

PLANEJANDO A ANOMIA DA CIDADE*

PLANNING THE CITY'S ANOMIE

Hélio Gomes Filho**

RESUMO

Este artigo objetiva relatar a experiência de planejamento estratégico na cidade de Campos dos Goytacazes, região norte do Estado do Rio de Janeiro, tendo como substrato a governabilidade. Sugere que não há incompatibilidade entre essa ferramenta e o plano diretor, além de tentar compreender os motivos que determinaram o fim desse plano.

Palavras-chave: Planejamento estratégico; Plano diretor; Desenvolvimento local; Gestão participativa e governança.

ABSTRACT

This paper aims at relating the experience of strategic planning in the city of Campos dos Goytacazes, located in the north of the State of Rio de Janeiro, based on the concept of governability. It also proposes the idea that there is no incompatibility between that tool and the master plan, besides trying to understand the reasons that determined the end of the Campos strategic plan.

Key words: Strategic planning; Master plan; Local development; Management sharing and governance.

* Texto escrito a partir de dissertação de mestrado defendida em julho de 2003 na Ucam – RJ.

** Engenheiro, especialista em Ciências do Ambiente, mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, professor do Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos – Cefet Campos, coordenador do Curso de Especialização em Educação Ambiental do Cefet Campos, pesquisador do Núcleo de Estudos em Estratégias e Desenvolvimento – Need/Cefet Campos.

ALGUNS ASPECTOS DO PLANEJAMENTO URBANO SOB A ÓTICA DA GOVERNABILIDADE

Do caráter dos habitantes de Ândria, duas virtudes merecem ser recordadas: a confiança em si mesmos e a prudência. Convictos de que cada inovação na cidade influi no desenho do céu, antes de qualquer decisão calculam os riscos e as vantagens para eles e para o resto da cidade e dos mundos. (CALVINO, 1990, p. 137)

A cidade é, antes de tudo, um espaço de disputa de poder, mesmo não explicitado, como no momento eleitoral. Ocupar o território é exercer e vivenciar essa luta diuturna das mais variadas formas. Cada cidadão traz marcada, no seu estilo de vida, a representação do seu êxito na disputa desse espaço. O sucesso de cada um, nessa contenda, é simbolizado em cada traço, sobretudo material, que possamos depreender ao observarmos transeuntes, trabalhadores ou moradores de uma cidade. A maioria dos indivíduos mostra sinais de sucumbência nessa luta. Relendo paisagens e personagens da cena urbana, nota-se que o poder é de poucos e que se encontra cristalizado. Isto é, os poderosos são a minoria social e manifestam a todo momento que não abrirão mão de decidir e dominar o espaço urbano, constituindo-o como seu território. Segundo Pedro Demo (2001):

Olhado de cima para baixo, o poder tende historicamente a concentrar-se e perpetuar-se. Desenvolve todos os expedientes no sentido de se tornar legítimo, ou seja, aceito como poder necessário e adequado, com a conseqüente eliminação das possibilidades de contestação. O fenômeno ideológico nasce principalmente daí: da necessidade do poder de montar uma imagem de bom, de serviçal, de conveniente, ou da necessidade de encobrir seus vazios e seus temores de contestação. (p. 73)

Por mais impotente que pareça, a maioria dominada não abre mão de exercer uma parcela de poder na vida do município, mesmo que inconscientemente. Reportando-se à sua rede de contatos e de acordo com a influência que exerce sobre esta, esses cidadãos, independentemente do juízo de valor que façamos de suas atividades, podem, coletivamente, constituir parceiros importantes ou adversários incômodos do gestor público. Em outras palavras, a crise urbana é composta pela eterna luta entre os detentores do poder e uma grande massa dominada. Individualmente, essas pessoas são dadas como frágeis, mas coletivamente, e atuando em suas redes de relações, que por sua vez interagem com outras redes, aumentam seu poder e sua capacidade de provocar mudanças no cenário urbano. Sobre esse poder popular Milton Santos (2001) diz:

Eu acho que hoje as forças políticas formais estão atrasadas. Acho que *quem está na frente é o povo*, mesmo. São duas coisas diferentes. Nunca houve uma produção tão acentuada de carências como agora. Nos países mais pobres, isso se nota mais ainda. Só que a análise do fenômeno não é feita por aí. Existem conflitos populares, existem conflitos gerais. As manifestações populares são incompletas, às vezes incorretas, mas são frutos, como diria Marx, da própria dialética, como, creio, a globalização está trazendo. Acho isso fundamental. É dessas manifestações populares que virá a saída. Essa é a saída. E ela será tanto mais rápida e eficaz quanto mais gente ajudar esse povo a entendê-la. É outra razão pela qual, se eu fosse prefeito de uma cidade grande, primeiro ajudaria a criar nos próprios organismos de planejamento, ou paralelamente a eles, grupos de estudo com independência, para abastecer de idéias surgidas a partir desse novo e encorajar pesquisas na Universidade, que cada vez menos é o lugar da pesquisa do novo. A Universidade é cada vez mais requisitada, solicitada a reproduzir modelos velhos. Isso pela maneira como a pesquisa é estimulada e financiada. (p. 5; grifo meu)

Esse fenômeno, denominado governabilidade,¹ estabelece a possibilidade de sucesso de um governo nos seus intentos. No entanto, é bom destacar a capacidade que o governante com “G” tem de negociar e tornar seus parceiros os governantes com “g”, para utilizar a terminologia de Matus (1996, p. 14).

