

## A IDEOLOGIA PRIVATISTA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADES

Maria Lúcia Duriguetto\*

### RESUMO

O presente trabalho coloca em discussão os aspectos teórico-conceituais e político-institucionais que balisam a realização do *planejamento estratégico de cidades*. Também é analisado o processo de sua realização no município de Juiz de Fora, com foco na dinâmica de envolvimento de seus formuladores e na direção hegemônica de suas diretrizes interventivas na cidade. Apontando questões, mais que oferecendo respostas, o desafio posto é o de explicitar preocupações, compreender processos e refletir sobre a ideologia do planejamento estratégico de cidades, hoje tão em moda no cenário nacional.  
Palavras-chave: globalização, planejamento estratégico de cidades, aplicação municipal.

### ABSTRACT

The present work aims to discuss the theoretical, conceptual and political-institutional aspects that support strategic urban planning. Its process is also analyzed in the city of Juiz de Fora, focusing on the dynamics of the involvement of its designers, and on the hegemony of its interventionist guidelines in the city. Asking questions, rather than giving answers, the challenge presented is to explain concerns, understand processes and reflect on the ideology of strategic city planning, which is today very much in the limelight.  
Key words: globalization, cities strategic planning, municipal application.

### INTRODUÇÃO

A diretriz unificadora das ações que compõem a realização do planejamento enquanto *estratégia* é tornar a cidade competitiva, condição para torná-la *moderna e democrática*, ante as novas formas da acumulação.

Uma correta e necessária análise dessa diretriz homogênea e hegemônica implica em começarmos do começo, ou seja, das determinações macro-estruturais que explicam e que estão implicadas nessa diretriz. Em tempos contemporâneos de absorção de conceitos que estão na moda e de raso entendimento de suas forças explicativas ou desexplicativas, nada mais urgente e atual do que colocarmos na agenda das nossas preocupações a lição do saudoso Florestam (1995:5): “..é preciso refinar os conceitos. Eles precisam ser claros para

---

\* Doutora na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora

não haver confusão quando se pretende explicar a realidade. Senão, não se explica coisa nenhuma, apenas se desloca a ignorância de um nível para outro”.

É com essa preocupação que começaremos nossa análise pelo desenvolvimento de um tema que está diretamente ligado à ideologia do planejamento estratégico de cidades, a chamada *globalização*. Sem pretender realizar uma análise exaustiva sobre o tema - certamente um dos mais discutidos na contemporaneidade -, o que se pretende é um esforço de sistematização em torno de determinações econômicas e políticas que parametram a temática e a centralidade atribuída às cidades neste contexto ante às proposições da ideologia do planejamento estratégico.

## 1- GLOBALIZAÇÃO: O FIM DA POLÍTICA?

O termo *globalização*, convertido cada vez mais em tema central da análise da dinâmica social contemporânea, encontra-se atravessado por uma imprecisão teórica-conceitual em função de abarcar uma variedade de aspectos e impactos que gera em diversos campos da vida social (econômico, social, institucional, tecnológico, cultural). Aspectos e impactos que podem ser interpretados no sentido que for conveniente, ou seja, “dar-lhes o conteúdo ideológico que quiser” Chesnais (1996:24). Não obstante o supermercado de significados simbólicos que esses processos constroem, não se pode desconhecer as efetivas transformações societárias que desencadeiam, trazendo, no seu movimento, resultados frequentemente contraditórios e heterogêneos.

Assiste-se, ao mesmo tempo, a uma interconexão, integração e interdependência entre nações possibilitada por uma conexão mundial de produção, comércio, fluxo crescente de capitais, mercadorias, cultura e informações (possibilitada pela expansão dos meios de comunicação), ao mesmo tempo que tais processos resultam indissociáveis às tendências à fragmentação, desintegração e heterogeneidade no interior e entre as nações, em virtude da hierarquização e desigualdade com relação ao acesso e exercício dos recursos de poder (as polarizações globais - distância entre os países desenvolvidos e os periféricos - ao mesmo tempo desdobram-se em polarizações em escala doméstica - aumento das desigualdades sociais, particularismos étnicos, religiosos, xenofobia, etc) Chesnais (1996:37).

Os processos desencadeados, particularmente pela chamada “globalização da economia”, são aqui tematizados e referidos “à nova forma gerada nas últimas décadas pelo processo de acumulação e internacionalização do capital e às restrições crescentes que seu funcionamento e suas forças dominantes (corporações transnacionais e detentores do capital financeiro) impõem à soberania e à autonomia dos Estados nacionais” Gómez (1997:16).

A identificação da extrema positividade da era “global” por essas forças dominantes está na eficiência dos mercados livres e na superioridade de sua auto-regulação em relação às políticas dos Estados nacionais. Partem, assim, da *premissa da derrocada do “Estado-Nação” como locus da governabilidade da gestão das atividades econômicas realizadas em sua territorialidade*. Temos assistido a um processo em que a *soberania* dos Estados nacionais (como poder político supremo num território definido e independência com respeito à não interferência externa nos assuntos internos) e sua *autonomia* (capacidade de decidir e agir soberanamente nos assuntos internos e externos) estão sendo fortemente afetadas e confrontadas<sup>1</sup>.

Mas se não há dúvida de que os Estados-Nação têm menos controle sobre os processos econômicos e sociais dentro de seus territórios, isso não implica que se deva concluir que a era do Estado-Nação acabou, pois não apenas os Estados continuam sendo fundamentais para o próprio avanço da globalização econômica (ao elaborar ou somente implementar suas diretrizes), como também permanecem diferenças e especificidades nas realidades nacionais, que geram variações tanto nos questionamentos das diretrizes da globalização quanto na definição de projetos de sociedade que orientam sua ação Gomez (1998:29).

Como esclarece Chesnais (1996:34), sem a intervenção política ativa dos governos na implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir tão depressa e tão radicalmente os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente. A palavra de ordem é que as sociedades se adaptem “às novas

---

<sup>1</sup>Mesmo com impactos diferenciados, segundo as condições nacionais e de inserção internacional de cada nação, a *autonomia* e *soberania* dos Estados nacionais, especialmente dos periféricos, têm nas decisões tomadas por um conjunto limitado de governos ( Grupo dos Sete e os EUA, em particular pelo seu poder formal nos organismos internacionais – FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio) e algumas centenas de corporações transnacionais concentradas na tríade EUA-União Européia-Japão, a imposição das regras do jogo da economia

exigências e obrigações, e sobretudo que descarte qualquer idéia de procurar orientar, dominar, controlar, canalizar esse novo processo.” A necessária adaptação pressupõe liberalização e desregulamentação para o livre movimento das forças do mercado “e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado” (Chesnais, 1996:25).

Ou seja, é possível perceber o movimento principal: trata-se de liberar o capitalismo das regras, procedimentos e instituições que haviam permitido, à escala nacional, construir o “contrato social” *welfariano* (Chesnais, 1996:297) e de promover uma ofensiva contra o esgotamento do crescimento econômico experimentado pelos países capitalistas centrais a partir do início da década de 1970<sup>2</sup>.

