización?

2. La concertación política y administrativa del Plan Estratégico:

2.1. Cuáles son los mecanismos institucionales del plan estratégico, como estos mecanismos se articulan y si funcionan de la misma forma desde el primer plan?

2.2. ¿Cómo el Plan es administrado en su esfera política y ejecutiva?

2.3. ¿Cuáles son sus principios mecanismos de gestión y como han funcionando? ¿Estos mecanismos se han cambiado a lo largo del tiempo?

2.4. ¿Qué mecanismos son responsables de hacer que los alcaldes de las ciudades que participan del plan estratégico metropolitano de Barcelona cumplan lo que se decide dentro de los Consejos y de las Comisiones?

2.5. ¿Cómo son distribuidas los puestos en los Consejos y las Comisiones? ¿Son en su mayoría del gobierno o de la iniciativa privada?

2.6. ¿Quién indica a los miembros de los Consejos y las Comisiones, cuáles se criterios y por cuánto tiempo?

2.7. ¿Siendo el Plan Estratégico de Barcelona una asociación privada sin finés lucrativos, quiénes los mantienen? ¿Cuál era la legitimidad de esta asociación fines ante de las agencias del gobierno y de las ciudades implicadas en el plan? ¿Cómo legitimase?

2.8. ¿Cómo la iniciativa privada entra en el plan?

2.9. ¿Cómo entra en el plan la comunidad de la región metropolitana de Barcelona?

3. Evaluación del Impacto del Plan en el Desarrollo de la Región Metropolitana de Barcelona:

3.1. ¿Cómo evalúa el impacto del Plan Estratégico de Barcelona en el desarrollo de la Región Metropolitana?

3.2. Anote los puntos positivos y negativos del modelo de gestión del Plan y su funcionamiento.

FGV-EBAPE

Doutoranda: Janaina de Mendonça Fernandes

Estrutura das entrevistas:

1. Globalização:

1.1. Em sua opinião qual o impacto da globalização no desenvolvimento, no planejamento e na administração das cidades?

1.2. Como você analisa o plano estratégico como ferramenta de gestão de cidades no contexto da globalização?

1.3. Como você vê o caso “paradigmático” do plano estratégico de Barcelona?

1.4. Como você avalia a aplicação do modelo catalão de planificação na cidade do rio de Janeiro?

2. A história dos planos estratégicos do Rio de Janeiro:

2.1. Qual sua ligação com os planos estratégicos do Rio de Janeiro.

2.2. Como você observa a evolução do plano estratégico do Rio de Janeiro, como surge a idéia de fazer o plano, quais são seus antecedentes históricos.

2.3. Pedir ao entrevistado que descreva como funcionava o primeiro plano estratégico e como funciona atualmente o segundo plano.

2.4. Em sua opinião quais foram as razões que fizeram com que os mecanismos de gestão do primeiro plano estratégico fossem totalmente alterados no segundo plano?

2.5. O que foi feito de especial para induzir os agentes do primeiro e do segundo plano a participarem do processo de planificação carioca?

2.5. Estas relações entre esses agentes já existiam anteriormente ou foram induzidas durante o processo de planificação? Pedir ao entrevistado que descreva o processo nos dois planos.

3. A concertação política e administrativa dos Planos Estratégicos:

3.1. Quais eram os mecanismos institucionais do primeiro plano estratégico e como esses mecanismos se articulavam? No caso do segundo plano como isto ocorre?

3.2. Como o primeiro plano era administrado em suas esferas política e executiva? E hoje em dia, no segundo plano, como essas esferas são administradas?

3.3. Quais eram os principais mecanismos de gestão do primeiro plano e quais são os do segundo? Por que esses mecanismos se alteraram ao longo do tempo?

3.4. No primeiro plano quais mecanismos eram responsáveis por fazer com que as linhas estratégicas definidas dentro do plano fossem cumpridas? Como isso ocorre dentro do segundo plano?

3.5. Como eram distribuídas as cadeiras dentro dos Conselhos e das comissões no primeiro plano? Como isso ocorre hoje em dia no segundo plano?

3.6. Sendo o primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro uma estrutura fora da prefeitura, um escritório autônomo, quem o mantinha? Qual era a legitimidade do primeiro plano perante o governo da cidade Rio de Janeiro e perante os agentes implicados no processo de planificação?

3.7. Sendo o segundo Plano Estratégico do Rio de Janeiro uma estrutura dentro da prefeitura, um departamento dentro a administração municipal, quem o mantém? Qual é a legitimidade do segundo plano perante o governo da cidade Rio de Janeiro e perante os agentes implicados no processo de planificação?

3.8. Como a iniciativa privada entrava no primeiro plano e como entra no segundo?

4. Avaliação do impacto dos Planos no Desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro:

4.1. Como avalia o impacto do primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro para o desenvolvimento da cidade? E como avalia o impacto do segundo plano?

4.2. Aponte os pontos positivos e negativos do modelo de gestão dos dois planos cariocas e de seus respectivos funcionamentos.