Tentando buscar respostas para a complexa questão da governabilidade pública, Carlos Matus cria a figura do triângulo de governo. Cada vértice contém um elemento fundamental para o sucesso do governante, conforme Figura 1.

¹ Marcelo Lopes de Souza atribui a esse conceito um viés autoritário, pois convencionou-se como ingovernável o Estado que desagrade ao governante e, conseqüentemente, à elite: “Governar não é governar ‘algo’, mas alguém. Querer aprofundar o debate em torno da (in)governabilidade enquanto um atributo *daqueles* que são governados implica recusar o consenso sufocante e pseudo-realista no estilo ‘é preciso consolidar as instituições’ e ‘é necessário evitar a desordem’, podendo mesmo chegar até o ‘é necessário conter as demandas da sociedade’, típico dos enfoques mais conservadores sobre o tema” (SOUZA, 2002, p. 223; grifo original).

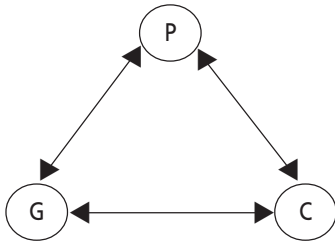


Figura 1. Triângulo de governo (MATUS, 1996, p. 60).

O vértice “P” representa o projeto de governo, o “G” a governabilidade do sistema e o “C” a capacidade de governo do gestor. Segundo Matus, “o projeto de governo versa sobre as reformas políticas, o estilo do desenvolvimento, a política econômica etc., que parecem pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema” (1996, p. 59) ou conjunto de políticas públicas que compõem o horizonte do governo.

A governabilidade do sistema (G) é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo – variáveis essas ponderadas pelo seu valor ou peso para a ação do ator. Quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior é sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema. (MATUS, 1996, p. 60)

A governabilidade do sistema é, de fato, um fator fora do controle do governante, decisivo na definição do sucesso de suas políticas de governo, mas sujeito a suas provocações e sensível à habilidade do governante. Temos então o terceiro vértice:

A capacidade de governo (C) é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo. (MATUS, 1996, p. 61)

É como o conjunto de virtudes intuitivas e técnicas do governante a serviço de seu governo, que, atuando de forma sinérgica, fertiliza a governabilidade do sistema ao mesmo tempo em que enriquece o seu projeto de governo. Portanto, engana-se o gestor que ignora o poder dos governados, sobretudo aqueles de posição hierárquica privilegiada nas redes urbanas, além de não se munir de vacinas contra esses males da democracia. Esses atores sociais que lideram grupos importantes podem facilitar, dificultar ou até mesmo inviabilizar uma série de ações de governo.²

² “O território é ‘produzido’ por uma teia de relações sociais, mais ou menos dinâmicas, responsável por práticas materiais e por práticas de domínio e controle que, no entanto, só se tornam operativas através do ‘consentimento ativo dos governados’, ou seja, não é um poder *sobre* os outros, na sua expressão mais primária, mas um poder exercido *com* os outros” (MACHADO, 1993, p. 8; grifos originais).

Na busca do controle desses atores, muitos governantes apelam para o clientelismo e o fisiologismo, jogo amplamente aceito por um número expressivo de atores sociais. Sem querer emitir juízo de valor sobre esse tipo de atitude e os motivos que levam essas pessoas a aceitar essa lógica, destaca-se que esse estilo de governo corrói as bases da democracia, contaminando de forma crescente as relações entre gestor e população. Tais relações se baseiam numa ética duvidosa, na astúcia e na desconfiança. Geram exigências cada vez maiores de ambas as partes pactuantes, culminando sempre em traição, graves conflitos, desavenças, quando não levam os seus signatários a protagonizarem cenas públicas deploráveis.

Em contrapartida, assiste-se a uma nova relação crescente em todo o mundo, incluindo o Brasil. Cresce numa velocidade aquém da nossa sede de ética na política, porém a nossa ansiedade não pode fazer com que esse ritmo ultrapasse a cadência com que evolui a maturidade comunitária. Essa renovada relação entre governante e governado funda-se na transparência de governo e na participação popular nas decisões tomadas pelo governante.

A participação popular aparece no vocabulário e na prática política das ações de desenvolvimento no final da década de 1950, segundo Majid Rahnama (2000, p. 191). Uma série de ativistas sociais e funcionários de agências multilaterais que trabalhavam em países em desenvolvimento cujos projetos não frutificavam passaram a relacionar esses fracassos com a forma centralizada de planejamento desse desenvolvimento. Esse o substrato que dá origem ao planejamento participativo.

O que se verifica atualmente é uma transição do processo de controle das variáveis que constituem o território. Segundo Lia Osório Machado (1993, p. 7), controle é um termo conceitualmente ambíguo: expressa, ao mesmo tempo, organização e dominação). É nesse momento que surge a expressão “gestão do território” em substituição a planejamento. Por um lado, ela expressa mais racionalidade administrativa, e não por acaso é importada do ambiente empresarial, por outro empresta ares democráticos à administração pública, ao inserir a participação dos governados no bojo da qualidade de governar.³ Dessa forma, em que pese a intenção de controle, a proposta de gestão é bem-vinda, uma vez que garante mais organização social e promove avanços na democracia ao reforçar a participação em detrimento da simples representação.

³ Mikhail Gorbachov (Moscou, 1987; “Tareas del partido en la reforma radical de la administración económica”) talvez tenha sido o primeiro político em país socialista a propor a troca do planejamento central de governo por um processo com maior participação popular, que ficou conhecido mundialmente pela expressão russa *Glasnost*, “transparência” em português. Para ele, “o conceito de gestão implica o avanço de formas mais democráticas de representação” (MACHADO, 1993, p. 9).