Segundo Antunes (1999: 29-31), os elementos constitutivos mais essenciais dessa *crise* podem ser identificados na queda da taxa de lucro, que levou ao esgotamento do padrão de acumulação fordista de produção - esgotamento decorrente da incapacidade de responder à retração do consumo, produto do desemprego estrutural que então se iniciava -, na hipertrofia do capital financeiro -, passando este a constituir-se em um campo prioritário para a especulação; na maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas. Como resposta à sua própria crise, e para tentar retomar o patamar de acumulação anterior, iniciou-se uma ofensiva do capital, o que se evidenciou no desenvolvimento de um novo padrão de acumulação e no desenvolvimento de um novo projeto, conhecido como *projeto neoliberal*.

Esse novo padrão de acumulação, que Harvey (1993: 140) denomina como *flexível*, se materializa e se revela pela desregulamentação e flexibilização do processo produtivo, levando à precarização das condições de trabalho e emprego, ao combate à legislação trabalhista e à redução do poder sindical dos trabalhadores. *É nesse novo padrão de acumulação que o projeto neoliberal de regulação estatal tem sua sustentação material*. Aos Estados nacionais cabe a promoção da criação de um “ambiente de credibilidade” para os investidores que se traduz na abertura das economias nacionais, flexibilização dos direitos

---

globalizada: “e a regra do jogo vigorante é a de que todos devem competir, mas só poucos podem ganhar” (Chesnais 1996:19).

<sup>2</sup>Trata-se, segundo a análise de Mandel (1990:11-13), da emergência de uma crise econômica que expressa o esgotamento da onda longa expansiva "identificada nos países centrais a partir do II pós-guerra"(...) quando, então, se inicia uma nova 'onda longa recessiva', caracterizada por uma taxa de crescimento médio inferior à alcançada nas décadas de 1950 e 1960".

sociais, privatização das empresas públicas, corte nos gastos sociais<sup>3</sup>, etc. A redução da intervenção estatal na dinâmica da vida social vai na direção de favorecer à grande burguesia monopolista e a oligarquia financeira através de ações que possibilitam "[...] erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrático de controle do movimento do capital". Ou seja, não se pretende "reduzir a intervenção do Estado", mas encontrar as condições ótimas [...] para direcioná-la segundo seus interesses particulares de classe" Netto (1995: 195).

A apreensão desses dois processos situados no contexto de "crise" e de rearranjo global do capitalismo (reestruturação produtiva e *contra-reformas* estatais neoliberais), conformam o capitalismo monopolista no seu estágio desenvolvido e são aqui entendidos enquanto macrodeterminação das racionalidades que sustentam as correntes ideológicas que dogmatizam a regulação da vida social pelas mãos soberanas do mercado e que estarão sustentando e nutrindo formas de pensar as cidades e agir sobre elas.

È com este entendimento que *a discussão do papel das cidades - no seu significado e na sua interação com o Estado-Nação e a sociedade global* - para ser esclarecedora, precisa ser desenvolvida neste contexto das condições gerais de reprodução do capital, que impõe suas determinações nas escalas nacional/regional/local, com impactos particulares e diferenciados nas cidades, na estrutura das classes e na cotidianidade da vida social. (Ramos, 1997).

#### 1.1- MERCADOS GLOBAIS E CIDADES: ABRE ALAS QUE EU QUERO ENTRAR

Com a nova fase de reestruturação do capitalismo, ocorrida a partir das três últimas décadas do século passado, anteriormente explicitadas, iniciou-se, também, a discussão sobre o novo papel dos aglomerados urbanos no mundo globalizado. As cidades passam a ter seu papel vitalizado como agentes centrais de atração de investimentos e de desenvolvimento econômico. A obtenção deste "certificado" para a entrada de investimentos seria possibilitada pelo *planejamento de ações estratégicas voltados para torná-las atrativas para o capital*.

*As narrativas dos ideólogos do planejamento estratégico das cidades afinam-se com as dos defensores da derrocada dos Estados ante à nova lógica da economia globalizada, lógica*

---

<sup>3</sup>Tais "ajustes estruturais" são conhecidos na América Latina sob a denominação de "Consenso de Washington".

que os torna ineficientes enquanto agentes reguladores das políticas. Todo o poder e toda a liberdade são, então, aclamados para o mercado, que passa a exercer o protagonismo da regulação da vida social. O neoliberalismo é a ideologia que legitima esse domínio do privado-mercantil em todas as esferas da vida social e é a que também vem informando as narrativas da centralidade das cidades ante as novas estratégias de reprodução e acumulação do capital. Essa sincronia de perspectivas pode já ser observada nas origens dos princípios do planejamento estratégico, vejamos.

A prática do planejamento estratégico surge a partir dos anos 60 do século passado no mundo empresarial, particularmente americano, como instrumento de conquista de mercados. Esse objetivo de “conquistar mercados” seria processado por transformações nas formas de gestão empresarial, que teriam sua direção voltada para formas de organizar a produção e a circulação de produtos a partir de uma lógica estratégica, formulada a partir das novas técnicas de gerenciamento da força de trabalho e das formas de produção ditadas pela era da *acumulação flexível*. Nas décadas seguintes, assiste-se a um espraiamento da ideologia da gestão empresarial estratégica para além do circuito privatista e sua absorção por várias escolas que passam a difundir concepções, conteúdos e processos da ação estratégica para o âmbito da gestão pública.

È particularmente no final da década de 80 que a metodologia do planejamento estratégico começou a ser utilizada no setor público, com a ênfase no planejamento de cidades. Inicialmente adotado nos Estados Unidos e na Europa, e posteriormente na América Latina<sup>4</sup>, a ação estratégica é incorporada com o objetivo de tornar as cidades pólos atrativos de atividades econômicas que lhes garantam crescimento econômico, produtividade, competitividade e auto-sustentação. Similar aos ensinamentos das ações estratégicas nas empresas, as cidades são

---

<sup>4</sup>O modelo [do planejamento estratégico] vem sendo difundido na América Latina pela ação combinada das agências de cooperação e instituições multilaterais (BIRD, Agência Habitat das Nações Unidas) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o *sucesso* de Barcelona. O plano estratégico de desenvolvimento de Barcelona, exportado para o mundo todo, e muito especialmente para a América Latina, foi uma experiência iniciada em 1988, que teve por referência o plano estratégico de São Francisco, do início dos anos 80, o qual, por sua vez, inspirou-se no modelo implementado em empresas privadas americanas na década de 60. Um dos motivos da centralidade da experiência de Barcelona na área do planejamento estratégico pode ser tributada à realização das Olimpíadas de 1992, que propiciou grande aporte do governo central e investimentos privados e a experiência acumulada de gestão urbana de esquerda destinada a recuperar o conjunto da cidade cf Arantes (2000: 51-58).

concebidas como atores econômicos que encontram na lógica do mercado o modelo de planejamento e execução de suas ações.

