

A Lógica Mercantil do Planejamento Estratégico de Cidades

Maria Lúcia Duriguetto¹

Resumo

O presente trabalho coloca em discussão os aspectos teórico-conceituais e político-institucionais que balisam a realização do *planejamento estratégico de cidades*. 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 and conceptual aspects as well as the political institutional ones that support the accomplishment of the cities strategic planning. Pointing out questions, rather than giving answers, the presented challenge is a one of displaying concern, understanding processes and reflecting on the cities strategic planning ideology, which is something outstanding nowadays.

Key words: Globalization – Cities Strategic planning - municipal application.

Introdução

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

¹ Profa.Dra. da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora

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.

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 (GÓMEZ 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 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 1970².

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

²Trata-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".

investidores que se traduz na abertura das economias nacionais, flexibilização dos direitos sociais, privatização das empresas públicas, corte nos gastos sociais, 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 vão estar 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.

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 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 è 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, 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 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 investimentos³. 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. Nesse contexto, as cidades apareceriam como

³Princípios, diretrizes e medidas difundidos por consultores internacionais, com destaque para Jordi Borja e Manuel Castells.

local de interseção com os fluxos globais, uma vez que as empresas transnacionais estruturam 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.

Os temas e estratégias das cidades para potencializar as oportunidades de inserção na dinâmica global, no sentido de obter uma menor exclusão do 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”⁴. 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 BORJA (1997: 89), 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[...]”.

No campo da gestão pública, defende-se a “transferência dos serviços e atividades públicas” para a “gestão empresarial”, “visando obter a máxima eficiência econômica”

⁴Por 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. (QUEIROZ 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, 1997:96). 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.

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 abstrução dos conflitos de interesses presentes na sociedade pela criação de mecanismos que aparentam a sua inexistência.

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 inicia-se na escolha da equipe dirigente e dos consultores responsáveis. Esses devem ser tecnicamente capazes e

sua 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*. 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.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. SP: Boitempo, 1999.
- 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.
- 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.
- GÓMEZ, J. M. “Globalização da política: mitos, realidades e dissensos”. In: *Praia Vermelha*. RJ: UFRJ, vol.1, nº1, 1997.
- 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*. Campus, UNICAMP/Ensaio, 1990.
- NETTO, J. P. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. SP: Cortez, (*Coleção Questões da Nossa Época*), nº 20, 1995.
- 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.
- 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.