Esse estágio, entretanto, configura-se ainda como utopia na maior parte do planeta. São poucos governantes dispostos a abrir mão de seu poder de decisão, apesar de sofrerem com a crise de governabilidade das cidades contemporâneas. Para além disso, a urbe que, a rigor, não atingiu esse patamar político é porque ainda não se encontra socialmente madura.

Campos não está distante desse diagnóstico. O último prefeito⁴ herdou do seu antecessor o plano estratégico de Campos dos Goytacazes – o PEC, mas parece ter evitado o diálogo com os principais atores sociais, em particular aqueles mais interessados no debate a respeito do planejamento urbano e regional para o desenvolvimento.

O PLANO ESTRATÉGICO DE CIDADES EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Portanto, se quiser descrever Aglaura limitando-me ao que vi e experimentei pessoalmente, deveria dizer que é uma cidade apagada, sem personalidade, colocada ali quase por acaso. Mas nem isso seria verdadeiro: em certas horas, em certas ruas surge a suspeita de que ali há algo de inconfundível, de raro, talvez até magnífico; sente-se o desejo de descobrir o que é, mas tudo o que se disse sobre Aglaura até agora aprisiona as palavras e obriga a rir em vez de falar. (...) E mesmo para mim, que gostaria de conservar as duas cidades distintas na mente, não resta alternativa senão falar de uma delas, porque a lembrança da outra, na ausência de palavras para fixá-la, perdeu-se. (CALVINO, 1990, p. 65-66)

O plano estratégico que se pretendia para Campos começou a ser desenhado em março de 1996, com uma primeira proposta trazida a público. Entretanto, foi com o curso de planejamento estratégico para o desenvolvimento municipal e regional, um misto de curso de planejamento e *workshop*, que o PEC começou a ganhar contornos de um processo de planejamento participativo, de fato. Essa oficina, intitulada “Planejando o nosso desenvolvimento”, foi organizada pela Escola Técnica Federal de Campos (hoje Cefet Campos) e ocorreu em novembro de 1996. Dessa oficina saiu a proposta de dois conselhos: um executa as ações do plano e o outro garante a representatividade comunitária do PEC.⁵

⁴ Devido a uma série de disputas acirradas e outras tantas intervenções desastradas da justiça eleitoral, esse município encontra-se sem prefeito desde 13 de maio de 2005. O último prefeito eleito para um mandato de quatro anos e, conseqüentemente, com expectativa de políticas de longo prazo, deixou o posto em dezembro de 2004, cassado. A cidade está sendo governada, ainda agora, em fevereiro de 2006, pelo presidente da Câmara Municipal, num nítido processo de vazio de poder.

⁵ O Conselho Municipal do PEC era composto de 79 instituições, inscritas mediante edital público, e tinha poder de referendo sobre as ações propostas pelo plano. O Conselho Diretor do PEC tinha caráter executivo e era constituído por: 1) Prefeitura de Campos; 2) Câmara de Vereadores; 3) Cefet Campos; 4) Fenorte; 5) Associação

Nesse curso foram lançadas as bases do pacote metodológico que acabaria sendo o *backbone* do PEC e também o que ele trazia de inovador para a planificação pública em Campos. O relatório do curso, apresentado por seu idealizador e coordenador, professor Franklin Dias Coelho,⁶ mais tarde consultor do PEC, destaca:

1. elementos do método de planejamento – ZOPP;
2. a técnica de visualização móvel – Metaplan;
3. o conceito de desenvolvimento endógeno – desenvolvimento econômico local (DEL);
4. o método de planejamento estratégico público (PEP).

O ZOPP⁷ foi desenvolvido pela agência de cooperação alemã GTZ⁸ em meados da década de 1970, a partir de um método americano utilizado em projetos de desenvolvimento – o *Logical Framework* (Marco Lógico). É utilizado sempre em conjunto com a Metaplan, técnica de comunicação e visualização que utiliza tarjetas coloridas. Esse par metodológico de reputação controversa é, no entanto, bastante operacional e de resultados surpreendentemente eficientes, sobretudo no que diz respeito à objetividade, sistematização da participação dos atores envolvidos e registro das discussões ocorridas nas oficinas.

O desenvolvimento econômico local é outra proposta que também permeou a metodologia do PEC e acabou sendo uma espécie de objetivo central do plano – a situação objetivo – para empregar uma denominação mais apropriada à metodologia utilizada. Alternativa que, apesar de se definir pelo econômico, segundo relatório da oficina do PEC de novembro de 1996, “procura responder uma pergunta: *Como podem viver melhor as pessoas da minha comunidade?*” (COELHO, 1996, p. 8; grifo original).

O relatório ressalta a importância de se trabalhar uma proposta desenhada sob medida para cada cidade e destaca que o DEL contempla perfeitamente esse aspecto:

Comercial e Industrial de Campos (ACIC); 6) Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL); 7) Fundação de Desenvolvimento do Norte Fluminense (Fundenor); 8) Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan); 9) Um representante do Comitê técnico eleito entre os 24 técnicos que catalisavam a rede técnica do PEC; 10) Um representante do Conselho Municipal do PEC.

⁶ Ver currículo Lattes do professor Franklin Coelho no *site* do CNPq.

⁷ “O método desenvolvido com esses fins foi denominado de Zilorientiert Projektplanung – ZOPP, ou Método de Planejamento de Projetos Orientado pelos Objetivos – Método ZOPP. Ele é composto de três elementos: 1) processo de planejamento baseado em um amplo diagnóstico, 2) a elaboração de um Marco Lógico e 3) técnicas participativas de trabalho em grupo que possibilitam que o processo de planejamento seja desenvolvido conjuntamente por todos envolvidos” (BROSE, 2003, p. 178).