A ideologia do protagonismo das cidades possui, como seus pólos difusores mundiais centrais, o surgimento do "movimento de eurocidades" durante a Conferência das Cidades Européias havida em Roterdam (Holanda), em 1986. A centralidade da valoração das cidades, nessa Conferência, teve seu principal foco no enfrentamento da recessão econômica dos anos 70, em especial aos aspectos relativos à atração de investimentos e geração de empregos. Na mesma direção, tem-se a realização, em Junho de 1996, da "Conferência Internacional Habitat II" (Istambul, Turquia), patrocinada pelas Nações Unidas.

O programa de ação, aprovado como compromisso internacional na Conferência em questão, constitui um elenco de princípios, diretrizes e medidas assentados na idéia de que a enorme mobilidade adquirida pelos capitais exige mudanças nos paradigmas de gestão das cidades, que devem desenvolver novas vocações voltadas para atração de investimentos<sup>5</sup>. A necessidade dessas novas qualificações do espaço citadino é originada da assertiva, já explorada anteriormente, que os Estados-Nação, condicionados pelos fluxos de globalização, apresentam grandes limitações interventivas<sup>6</sup>. Nesse contexto, as cidades apareceriam como local de interseção com os fluxos globais, uma vez que as empresas transnacionais estruturaram suas estratégias a partir do conjunto das cidades mundiais. Nessa direção argumentativa, o enfraquecimento do Estado-Nação geraria a necessidade de que as cidades assumissem um papel mais independente na formulação e implantação de seu processo de desenvolvimento e acumulação de riquezas<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Princípios, diretrizes e medidas difundidos por consultores internacionais, com destaque para Jordi Borja e Manuel Castells, aos quais foi encomendado a produção de um documento de análise e propostas especialmente para a Conferência Habitat II. Esses ideólogos catalães e seus discípulos vêm exercendo, seja pela via de consultorias, seja pela produção de textos, um forte papel de difusores das virtudes do planejamento estratégico num número crescente de cidades da América Latina.

<sup>6</sup>Como afirma Castells, o papel essencial do Estado "consiste em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às possibilidades do país" (1999:153).

<sup>7</sup>Borja e Castells (1997:19), defendem o planejamento estratégico como uma solução para o enfrentamento das questões impostas pela globalização e uma alternativa para as cidades crescerem e competirem com outras cidades. Segundo os espanhóis, os Estados nacionais são demasiadamente pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de riqueza e tecnologia e demasiadamente grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais. Assim, as cidades teriam a capacidade de cumprir as tradicionais funções que foram sempre dos Estados Nacionais, a função de acumulação e a função de legitimação.

Os temas e estratégias das cidades para potencializar as oportunidades de inserção na dinâmica global, no sentido de obter uma menor exclusão dos projetos de desenvolvimento econômico, cultural e social, estão relacionados à atratividade e competitividade - competitivas na formação de riqueza -; colaboração público-privado - apoio e suporte a investidores privados; desenvolvimento do marketing territorial, principalmente centrado nas oportunidades para a realização pessoal; qualidade do espaço e da ordem urbana; segurança individual; integração, coesão e solidariedade social dos cidadãos (Borja, 1997:89-92 e Lopes,1998:32). São esses elementos atrativos que tornariam as cidades objeto de escolha dos mercados.

A demarcação das funções relativas à gestão pública torna-se fundamental na consecução dessas atratividades das cidades para os olhos mercantis. Em sintonia com os postulados neoliberais, dissemina-se uma visão de que o crescimento das ações e dos serviços públicos gerou problemas na administração da coisa pública, como aumento da máquina administrativa, dificuldades na tomada de decisões, ineficiência do funcionalismo público e centralização administrativa nos gestores. Tais deficiências conduziram à uma nova visão da administração pública, centrada na diminuição de seu tamanho pela redução de suas funções, pela formação de parcerias com o setor privado ou pela privatização de suas instituições e serviços. Esses novos padrões de administração pública aparecem baseados no conceito de “governança”<sup>8</sup>.

Os princípios e a visão política deste *projeto de cidade* presente tanto nas diretrizes econômicas quanto nas diretrizes administrativas nada mais significa do que dotar as cidades de atributos competitivos frente às demandas e expectativas do mercado. Nas palavras de Jordi

---

<sup>8</sup>“Por este termo, entende-se o sistema local de decisões fundado em relações de parceria, acordo, negociação, cooperação entre os diversos sujeitos que compõem a cena política local, que permita a regulação coletiva dos interesses particulares. Dois são os princípios da “governança” local: 1- identificação das forças sociais locais existentes na cidade e os seus respectivos interesses; 2- a construção de um pacto territorial em torno de três eixos: a inserção da economia local no novo modelo de desenvolvimento gerado pela reestruturação e globalização das economias regionais e nacionais; a garantia dos direitos urbanos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de vida [...] e a reforma da máquina administrativa local visando dotá-la das condições de eficiência e eficácia necessárias ao papel do poder público na “governança” do município” (Queiróz e Júnior, 1997:16). Alinhamo-nos com Fiori (1997:105) que desmistificou a noção dessa *governabilidade* – originada no diagnóstico conservador da crise – revelando o quanto ela é, de fato, uma categoria estratégica, associada à agenda político-econômica neoliberal.

Borja (1997: 89) um dos mais importantes ideólogos desse projeto de cidade, o governo local deve promover a cidade para o exterior, “desenvolvendo uma imagem forte e positiva, apoiada numa oferta de infra-estruturas e serviços (de comunicações, econômicos, culturais, de segurança etc) que atraia para a cidade investidores[...]”. A promoção econômica da cidade também implica “realizar campanhas internacionais que atraiam investidores e visitantes, promover e gerir espaços destinados a feiras/eventos, centros de convenções e parques industriais e tecnológicos, estabelecer escritórios de informação e assessoria para empresários e investidores locais e internacionais etc” (Borja, 1997:92).

No campo da gestão pública, defende-se a “transferência dos serviços e atividades públicas” para a “gestão empresarial”, “visando obter a máxima eficiência econômica” (Borja, 1997:96).

Essa inflexão dos processos políticos para a ação municipal nas últimas duas décadas é assim explicitada por Santos Júnior (2001:43-35):

Há um deslocamento conceitual na abordagem da questão urbana, anteriormente centrada na problemática da produção e gestão do solo urbano, e dos conflitos redistributivos entre os diferentes agentes produtores e usuários da cidade. Nesse paradigma, cabia ao Estado não só a provisão de bens e serviços humanos, como também a gestão dos instrumentos de planejamento urbano. (...) No novo modelo, o eixo de análise se desloca para a produtividade urbana, e a identificação dos obstáculos para a inserção competitiva das cidades nos circuitos globais. As funções do poder público também se deslocam: as da gestão e do planejamento da cidade, para a garantia de um meio ambiente favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico; os da provisão universal de bens e serviços urbanos, para o desenvolvimento de práticas focalizadas que visem reduzir os níveis crescentes de pobreza.

Podemos evidenciar, com o exposto acima, que a ideologia que informa as premissas do planejamento estratégico das cidades tem, na adaptação aos ditames da globalização econômica e na nova estrutura de administração pública neoliberal, as suas diretrizes fundantes. Assim, como esclarece Arantes (2000:26):

Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja - como mostrou a exaustão Lefèbvre e depois toda a geografia humana recente - uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital [...] há algo de novo a registrar nessa

fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias.