⁸ *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* ou, aproximadamente, sociedade de cooperação técnica.

Trata-se de uma estratégia diferenciada em função das características do território e de seu entorno. É diferente iniciar um processo de mobilização de recursos humanos, financeiros, físicos e naturais para ativar a economia local em uma comunidade de centenas de milhares de habitantes, daquela de um município rural. É também distinto desenhar o desenvolvimento econômico de uma capital regional ou vizinha a uma capital, do que daquelas situadas em zonas isoladas. Gerar riqueza em um território (comunidade, município, região) e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, mediante:

- o apoio ao desenvolvimento e ao fortalecimento das empresas existentes na comunidade, especialmente as pequenas empresas;
- o melhoramento das condições para a atividade empresarial, de modo a atrair empresas e inversões;
- o fomento à integração e à diversificação da estrutura produtiva de serviço;
- a coordenação com outras entidades territoriais (em todos os níveis), de programas e projetos com impacto potencial na economia local. (COELHO, 1996, p. 8-9)

Nesse momento é que se pode identificar a diferença primordial entre o PEC e os planos estratégicos concebidos para grandes metrópoles, como o da cidade do Rio de Janeiro – o PERJ. À cidade de Campos não cabia o desejo de se tornar uma cidade mundial. Não há como se proceder à tentativa de revitalizar suas áreas centrais mediante o processo de “gentrificação estratégica”, denunciado por Otília Arantes (2000, p. 31), para atrair o grande capital e cidadãos “endinheirados”. É desnecessário produzir argumentos que comprovem o estado subalterno em que Campos se encontra na rede mundial de cidades por onde trafegam os fluxos materiais e imateriais do capitalismo global, produtivos ou financeiros.

Com efeito, uma cidade que vivia, na década de 1990, a decadência socioeconômica proveniente dos sucessivos desencontros com os novos paradigmas impostos pelas reestruturações produtivas dos últimos 100 anos parecia estar no fundo do poço. Um ponto no qual, finalmente, as elites dirigentes se cansam de ostentar a falsa posição de fausto, assumem o sabor amargo da decadência e se voltam para alternativas de reconstrução do dinamismo passado. Desta vez, porém, com uma receita mais inclusiva, acreditando na distribuição de renda através do apoio à pequena empresa. Pelo menos abandonou-se o discurso desenvolvimentista recorrente propugnado pelas elites e governantes locais desde o início da década de 1970. A alternativa em questão condicionava o desenvolvimento da região a um processo de isonomia fiscal com o Estado do Espírito Santo, beneficiado com incentivos desse gênero. O município de Cachoeiro do Itapemirim, a pouco mais de 100 km de Campos, com uma relevante indústria de mineração de mármore e granito, teria se beneficiado dessa assimetria fiscal.

A mudança de atitude se expressa de forma cabal no referendo, sem ressalvas sequer, do relatório da oficina do plano, ocorrida em maio de 1997:

Se por um lado constata-se que as políticas estatizantes estão esgotadas, de outro, as crenças de que as forças do mercado podem criar estas condições revelam a cegueira e indolência intelectual diante dos impactos econômicos do processo de globalização em que a taxa de emprego não acompanha os indicadores de crescimento econômico dos países. O desafio fica no novo estilo de fazer política que possibilite a criação de *competitividade através de mecanismos de cooperação, priorizando a inclusão de amplos setores marginalizados da população*. (COELHO, 1997, p. 12; grifos originais)

Outro aspecto vantajoso que se reputa ao DEL diz respeito à autonomia do poder público municipal em relação ao processo de desenvolvimento do seu território. Ou seja, não é preciso ficar refém da angustiante espera pelas iniciativas dos governos estadual e/ou federal. O governo municipal pode buscar internamente, e até mesmo no âmbito regional, parceiros e interlocutores que contribuam na integração dos projetos de instâncias governamentais mais centrais. Há a possibilidade, inclusive, de se implementar propostas locais que permitam defender-se de formulações políticas equivocadas das esferas superiores.

O planejamento estratégico público (PEP) baseia-se na proposta de planejamento estratégico situacional (PES) de Carlos Matus,⁹ considerado um dos maiores especialistas mundiais em planejamento governamental. Esse método, amplamente utilizado no planejamento da saúde pública no Brasil, vale-se de dois fundamentos básicos que o diferenciam radicalmente do planejamento tradicional e do planejamento empresarial.

Inicialmente rompe com a proposta de plano que estabelece diretrizes rígidas, autoritário e pouco perspicaz, na medida em que desagrada à maioria, que passa a buscar maneiras de burlar e até mesmo sabotar as proposições do planejador. O PES considera que um plano deve ser flexível e, assim, assimilar os percalços, aprender com os próprios erros e trabalhar com apostas em vez de predição. Sofre, portanto, ao longo da sua implementação, as metamorfoses necessárias à sua sobrevivência e se ajusta de forma rápida e eficiente às mudanças imprevistas, uma das poucas certezas do planejador.

O segundo fator inovador que Matus (1996, p. 14) introduz na planificação pública refere-se ao reconhecimento da existência do que ele chama de “governantes com ‘g minúsculo’”, ou seja, aqueles que têm suas vidas diretamente impactadas pelo processo de planejamento sob dois aspectos. Por um lado, há certo pragmatismo, uma decisão tecnocrática ao se admitir a obrigatoriedade do cálculo interativo para o sucesso da ação planejadora. Uma espécie de subordinação metodológica ao poder exercido pelos habitantes do território sob a ação do plano. Um poder limitado, posto que individual, é

⁹ O economista chileno Carlos Matus foi ministro do presidente Salvador Allende, professor da Universidade do Chile e técnico em planejamento da Cepal.

fragmentado e diluído. Mas, exercido coletivamente, poderá definir o sucesso ou o fracasso das propostas do planejador. Por outro lado, estabelece-se uma relação mais nobre e de conteúdo extremamente ético com essas pessoas quando se defende o reconhecimento do outro e o respeito à sua perspectiva de realidade. Essa inovação na planificação pública, mais do que colocar como quesito metodológico o conceito de democracia participativa, estabelece a necessidade pungente de se mediar uma proposta de planejamento que considere a opinião e as necessidades daqueles que não fazem parte das elites. Uma parcela da população historicamente excluída das políticas prioritárias de governo, bem como do perfil de sociedade que vimos construindo.

Nessa perspectiva, trabalha a idéia da negociação de conflitos em detrimento da “fabricação de consensos”. Isto é, em vez de se esquecer as pelepas existentes entre as diversas classes sociais em nome do bem-estar geral, enfrenta-se cada uma delas negociando-se novas posições que garantam uma visão plural e multirreferencial da realidade. Segundo Matus (1996), nessa hora devemos:

reconhecer que o ator a partir do qual se explica a realidade é um entre vários atores que nela coexistem com diferentes propósitos; portanto, essa realidade admite várias explicações distintas, igualmente verificáveis em função do lugar que se toma como centro de observação e ação. (p. 209)

Para se atingir esse estado é preciso percorrer um caminho estratégico, que segue uma metodologia em que se combina a técnica de cenários com a construção de redes de apoio ao plano estratégico. Conjugam-se as ameaças e oportunidades do cenário global, os pontos fortes e fracos do cenário econômico e social do município e região, para delinear uma matriz estratégica, fonte das futuras ações.

Para garantir a participação de toda a comunidade, monta-se uma rede com duas vertentes, uma temática e outra territorial. Na primeira, 11 temas¹⁰ foram discutidos por 24 especialistas escolhidos na sociedade através da participação das instituições nas reuniões públicas do PEC. Na segunda contemplou-se a representação comunitária de cada bairro e distrito do município. A primeira vertente garante a participação institucional e a segunda a abrangência da discussão em todo o município, dotando o plano de maior efetividade política e espacial. Aqui, mais uma vez, o PEC realça a necessidade de se trabalhar em aliança com as redes urbanas e seus operadores, por reconhecer o poder destes no “caos organizado” da cidade.

¹⁰ Os temas são: 1) meio ambiente; 2) cidadania e poder público; 3) promoção e proteção cultural; 4) trabalho e renda; 5) produção; 6) infra-estrutura social; 7) infra-estrutura econômica; 8) finanças públicas; 9) ciência, tecnologia e desenvolvimento; 10) integração regional; 11) imagem. Os temas educação e legislação perpassavam todos os demais.

Como o projeto estratégico é um instrumento de organização que deve responder às crises e aos desejos de inserção em novos espaços econômicos e culturais globais, no momento em que a cidade articula forças sociais converte-se em “cidade estratégica” e estabelece organizações a serviço de estratégias concertadas entre parceiros. Essas organizações integram instituições como a prefeitura, federações de empresários, conselhos de representação profissional, redes de ONGs e várias outras organizações. (FISCHER, 1997, p. 17)

Inicialmente levanta-se o perfil do município em diagnósticos já existentes e na base de dados elaborada pela UFF – Sere/Fundação Friedrich Ebert,¹¹ em parceria com a comunidade campista, já que o PEC se ofereceu como laboratório para o desenvolvimento desse instrumento. Conta-se também com um *software* desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam. Em seguida montam-se a matriz e o plano estratégico que apontarão as ações necessárias para se atingir o DEL.

A matriz estratégica, uma espécie de esqueleto do PEC, é o conjunto de projetos estratégicos a serem implementados e que compõem uma das virtudes do plano, já que supõem agilidade e interatividade entre o poder público e os atores sociais.

As críticas à expressão “planos estratégicos” e o uso da expressão substitutiva “projetos estratégicos” vêm de seus idealizadores (BORJA, 1995). Já se reconhece que o plano é uma cristalização e o projeto aberto à recriação, permeável ao insucesso, ao ensaio e erro, ao conflito, às contradições e ambigüidades. (FISCHER, 1997, p. 18)

Num balanço das vantagens e desvantagens desse desenho metodológico, cabe sempre a pergunta: o que esse modelo de plano possui de diferente dos outros?

A diferença reside, fundamentalmente, na vertente comunitária, espinha dorsal do plano que se tentou implementar em Campos. A participação de técnicos e lideranças locais – mais de 100 passaram pelo PEC – nos grupos temáticos tem como efeito colateral certa lentidão no surgimento de resultados, mas são resultados enraizados na população.

Em 1998 o panorama político de Campos sofreu algumas alterações. O prefeito candidatou-se a governador do Estado com amplas chances de vitória. Essa nova componente do jogo eleitoral trouxe à tona antigas polarizações, fazendo a temperatura local subir. O pacto político que dava sustentabilidade ao plano passou a sofrer fissuras, até romper-se, paralisando as atividades do PEC. No início de 1999 o prefeito Garotinho já governava o Estado do Rio de Janeiro e alguns signatários do PEC tentaram retomar as suas atividades. O prefeito Arnaldo Viana mostrou-se sensível, mas não traduziu o discurso em ação.