O planejamento estratégico das cidades é, assim, pensado e desenvolvido ante os ditames da globalização, que subordinam as cidades à criação de instrumentos voltados a incrementar sua competitividade e para ofertá-las no mercado global. Nessa dinâmica privatista, a competência das funções do “governo local” é qualificada não por ações que busquem, no limite, padrões universalistas de justiça social, mas que integre a organização dos espaços urbano-regionais e os investimentos públicos nos circuitos de realização do capital internacional. Assim, uma gestão pública associada com a noção de competitividade global (livre mercado, crescente vulgarização da prestação de serviços sociais) atingem o status de um *bom senso, de boa governança*.

Nessa direção, o planejamento estratégico tende a transformar a gestão pública numa atividade meramente técnica e administrativa voltada para a construção, nas cidades, de atributos de competitividade e atratividade para os grupos econômicos privados. Essa lógica privatista de ordenamento das políticas que regulam os aglomerados urbanos é legitimada por uma *estratégia discursiva politicamente neutra*. Em outras palavras, produz-se um certo consenso que a única via de qualificação e sobrevivência das cidades é a adoção dessa estratégia competitiva, o que tende a produzir um ocultamento ou obstrução dos conflitos de interesses presentes na sociedade pela criação de mecanismos que aparentam a sua inexistência.

## 1.2. O CONSENSO DO PENSAMENTO ÚNICO

Como anunciam Castells e Borja (1996:156), “em todas as cidades, o projeto de transformação urbana é a somatória de três fatores: sensação de crise pela globalização, negociação entre os atores públicos e privados e geração de liderança local e consenso público para o salto da cidade”.

Os mecanismos formadores do consenso em torno das *idéias estratégicas* se materializam na feitura dos passos metodológicos de construção do planejamento estratégico. Em primeiro lugar, afirma-se a necessária “articulação público-privado tanto na definição de objetivos e programas como na execução de linhas de ação e de projetos” (Borja &

Forn:1996:46). A consolidação das cidades como atores políticos e econômicos dependerá “da possibilidade de estimular grandes projetos urbanos que contem com a participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso cidadão”, que resulte em cultura cívica e patriotismo de cidade (Borja, 1997:82).

A cidade seria, assim, um pólo de articulação de interesses, envolvendo sociedade civil, iniciativa privada (agentes econômicos) e Estado. Os passos metodológicos de realização dessa articulação de interesses e de formação de um consenso iniciam-se na escolha da equipe dirigente e dos consultores responsáveis. Esses devem ser tecnicamente capazes e sua função é a de coordenar os trabalhos. A estrutura fixa é geralmente composta por Conselhos cuja função é a obtenção de consensos. São eles: Conselho Diretor (ou Comitê Executivo, Conselho Permanente), responsável pela viabilização do planejamento em todas as suas fases, como análise e aprovação das metas, metodologia dos cronogramas e do programa de execução e de divulgação e dos sistemas de implantação; Conselho da Cidade (ou Conselho da Comunidade, Conselho Geral, Conselho Estratégico, Comissão Plenária), órgão de participação cidadã, devendo incluir representantes de entidades do governo municipal, estadual e federal e representantes da sociedade civil que abrangeria segmentos amplamente diversificados como sindicatos e movimentos sociais diversos, entidades assistenciais, beneficentes, filantrópicas e religiosas; as organizações não-governamentais; associações de bairros, centros de pesquisa, organizações profissionais/corporativas; meios de comunicação social, igrejas, entidades culturais e personalidades. A escolha desses membros é função dos patrocinadores e do Conselho Diretor. Essa participação visa alcançar para o plano uma grande visibilidade e, ao mesmo tempo, obter o consenso cidadão e o compromisso dos atores sociais para os objetivos, ações e projetos definidos.

A utilização dessas técnicas [metodológicas] visa à “definição de objetivos que permitam ganhos de competitividade em um mundo globalizado, gerando melhorias da qualidade de vida, através da convergência das estratégias de todos os atores com capacidades e recursos para atuar na construção da cidade desejada” (Lopes, 1998:90). Assim, apresenta-se como solução para uma inserção vitoriosa nos mercados globais, a formação de uma boa articulação entre poder público, empresas e entidades da tão *celebrada sociedade civil*.

Evidencia-se, com o exposto, que o desenvolvimento das estratégias voltadas para a necessária feitura do planejamento estratégico nas cidades parte da formação de processos de discussão em torno de um *projeto de cidade já pré-concebido imposto pela crise*<sup>9</sup>. Assim, mesmo que incorpore diferentes organizações e sujeitos nas discussões e debates, é a diretriz maior da instrumentalização da cidade pelos interesses do capital que prevalece. Ou seja, os princípios, programas e projetos que compõem o planejamento estratégico são investidos de significados que legitimam a apropriação direta dos instrumentos de poder público pelo capital internacional e local.

Nessa direção, a realização dos passos metodológicos de envolvimento dos sujeitos - a chamada *engenharia do consenso* - incorpora, a priori, uma lógica que estimula uma aceitação acrítica e despolitizada do plano, particularmente das classes subalternas e das organizações que expressam e defendem seus interesses, porque apresenta a idéia da existência de comunidades harmônicas, da cidade como sinônimo de cooperação, de negociação, de completa convergência de interesses. O que é suprido, aqui, é o conflito como publicização de interesses divergentes, objetivamente presente na prática social e política.

## 2- PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE JUIZ DE FORA: ORIGEM, CONCEITOS E OBJETIVOS<sup>10</sup>

Os fundamentos ideológicos que edificam as ações estratégicas no campo das cidades, expostos nos itens anteriores, constituem a bússola que nos guiará na análise dos passos metodológicos do planejamento estratégico formulado para Juiz de Fora. Interessa-nos, aqui, explicitar seu *modus operandi*, destacando prioritariamente seus *protagonistas* e suas *idéias estratégicas*.

<sup>9</sup>Como afirma Fischer (1997: 17): “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”.

<sup>10</sup> As reflexões contidas neste item tiveram a colaboração das bolsistas de Iniciação Científica Débora C. M. Agostinho e Raquel Severino de Barros.

Segundo o documento intitulado “Plano Estratégico - Juiz de Fora”, a idéia de desenvolver um planejamento estratégico para Juiz de Fora começou a se concretizar em março de 1997 na cidade de Barcelona, Espanha, durante o seminário “As cidades latino-americanas e do Caribe no Novo Século”, do qual participaram o prefeito municipal e o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico.

A adoção da metodologia do planejamento estratégico de cidades por parte da administração municipal surgiu da necessidade de atrair atividades econômicas que garantam competitividade e auto-sustentação à cidade e de promover um “processo de desenvolvimento organizado, harmônico e equilibrado, assegurando e melhorando os indicadores sociais.” A preocupação básica que norteou a realização do Plano foi a de criar condições para a efetividade da *governabilidade*, ou seja, “estabelecer uma ação institucional organizada, através do pacto e do compromisso coletivo”, para dotar a cidade de um instrumento capaz de ordenar seu desenvolvimento econômico, social e cultural. (PLANO JF, 2000: 18).