¹¹ Agência de cooperação alemã com sede no Rio e em São Paulo.

PLANO DIRETOR *VERSUS* PLANO ESTRATÉGICO – UM EMBATE SEM VENCEDOR

Marco Polo descreve uma ponte, pedra por pedra.

— Mas qual é a pedra que sustenta a ponte? – pergunta Kublai Khan.

— A ponte não é sustentada por esta ou aquela pedra – responde Marco Polo –, mas pela curva do arco que estas formam.

Kublai Khan permanece em silêncio, refletindo. Depois acrescenta:

— Por que falar das pedras? Só o arco me interessa.

Pólo responde:

— Sem pedras o arco não existe. (CALVINO, 1990, p. 79)

A história sob a égide do capitalismo, em sua quase totalidade, produziu a cidade como uma manifestação espacial desse sistema econômico. Mesmo em experiências que tentaram escapar ao modo de produção capitalista, como foi o caso do socialismo real, o modelo de urbanismo funcionalista é hegemônico.¹² Segundo Rachel Coutinho (1999b), essa escola urbanista, perpetrada de 1920 a 1970, tem como expoente máximo Le Corbusier e modelou uma cidade de perfil fordista, cuja forma de urbanização é “baseada na divisão do trabalho no setor de produção, no conceito de economias de escala e no aumento da produtividade por intermédio do desenvolvimento dos transportes e das comunicações” (p. 241).

Os três últimos decênios são marcados pela globalização da economia e por diversos fenômenos subjacentes a ela. Adquiriram importância os fluxos imateriais e a possibilidade da ubiqüidade. Dois fenômenos interdependentes têm permitido isso. A descaracterização do espaço e do tempo – devido à modernização tecnológica e, principalmente, ao aumento da eficiência das telecomunicações – coloca desafios inimagináveis diante das soluções propostas pela cidade fordista. A rigor, o modelo funcionalista já não conseguia produzir uma cidade com respostas razoáveis aos problemas trazidos pelo capitalismo ainda não globalizado. As cidades, por mais que tentassem se organizar e normatizar sua ocupação e uso, não conseguiam imprimir um sentido mais justo e menos caótico à sua lógica fisionômica, que, no fundo, é a representação da sua lógica estrutural.

Não conseguiam isso talvez porque o planejamento urbano de longo prazo propusesse uma intervenção de natureza quase contemplativa do modelo econômico. Dessa forma, as soluções implementadas através da legislação urbanística, no passado recente, traziam no seu bojo uma espécie de “pecado original”. Ou seja, buscavam, na melhor das hipóteses, remediar as situações

¹² Embora críticos ao capitalismo, os sistemas socialistas não conseguiram escapar de um modelo de civilização urbano-industrial, tendo como ideal produtivo o taylorismo-fordismo.

recheadas de mazelas geradas pela manifestação material urbana do modo de produção capitalista. Uma forma de olhar a cidade, que não possuía outra alternativa senão essa. Com efeito, não estão na esfera de decisão do formulador de planos diretores ingerências nas estratégias de desenvolvimento.

Além disso, a nova lógica espaço/tempo joga por terra boa parte da eficiência da legislação urbanística, uma vez que a necessidade de tempo para digerir os fenômenos e produzir instrumentos de gestão urbana, através da legislação, acaba impelindo a um desgaste e obsolescência precoce. Dispositivos legais são promulgados já defasados em razão da velocidade espantosa dos fatos no mundo pós-moderno.

A globalização e as novas tecnologias mudam significativamente a noção de tempo. A volatilidade que caracteriza essa nova ordem econômica torna muito difícil o planejamento de longo prazo. Dessa forma, o planejamento estratégico aparece cada vez mais como ferramenta importante dos governos municipais de grandes cidades, justamente porque pretende aumentar a produtividade das decisões governamentais. O plano estratégico, ao invés do plano diretor, não embute em si diretrizes de longo prazo. Ele olha a cidade pelo viés da oportunidade, das vocações e potencial econômico, e traça estratégias políticas, sociais, culturais, de projetos que maximizem oportunidades e vocações. (COUTINHO, 1999a, p. 23)

Além de responder de forma mais ágil às mudanças no dia-a-dia das cidades, o plano estratégico dispõe de ferramentas de intervenção no econômico, embora em escala local, no máximo regional.¹³ O ideal seria que o Brasil buscasse uma política econômica que privilegiasse um projeto nacional de desenvolvimento, em vez de permanecer refém das variáveis macroeconômicas, dada a opção por uma inserção subordinada no capitalismo global. Hoje, porém, o resultado da eleição presidencial de outubro de 2002 representa uma luz no fim do túnel, particularmente no que tange à política de relações internacionais do governo Lula. O atual governo optou por uma política externa mais soberana, a despeito de suas fragilidades, sobretudo na relação repleta de sombras com o Congresso Nacional. Além disso, segundo Lipietz (1996, p. 15), há certa margem de manobra na escala local, independentemente da

¹³ Apesar do caráter democrático e participativo garantido ao plano diretor pela lei 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – permanece a falta de agilidade desse instrumento de gestão urbana. Como a epígrafe desta seção sugere, através do suposto diálogo entre Marco Polo e Kublai Khan, plano diretor e plano estratégico são como as pedras e o arco da ponte. Não há hierarquia, são complementares. Com uma vantagem, todavia, para o plano diretor: ele é uma obrigação legal para grande parte dos municípios brasileiros e a sua elaboração tem de ensejar a participação popular, sob pena de improbidade administrativa do gestor municipal. O plano estratégico, por outro lado, não está previsto em lei e, uma vez existindo, nada garante que terá a participação popular. Portanto, é imperioso trabalhar um plano estratégico com um desenho metodológico que propicie a mediação democrática e mais direta possível entre os poderosos e os excluídos da cidade.

estratégia dominante no país. Borja (1997, p. 81), por sua vez, fala que Los Angeles, São Francisco, Detroit e Seattle, entre outras cidades americanas, além dos Estados da Flórida e Wisconsin superaram as adversidades geradas pelas políticas neoliberais dos governos Ronald Reagan e George Bush – o pai –, através do planejamento estratégico e da cooperação público-privada.

O plano estratégico de cidade, apesar de sua limitação escalar, permite a implementação de uma série de projetos estratégicos que, se bem formulados e gestados, são capazes de minimizar os efeitos deletérios introduzidos, subliminarmente, pela visão econômica hegemônica do mundo pós-moderno. Trata-se, portanto, de buscar soluções baseadas em princípios de justiça social e equilíbrio ambiental, optando-se por um modo de produção capitalista mais regulado, menos excludente. Uma alternativa à visão de mundo *mainstream*. Uma transição para um mundo mais justo, cujos sistemas econômicos não mais se apóiem na polarização entre acumulação de poucos sustentada pela exclusão e miséria da maioria. Um mundo em que o modelo de desenvolvimento seja comprometido com a solidariedade, sobretudo com as gerações futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na origem da cidade dos justos está oculta, por sua vez, uma semente maligna; a certeza e o orgulho de serem justos – e de sê-lo mais do que tantos outros que dizem ser mais justos que os justos –, fermentando rancores, rivalidades, teimosias, e o natural desejo de represália contra os injustos se contamina pelo anseio de estar em seu lugar e fazer o mesmo que eles. Uma outra cidade injusta, portanto, apesar de diferente da anterior, está cavando o seu espaço dentro do duplo invólucro das Berenices justa e injusta. (CALVINO, 1990, p. 147)

Campos entra para a história do mundo ocidental num cenário de dependência internacional. Já era assim no tempo da Colônia. Adentra na revolução industrial, ora produzindo em condições favoráveis para o Velho Mundo, ora abolindo a escravidão, sob pressão inglesa, para implantar um mercado de trabalho que nos tornasse consumidores pródigos de manufaturas desse país. Uma quebra de paradigma que o atraso histórico dessa região não consegue superar.¹⁴ Como absorver as mudanças provocadas pelo terceiro

¹⁴ A aposta num modelo produtivo escravocrata custou muito caro à economia da região norte fluminense. Ao escravo, que era mão-de-obra, bem de capital, símbolo de *status* e riqueza, convergiam quase todos os investimentos dos senhores de engenho. Abolida a escravidão, esses ricos se tornam pobres da noite para o dia e a economia local entra em decadência profunda. Só prosperam empreendimentos alimentados por investidores forasteiros.

estágio do capitalismo, quando sequer se conseguiu superar a adversidade proveniente do atraso que já comemorava um centenário? A discussão sobre plano estratégico urbano, que causa *frisson* em ambientes acadêmicos, parece uma realidade muito distante do atraso histórico que assola essa planície e suas vizinhanças, assim como a maior parte do Brasil.

No município de Campos, onde o terceiro estágio do capitalismo aparenta ter contribuído mais com mazelas que com soluções, se comparado a outros lugares, um plano estratégico urbano poderia ter sido um grande avanço. Considerando-se o atraso socioeconômico e político histórico do município, um plano estratégico, por mais conservador que fosse, seria uma grande inovação. Isso leva a uma amarga conclusão: o motivo que levou o plano estratégico de Campos à sucumbência talvez seja, ironicamente, o avanço da proposta, mesmo com todo o clima de desconfiança e a pecha de “modernização conservadora” que paira sobre os resultados de planos estratégicos de cidades mundo afora. Há um sentimento, compartilhado por diversos atores,¹⁵ de que o PEC, por pior que tenha sido, nos seus quase três anos de existência mostrou estar à frente das políticas municipais implementadas em Campos, até então. Dado o seu caráter efetivo de negociação e ampla (re)pactuação, talvez tenha sido bom demais para o estágio de maturidade política da comunidade campista.

Reconhece-se, sem distinção, a boa vontade e o espírito público dos vários signatários do PEC, mas não se pode chegar ao exagero de afirmar que essa boa vontade e esse espírito público prevaleceram o tempo todo. É certo que alguns atores romperam com o coletivo e trataram de cuidar do seu patrimônio particular quando se sentiram ameaçados, sobretudo se esse patrimônio se traduzia em votos e poder. Tal atitude foi mais radical entre aqueles que se sentiam com maior potencial de risco. Isso sem julgar a tenacidade e o espírito público de cada grupo de atores.

A conclusão, não muito animadora, deixa certa sensação de “decifra-me que [de qualquer maneira] eu te devoro”. Entretanto, não há como fugir disso e, quem sabe, esse seja o alento. Um diagnóstico realista da maturidade política da comunidade campista. Sem ufanismo, sem a ilusão de querer realizar aquilo de que não somos capazes, por enquanto. Fica, porém, a necessidade de se manter o diálogo, o entendimento, a cooperação e a tolerância. Não existe bom resultado político onde não há um mínimo de grandeza nos propósitos e perseverança nas ações. Estaríamos, então, diante das três Bêrnices de Calvino (1990, p. 146-147).