Esse pacto e esse compromisso coletivo são tidos como os alicerces centrais do Plano. Como afirma um dos seus idealizadores centrais, “o plano e a estratégia só existem se houver um consenso em relação aos horizontes programados pela comunidade, acima de qualquer comprometimento específico, partidário ou político, mas pensando-se em conjunto” (Secretário de Desenvolvimento Econômico - Tribuna de Minas – Informe Especial, 1/04/2004).

O primeiro passo concreto na direção do desenvolvimento do planejamento estratégico municipal ocorreu com a realização, em abril do mesmo ano, do seminário “A cidade como sujeito de desenvolvimento: a necessidade de uma visão de longo prazo”, do qual participaram cerca de 400 pessoas, englobando agentes econômicos, atores sociais diversos e formadores de opinião (PLANO JF, 2000:21-22). Foi utilizado como modelo para a realização do Plano a experiência de Barcelona, os documentos do Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (Cideu)<sup>11</sup> e o plano estratégico da cidade do Rio de

---

<sup>11</sup>Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano é uma entidade que congrega cerca de 50 membros de 20 países, se constituindo em importante fórum de debates e intercâmbio de experiências de planejamento estratégico, além de promover assessoria técnica, seminários de capacitação e acordos de cooperação com organismos internacionais e agências de fomento, como a agência Espanhola de cooperação Internacional (AECI) e o Banco Interamericano de desenvolvimento (BID).

Janeiro. Neste evento, os responsáveis pelo planejamento estratégico das cidades de Barcelona e do Rio de Janeiro apresentam suas experiências, métodos e resultados.

O passo inicial para a concretização do Plano JF se deu em agosto de 1997 quando foi assinado o contrato de constituição de seu *Consócio Mantenedor* com a função de mobilizar, divulgar e organizar a participação do setor empresarial na sustentação institucional e financeira do Plano - custeio das despesas de divulgação, mobilização, administração e consultoria especializada em planejamento estratégico de cidades (PLANO JF, 2000:23). Dentre as empresas e instituições consorciadas figuram a Belgo Mineira, Café Toko, Companhia de Saneamento e Pesquisa do Meio Ambiente (CESAMA); Cia Paraibuna de Metais; Cia de Concessão Rodoviária de Juiz de Fora/Rio de Janeiro (CONCER); Mercedes Bens; MRS Logística e Unimed. O Centro Industrial, a Associação Comercial, a Câmara de Dirigentes Lojistas, a Associação das Micro e Pequenas Empresas e a Agência de Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região coordenaram as atividades, desempenhando a função de promotores do Plano JF. Assim, as 13 empresas e associações, mantenedoras do consórcio, são privadas, garantindo recursos para o financiamento das atividades e contratação de consultoria especializada.

A partir de reuniões entre o *Comitê Executivo* - órgão técnico responsável pela elaboração e operacionalização das ações bem como pela coordenação dos trabalhos técnicos e administrativos das pessoas e grupos envolvidos, a cargo do Secretário de Desenvolvimento Econômico e de 11 técnicos – os promotores do Consórcio Mantenedor e as empresas consultoras, foi identificado o grupo de pessoas capazes de assumir as funções do *Conselho Diretor*. Este conselho seria o responsável pelo processo de elaboração do Plano, constituído por 31 cidadãos com liderança, conhecimento e poder decisório sobre as ações de impacto na cidade e com a responsabilidade de orientar e acompanhar as decisões do Comitê Executivo. O Conselho Diretor, que tomou posse em março de 1998, foi composto por representantes das seguintes instituições públicas e privadas: Café Toko; Clube de Engenharia; Belgo Mineira; Sistema Pio XII de Educação e Comunicação; ASTRANSP; Embratel; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPLAN); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Cia Paraibuna de Metais; Câmara de Dirigentes Lojistas; Banco Real; SINEPE – SUDESTE; Supermercado Bahamas; Paraibuna Turismo; Universidade Federal de Juiz de Fora; EMCASA; TV Panorama; Mercedes Benz do Brasil; Grupo Solar; Cia de Concessão

Rodoviária de Juiz de Fora/Rio de Janeiro (CONCER); MRS Logística; Cemig; Rede Globo; U&M Construção Pesada e Agência de Desenvolvimento de Juiz de Fora e Região. Assim, o Conselho Diretor, que irá elaborar o plano, tem 19 representantes de empresas privadas e seis representantes de instituições públicas. E é interessante observar que, das 13 empresas que sustentam financeiramente a feitura do Plano, oito delas tem assento no Conselho.

O último órgão que compõe a estrutura organizacional do plano é o *Conselho da Cidade* – “órgão de participação institucional e cidadã, constituído por representantes dos mais diversos segmentos sociais, com a responsabilidade de homologar as diretrizes do Plano em todos os seus níveis – Diagnóstico, Objetivos e Estratégias”. Foi empossado em agosto de 1998 com 200 membros; tendo o prefeito municipal como presidente (PLANO JF, 2000:22).

Como visto, a composição do Conselho da Cidade é ampla. E é a primeira vez que é criado um espaço na estrutura organizativa do plano com a participação de representantes populares. Mas, como está definido, essa composição é formada por representantes de diferentes segmentos sociais, o que conduz a uma representação “*popular e cidadã*” que conta com entidades, associações, sindicatos trabalhistas, instituições acadêmicas, empresas, organizações não-governamentais, personalidades etc. O que nos chama atenção é a falta de definição dos critérios dessa representação, em que se tem sob o crivo da *participação cidadã* tanto empresas e sindicatos trabalhistas quanto de personalidades. Mas essa indefinição só vem ratificar a intenção anteriormente exposta da formação de um *consenso coletivo*: *equalizar as representações como se equaliza seus interesses, seus modos de pensar*. Uma personalidade da vida cultural da cidade tem o mesmo interesse que um empresário do setor agrícola que por ventura tem o mesmo interesse que o representante sindical dos bancários. E essa conjugação de interesses tem como horizonte a formulação de ações que produzirão uma cidade em que todos terão os mesmos frutos e realizações.

Mas, mesmo que essa “participação cidadã” não fosse indiferenciada, o Conselho da Cidade não traria nenhuma consequência efetiva para o desenvolvimento do Plano. É que a função desse espaço “popular e cidadão” é meramente simbólico. Na verdade, o Conselho somente se reunirá para homologar documentos preparados pelo Comitê Executivo previamente aprovados pelo Conselho Diretor. Seu papel não mais é que homologar os consensos, as orientações, as escolhas das ações estratégicas para a cidade definidas pelos mantenedores financeiros e pelos componentes do Conselho Diretor – os honrados “cidadãos

com destacada liderança, conhecimento e poder decisório na cidade”. O caráter meramente homologatório do Conselho da Cidade pode ser identificado nos passos seguintes de desenvolvimento do Plano.