¹⁵ A íntegra das entrevistas dos atores locais consta da dissertação de mestrado “A experiência de plano estratégico em Campos dos Goytacazes: um cabra marcado para morrer”, de minha autoria.

Embora interrompido muito cedo, o PEC produziu vários frutos, quase todos subprodutos das reuniões temáticas que aproximaram e integraram instituições e atores. Alguns esmaeceram ao longo do tempo, outros se fortaleceram e até se multiplicaram. Entre muitos resultados, os de maior concretude seriam:

- subsídios para o funcionamento das comissões do emprego de alguns municípios da região que sofriam do mal da “agenda vazia”;
- a incubadora tecnológica de cooperativas de trabalhadores do Cefet Campos, que criou cinco cooperativas de ex-alunos da instituição e uma de profissionais ligados à agricultura familiar. Vários colaboradores desse projeto se juntaram a ele a partir de reuniões do PEC;
- a construção de uma base de dados com os mais variados indicadores socioeconômicos, alguns até então inéditos, do município de Campos e da região;
- uma série de soluções para assentamentos do Incra, que só se tornaram factíveis graças à discussão e à integração dos técnicos propiciada pelo PEC;
- alternativas e propostas para o programa de erradicação do trabalho infantil nos oito municípios que possuem a atividade sucroalcooleira;
- maior entrosamento entre Cefet Campos, Senai, Sebrae e Senac, que atuavam muito isolados, superpondo ações e pulverizando recursos;
- aumento da participação na vida comunitária por instituições acadêmicas como: Cefet Campos, UFF,¹⁶ UFRRJ¹⁷ e UENF.¹⁸

Em que pese a tentativa de se dar maior abrangência popular e comunitária ao PEC, resta a certeza de que o plano nunca conseguiu se desvencilhar de uma disputa de hegemonia política entre conservadores e progressistas. Com um agravante: os signatários do PEC, considerados progressistas, dividiam-se entre uma parcela que governava o município, de forma um tanto conservadora, e outra que buscava maior participação popular e controle social na gestão municipal.

Essas duas situações conflituosas acabaram, cada uma a seu tempo e à sua maneira, sepultando a idéia de construção coletiva do plano. A primeira paralisava o plano nos períodos pré-eleitorais, já que os conflitos provenientes da disputa do voto inviabilizavam o entendimento na busca de um município melhor. A segunda esvaziou lentamente a participação da comunidade, que se cansou do processo de “cozimento” brando que lhe foi imposto pelas autoridades municipais. O PEC teve, dessa forma, sua espinha dorsal quebrada e

¹⁶ Universidade Federal Fluminense – *campus* avançado no município de Campos.

¹⁷ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – *campus* avançado no município de Campos.

¹⁸ Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

passou a ser um “plano de gabinete” como outro qualquer. Assim se viu encerrada a tentativa de planejamento participativo do município de Campos.

Há que se lamentar, nesse episódio, a postura conservadora e atrasada de uma parte da elite governante do município que, de certa forma, conspirou contra o PEC e se regozijou com o seu fim. Essa situação explicita-se francamente nas políticas atuais de planejamento urbano, todas feitas em gabinetes fechados e à revelia dos atores sociais competentes. Há que se lamentar também o comportamento passivo e a ausência de espírito público dos que se deixaram apanhar nessa previsível e tão pouco sutil armadilha.

Referências

ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção Zero à Esquerda). p. 11-74.

BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 79-99.

BROSE, Markus. O método ZOPP para planejamento e gestão de projetos. In: BROSE, Markus (Org.). **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p. 177-184.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. 150p.

COELHO, Franklin Dias (Coord.). **Planejando o nosso desenvolvimento: sensibilização para o planejamento estratégico do município de Campos dos Goytacazes**. Campos dos Goytacazes: Escola Técnica Federal de Campos, 1996. 47p. Relatório.

COELHO, Franklin Dias. **Oficina de construção metodológica do plano estratégico de Campos dos Goytacazes**. Campos dos Goytacazes: plano estratégico de Campos dos Goytacazes, 1997. 37p. Relatório.

COUTINHO M. DA SILVA, Rachel. A importância da ação urbanística e da legislação urbana para o Rio de Janeiro e São Paulo no contexto das cidades mundiais. In: REZENDE, Fernando; LIMA, Ricardo (Org.). **Rio - São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades**. Brasília: Ipea, 1999b. p. 236-268.

COUTINHO M. DA SILVA, Rachel. Urbanismo e legislação urbana face às necessidades da globalização: urbanismo para uma cidade mundial. **Cadernos de Urbanismo**, Ano 1, n. 1, p. 23-27, ago. 1999a.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 176p.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfiguração do local. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 13-23.

JAMESON, Fredric. **A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 207p. (Coleção Zero à Esquerda).

LIPIETZ, Alain. Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano. **Pólis**, São Paulo, n. 27, p. 11-16, 1996.

MACHADO, Lia Osório. Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1/4, p. 5-12, jan./dez. 1993.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: Ipea, 1996. v. 1, 292p.

RAHNEMA, Majid. Participação. In: SACHS, Wolfgang *et al.* **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 190-210.

SANTOS, Milton. Quem está na frente é o povo. Entrevista concedida a Carlos Tibúrcio e Silvio Caccia Brava. **Le Monde Diplomatique**, n. 2, p. 4-7, jan. 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. 368p.

Endereço para correspondência:

Rua João Sobral Bittencourt, 41/203 – Parque Tamandaré

28030-120 - Campos dos Goytacazes – RJ

e-mail: gomes-filho@uol.com.br

Telefones: (22) 2725-6624 e (22) 8813-7657