Em concomitância à primeira fase do Plano – chamada *organização* ou *montagem de sua estrutura fixa* -, iniciaram-se os trabalhos de *Diagnóstico*, em que foram entrevistados cidadãos capazes de oferecer uma *visão crítica e pró-ativa da realidade* e das tendências que afetam a cidade. Os cidadãos eleitos por esses critérios foram pessoas ligadas diretamente à Administração Municipal (20 pessoas) e personalidades ligadas à história recente na cidade (50 pessoas). As entrevistas foram realizadas (respectivamente) nos meses de agosto de 1997 e março de 1998 e seus resultados embasaram a elaboração de um questionário qualitativo, com questões gerais e específicas sobre a cidade, que foi aplicado em cerca de 150 personalidades ligadas aos diversos segmentos sociais (PLANO JF, 2000:23).

Como podemos perceber, foi a partir da percepção de 70 pessoas escolhidas pelo simples critério de possuírem uma visão crítica da realidade, sem que saibamos que critérios foram usados para se saber que tipo de crítica se tenha e no interesse de quem ela é formulada, é que foram formuladas os questionários para serem aplicados a 150 personalidades que representam um vasto e impreciso campo dos *diferentes segmentos sociais*. Mas, certamente, essas 150 pessoas também foram escolhidas pelo sua profunda percepção crítica e conhecedora da realidade municipal, senão não saberiam responder as perguntas ou mesmo divagar sobre os argumentos e impressões formulados pelos 70 notáveis. Continuemos.

As informações originadas das entrevistas e da tabulação dos questionários foram analisadas pelo Comitê Executivo, que as sistematizou em *temas críticos* para a cidade: Atividades Econômicas; Qualidade do Espaço Urbano, Desenvolvimento e Coesão Social e Identidade e Cidadania. Esses temas foram aprovados pelo Conselho Diretor em reunião realizada em Junho de 1998 (PLANO JF, 2000:24).

Assim, a primeira fase do processo de elaboração e aprovação do *Diagnóstico* só contou com a colaboração das personalidades ligadas diretamente à administração e dos cidadãos notáveis, cujas contribuições foram sistematizadas e elaboradas em *temas críticos* pela equipe técnica do plano, sob coordenação de seu protagonista, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e, posteriormente sancionada pelos empresários e representantes da administração municipal.

Posteriormente, para cada tema crítico, foi formado pelo Comitê Executivo, a seu arbítrio, um *grupo de trabalho de diagnóstico* composto por cidadãos novamente inseridos no transparente critério dos vários segmentos sociais. Cinco reuniões foram realizadas para cada grupo, entre agosto e setembro de 1998, que contaram com o seguinte número de participantes: Atividades Econômicas (26 pessoas); Qualidade do Espaço Urbano (22 pessoas), Desenvolvimento e Coesão Social (27 pessoas) e Identidade e Cidadania (16 pessoas). Esse processo deu início à definição do Diagnóstico que orientará o estabelecimento das *linhas estratégicas*. Nada de novo em relação a quem está participando e conduzindo a feitura do Plano. Nesse momento de definição das linhas estratégicas do Plano, não se podia adicionar às discussões, aos debates e às escolhas estratégicas, os que até agora estiveram fora do processo. Pois, agora, é a hora da definição dos pontos fortes, dos pontos fracos e das tendências locais<sup>12</sup>. Momento crucial para a formação de uma visão consensual, por isso o pequeno número de participantes para cada tema. E uma participação legitimada pelo crivo do conhecimento de causa, portanto esses grupos formam um coletivo bastante homogêneo. É uma conversa entre pares. Além das atividades desenvolvidas pelos grupos de diagnóstico, o Comitê Executivo organizou seminários internos com a participação de economistas e urbanistas.

Os relatórios finais dos trabalhos dos grupos de diagnóstico foram sistematizados e organizados pelo Comitê Executivo, sendo apresentados em reunião conjunta dos grupos e *homologado* em dezembro do mesmo ano numa reunião do Conselho da Cidade. Assim, a única vez em que o Conselho da Cidade participou do Plano, mesmo que só para o homologar, foi na fase de definição do “modelo de cidade desejado e factível” e das linhas estratégicas a serem adotadas para sua execução. Mas, também foi possibilitado, *aos não notáveis*, uma contribuição de sua pouco acurada e reflexiva visão da cidade à formulação do Plano. Após as fases de Organização e de Diagnóstico, foi preparado um manual com uma ficha para apresentação de projetos distribuída para a comunidade. Adicionalmente, utilizou-se a captação de projetos pelo telefone através do sistema 0-800. No total foram apresentados 334 projetos, sendo 271 através de fichas de propostas e 63 através do 0-800 (PLANO JF, 2000:24).

<sup>12</sup> Seguindo as orientações dos consultores contratados, que por sua vez, seguem a metodologia catalã.

Podemos evidenciar um grande número de projetos encaminhados pelos que, até este momento, não haviam sido chamados a participar das reflexões quanto ao projeto de cidade em que vivem e sobre as condições de vida e de trabalho que nela encontram. Entretanto, não encontramos em nenhum documento consultado acerca do Plano a elucidação da proveniência e dos conteúdos das sugestões enviadas. Assim, não sabemos se as sugestões tiveram uma dominância originária de associações, entidades, sindicatos, instituições ou se vieram majoritariamente de iniciativas individuais. E principalmente desconhecemos o conteúdo das propostas encaminhadas. A única informação obtida foi que o Comitê Executivo classificou os projetos recebidos dentro das linhas estratégicas já anteriormente definidas.

As linhas estratégicas do Plano, o número de projetos e seus conteúdos programáticos foram assim definidos: *Cidade Competitiva* (54 projetos) – direcionada para reforçar a posição da cidade na rede de cidades competitivas do cenário nacional e internacional pela modernização de sua infra-estrutura de apoio à atividade econômica e gerencial; *Cidade Educadora* (34 projetos), se compõe de ações que visam ampliar a prestação de serviços educacionais, as oportunidades de acesso ao conhecimento e a empregabilidade; *Cidade Eficiente* (32 projetos), estratégia que objetiva aperfeiçoar a realização de políticas públicas e os mecanismos de integração e cooperação entre a comunidade e o poder público; *Cidade Solidária* (68 projetos), visa ampliar a mobilização, a participação popular e a convivência social e promover serviços de educação e saúde de qualidade, emprego, moradia, lazer, esporte e cultura; por fim, a estratégia *Cidade com Espaço Urbano Atrativo* (83 projetos), destina-se a requalificar o espaço urbano, valorizando os bairros e investindo em melhorias do meio ambiente (PLANO JF, 2000:24).

Para avaliar, discutir e priorizar estes projetos, além de efetuar novas propostas, cinco grupos de trabalho foram instalados, um para cada linha estratégica, compondo um total de 166 participantes, que se reuniram nos meses de maio e de junho de 1999. Cada grupo de trabalho de propostas analisou e discutiu os projetos de sua linha estratégica durante seis semanas resultando numa seleção, classificação e priorização dos mesmos. Foram selecionados, por cada grupo, os projetos considerados estratégicos para a cidade (PLANO JF, 2000:24).

Nessa fase conclusiva do Plano houve o dobro de participação nos grupos de trabalho em relação à fase anterior. No entanto, a definição dessa participação continua a obedecer aos

mesmos critérios já definidos. A abertura para a participação ampliada da população só foi possibilitada no campo das sugestões, ficando a discussão da versão definitiva do Plano nas mãos de seus mentores ilustres e notáveis.

O número de projetos priorizados para cada linha estratégica foi: Cidade Competitiva (33), Cidade Educadora (19), Cidade Eficiente (18), Cidade com Espaço Urbano Atrativo (32), e Cidade Solidária (20), totalizando 122 projetos.

Podemos observar uma significativa redução do número de projetos das linhas estratégicas *Cidade com Espaço Urbano Atrativo* (de 82 para 32) e *Cidade Solidária* (de 68 para 20), linhas voltadas para o desenvolvimento de políticas públicas e para o incremento de ações potencializadoras da participação popular no espaço citadino.

Conhecido o universo das propostas passou-se a analisar o modo de agrupá-las de forma a traduzi-las em estratégias. Assim, foram definidas as três estratégias que compõem o Plano JF: Juiz de Fora, Cidades de Oportunidades, composta de 02 objetivos (Desenvolvimento de Atividades Produtivas e Oportunidades de Desenvolvimento Econômico e Profissional) e 34 projetos; Juiz de Fora, cidade Pólo da Zona da Mata, com 02 objetivos (Infra-estrutura de Desenvolvimento Regional e Serviços Regionais de Saúde e Educação) e 17 projetos e Juiz de Fora, Cidade de Qualidade, com 4 objetivos (Qualidade Urbana, Meio Ambiente, Administração pública e Serviços Públicos) e 42 projetos, perfazendo, no total, 93 projetos (PLANO JF, 2000:25).

A idéia central da estratégia “Juiz de Fora, Cidade de oportunidades”, é promover a prosperidade econômica da cidade. Esta estratégia visa desenvolver ações diretas sobre as atividades produtivas, com ênfase nos campos do conhecimento e da tecnologia (serviços de telecomunicações, informática e incubação de empreendimentos de alta densidade tecnológica), instalação de novas infra-estruturas e apoio às atividades industriais, agronegócios, comércio e serviços. Também objetiva fomentar a empregabilidade e inserção social através do apoio aos pequenos empreendedores, a expansão da educação básica, a capacitação e qualificação profissional. (PLANO JF, 2000: 30). A segunda linha estratégica, “Juiz de Fora, Cidade Pólo da Zona da Mata”, objetiva potencializar a cidade na articulação do desenvolvimento econômico local e regional e ampliar suas atividades e ofertas de serviços, em especial nas áreas de educação, saúde e logística (PLANO JF, 2000: 47). A última estratégia, “Juiz de Fora, Cidade de Qualidade”, objetiva avançar nos indicadores

sociais pela melhoria dos serviços públicos, particularmente nos bairros. Compõem essa estratégia ações para a *qualidade urbana* - melhorar os espaços e edificações; para o *meio ambiente* - fiscalização e educação ambiental e *administração pública* - integração e cooperação entre a comunidade e o poder público. A síntese dessas três linhas estratégicas moldam o objetivo central do Plano: “Elevar Juiz de Fora a novos padrões de referência em serviços de educação e saúde, cultura, equilíbrio social e qualidade de vida, consolidando seu papel integrador do entorno. Desenvolver uma cidade com equilíbrio do espaço urbano, respeitosa da coisa pública e do meio ambiente, pólo econômico e logístico da Região Sudeste-Sul, orientada para novos campos do conhecimento e da tecnologia.” (PLANO JF, 2000: 28).

Podemos perceber que a definição do Plano a partir da síntese das linhas explicitadas revela uma legitimação e uma aceitação das ações prospectivas no campo das atividades produtivas e do desenvolvimento econômico, da prestação de serviços de consumo coletivo e do meio ambiente.<sup>13</sup>

A exposição dos passos metodológicos do desenvolvimento do Plano revelou-nos uma forte centralização em poucas mãos e mentes dos processos que materializaram a sua construção e finalização. E essa afirmação pode também ser ratificada nos próprios argumentos e exemplificações utilizados pelos seus condutores. Segundo o Secretário de Desenvolvimento Econômico (coordenador do Conselho Consultivo), no segundo semestre de 2001 ( após três anos de conclusão do Plano), foi realizada uma pesquisa<sup>14</sup> para avaliar o Plano Estratégico. O Secretário afirma que, no que diz respeito à participação cidadã, na fase de elaboração, foram mais de mil participantes com o apoio da iniciativa privada, do Conselho Mantenedor e do suporte público/privado (Jornal Tribuna de Minas, Informe Especial, 1/04/2004).

Como visto, “a participação cidadã” só foi viabilizada nos momentos homologatórios, por meio do Conselho da Cidade, e do envio de propostas e sugestões por meio de fichas ou via telefone. Mesmo assim, não se tem nenhum documento que contenha a sistematização dessas

---

<sup>13</sup>Mas é interessante observar que o objetivo do plano é omissivo ao que tange às ações impulsionadoras de uma efetiva participação popular nessas ações. Podemos perceber que a linha estratégica *Cidade Solidária* apresentava, entre seus objetivos, ampliar a “mobilização e a participação popular”. As sínteses e reformulações operadas com a articulação das linhas e com a formulação do objetivo do Plano não nos permitem identificar aquela ação impulsora da “participação popular”, a não ser através da relação com o enunciado que aparece na linha *Cidade de Qualidade*: “integração e cooperação entre a comunidade e o poder público”.

propostas e sugestões e de seus formuladores. Assim, a participação cidadã realmente existente foi a dos empresários que sustentaram financeiramente o Plano, de gestores da administração pública e de personalidades da cidade com notório saber sobre seus problemas e potencialidades presentes e latentes.

No que tange ao conhecimento da população acerca da realização do Plano, o Secretário relata que, de acordo com a pesquisa, “51% dos entrevistados tinham conhecimento das entidades participantes e da coordenação do Plano. A liderança foi identificada pelo executivo municipal, com destaque para o prefeito”. Nada mais verdadeiro, pois foram as entidades empresariais que compuseram o Consórcio Mantenedor e grande parte do Conselho Diretor; o Secretário como coordenador do Conselho Consultivo e o prefeito, presidente do Conselho da Cidade, os efetivos atores do plano.

Essa constatação só vem reafirmar a exclusão, em todos os processos decisórios do desenvolvimento do Plano, de uma efetiva e ampla participação das organizações, entidades, associações e sindicatos que representam os interesses das classes subalternas.

Segundo o Secretário, a pesquisa considerou também a percepção e a expectativa das pessoas em relação ao Plano. Para isso, foi realizada uma entrevista com mais de 80 associações de bairros, cujo resultado demonstrou “que 90% dos entrevistados conheciam o Plano. Em relação aos objetivos, 44% das respostas foram concentradas na melhoria da cidade, no planejamento democrático, no crescimento controlado do desenvolvimento. No que diz a respeito à importância, também ocorreu uma grande concentração de respostas na melhoria da qualidade de vida da cidade”. Como podemos perceber, o conhecimento do Plano é identificado pelo conhecimento dos seus objetivos. Em outras palavras, pelo produto que o Plano almeja alcançar com a sua realização. Mas tanto esses objetivos quanto o produto do Plano identificados nada mais foi que o conteúdo dos slogans produzidos para divulgar a importância da realização do Plano. Mede-se, então, o conhecimento dos componentes dessas associações pelos meios de divulgação e de marketing produzidos, não pela efetiva participação desses na sua discussão e elaboração.

Para o Secretário, os resultados da pesquisa acima relatados “mostraram que o Plano conseguiu aprofundar o processo de participação, a idéia de construção da cidade de forma coletiva”. Reafirmando as observações feitas anteriormente, aí está o consenso gerado pela

---

<sup>14</sup> Segundo o secretário, a pesquisa realizada é de caráter acadêmico, mas não divulgou a fonte.

ritualística da participação cidadã e pela falsa existência de uma visão coletiva e comum da cidade. Na verdade, o que se teve foi um consenso gerado pela participação dos interesses privados e mercantis e pela visão empresarial da cidade<sup>15</sup>. A formação do consenso, tão aclamado pelos ideólogos do planejamento estratégico, expressa essa despolitização dos interesses em disputa: “o consenso não é o resultado do contraditório, do confronto de interesses divergentes e de sua negociação; ele está posto, naturalmente, pelo compartilhamento de uma experiência urbana suposta comum e indivisível” (Vainer, 2002:117).

Em outras palavras, sob o véu ideológico da unificação da cidade e do envolvimento de todos em torno de objetivos e interesses comuns, da parceria entre público e privado, se mascarou a relação direta e aberta entre poder público e associações e entidades empresariais na organização e definição do planejamento estratégico, como revela o próprio Secretário citando outros dados da pesquisa. Segundo ele, a pesquisa também mediu a percepção do Conselho Diretor do Plano. Diz ele: “dos conselheiros, 50% apontaram que os resultados foram coerentes com o que foi proposto. *Ainda lhes foi questionado se houve influência da empresa por eles representada na elaboração das diretrizes. Grande parte das respostas foi “sim”*. Os responsáveis pelos projetos também responderam que os temas dos projetos eram coerentes. *Esses resultados indicaram que o plano conseguiu estabelecer um consenso entre os interesses públicos e privados, pois 67% dos projetos envolvem a parceria dos setores público e privado*<sup>16</sup>” (grifos nossos, O Plano Estratégico e a Administração das Cidades – Jornal Tribuna de Minas, Informe Especial Juiz de Fora, 1/04/2004).

O dado revelado pelo Secretário de que 67% dos projetos envolvem a parceria dos setores público e privado e que as diretrizes elaboradas para o Plano materializam as orientações e demandas

<sup>15</sup>Carlos Vainer (2002:115-116), ao analisar a feitura do planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, evidencia semelhante existência dessa farsa estratégica, “cujo objetivo tem sido o de legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade” e a presença de “uma espécie de naturalização da desigualdade. ‘Desiguais porém unidos em torno de objetivos comuns’.

<sup>16</sup>O último relatório consultado acerca do andamento da implementação dos projetos contidos nas linhas estratégicas definidas do Plano revela o seguinte quadro: linha estratégica, *Cidade de Qualidade*, 26 dos 42 projetos em execução (22 implantados e 4 em desenvolvimento); linha estratégica, *Cidade de Oportunidades*: 28 dos 34 projetos em execução (21 já implantados e 6 em desenvolvimento, a desenvolver são 6 projetos); linha estratégica, *Cidade Pólo da Zona da Mata*: - 17 projetos, 12 dos 17 projetos em execução (PJF - Relatório 2004). Como podemos perceber, as linhas que incluem ações diretamente voltadas para o desenvolvimento econômico local e regional foram as que já estão com a quase totalidade dos projetos em execução ou já executados.

dos interesses das empresas que o sustentaram financeiramente demonstra que o objetivo do Plano é o de legitimar as demandas e efetivar em ações os interesses dos grupos econômicos dominantes.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. SP: Boitempo, 1999.
- ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BORJA, J. & FORN. “Políticas da Europa e dos Estados para as cidades” In: *Espaço e Debates*, ano XVI, nº 39, 1996.
- \_\_\_\_\_. “As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana”. In: FISCHER, T. (org). *Gestão Contemporânea – cidades estratégicas e organizações locais*. RJ: FGV, 1997.
- \_\_\_\_\_. e CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Habitat/Taurus, 1997.
- CASTELLS, M. & BORJA, J. “As cidades como atores políticos”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45. SP: Julho, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na Era da Informação”. In: BRESSER, P; WILHEIM, J. & SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. SP/Brasília: UNESP/ENAP, 1999.
- CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. SP: Xamã, 1996.
- FLORESTAN, F. Entrevista. *Folha de São Paulo, Caderno Mais*, 6/8/1995, p.5.
- FIORI. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FISCHER, T. “Gestão Contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações no local”. In FISCHER, T. (org). *Gestão Contemporânea – cidades estratégicas e organizações locais*. RJ: FGV, 1997.
- GOMEZ, J. M. “Globalização da política: mitos, realidades e dissensos”. In: *Praia Vermelha*. RJ: UFRJ, vol.1, nº1, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Globalização, Estado-Nação e Cidadania” In: *Revista Contexto Internacional*. RJ: PUC/IRI, 1998, nº21.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. SP: Loyola, 1993.
- LOPES, R. *A cidade intencional. O planejamento estratégico de cidades*. RJ: Mauad, 1998.
- MANDEL, E. *A crise do capital*. Campinas, UNICAMP/Ensaio, 1990.

NETTO, J. P. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. SP: Cortez, (*Coleção Questões da Nossa Época*), nº 20, 1995.

RAMOS, M.H.R. Poder Local e acumulação capitalista na era da globalização. In: *Revista Praia Vermelha*. RJ: ESS/UFRJ, 1997.

RIBEIRO, L. C. de Q. & SANTOS JR., O. A. dos (orgs). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. RJ: Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS JÚNIOR, O. Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. RJ/Revan-Fase, 2001.

VAINER, C. B. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano” In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_ “Os liberais também fazem planejamento urbano”? Glosas ao “Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro” in Arantes, O, Vainer, C; Maricato, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2002.

### ***Documentos e Jornais Consultados***

*Diagnóstico do Plano JF*: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – Comitê Executivo, março de 1999.

Jornal Tribuna de Minas – Informe Especial, O Plano Estratégico e a Administração das Cidades, 1/04/2004.

*Plano Estratégico de Juiz de Fora*. Comitê Executivo, março, 2000.

*Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável*: Consórcio Intermunicipal da Zona da Mata e Campos das Vertentes –MG, Agosto, 2001.

*PJF - Relatório 2004*.

Jornais do município consultados: Tribuna de Minas; Diário Regional e Jornal Panorama – publicações – janeiro de 2001 a julho de 2004.