A-PDF MERGER DEMO

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA
MESTRADO EM GESTÃO URBANA – PPGTU

ELAINE CRISTINA SCHOEFFEL

RELAÇÕES ENTRE O PLANO DIRETOR E O PLANO ESTRATÉGICO: experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC

CURITIBA
2007

ELAINE CRISTINA SCHOEFFEL

RELAÇÕES ENTRE O PLANO DIRETOR E O PLANO ESTRATÉGICO:

experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná para obtenção do título de Mestre em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Hardt

Co-orientador: Prof. Dr. Denis Alcides Rezende

CURITIBA

2007

Schoeffel, Elaine Cristina
S364r 2007
Relações entre o plano diretor e o plano estratégico : experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinvile/SC e Rio Negrinho/SC / Elaine Cristina Schoeffel ; orientador, Carlos Hardt ; co-orientador, Denis Alcides Rezende. – 2007.
195 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007
Inclui bibliografia

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento urbano – Rio de Janeiro (RJ). 3. Planejamento urbano – Joinvile (SC). 4. Planejamento urbano - Rio Negrinho (SC). 5. Planejamento estratégico. 6. Participação social. I. Hardt, Carlos. II. Rezende, Denis Alcides. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. IV. Título.

CDD 21. ed. – 711.4

ELAINE CRISTINA SCHOEFFEL

RELAÇÕES ENTRE O PLANO DIRETOR E O PLANO ESTRATÉGICO:
experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná para obtenção do título de Mestre em Gestão Urbana.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Hardt - Orientador
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Denis Alcides Rezende – Coorientador
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Fábio Duarte
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Fabrício Leal de Oliveira
Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Curitiba, 28 de agosto de 2007.

A você, Roberto, pelo incentivo, ajuda, paciência,
carinho e que tem sido um grande exemplo de luta
e superação na vida.
A você, com muito amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela luz na minha vida e pela proteção em minhas intermináveis viagens.

A meus pais, em especial à minha mãe, por sua dedicação.

Á minha família que sempre me incentivou, em especial à minha irmã, ao meu sobrinho pelos momentos felizes e à minha vó pelas orações.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela possibilidade de realização deste mestrado.

Ao Prof. Carlos Hardt, pela orientação e compreensão em todos os momentos.

Ao Prof. Denis Alcides Rezende, pelo incentivo à pesquisa e ao trabalho.

Á Prefeitura Municipal de Rio Negrinho, pela oportunidade dispensada.

Aos meus amigos Leoni, Pacheco, Eloah, Nino, Márcia, Kátia.... e todos os outros colegas da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente que contribuem para um mundo mais justo e uma cidade da qual sentimos orgulho de morar. A dedicação, o respeito e honestidade com que conduzem o serviço público enchem de esperança a todos que acreditam numa sociedade sem desigualdades e privilégios.

RESUMO

O Brasil tem sido, nos últimos 25 anos, sede de importantes transformações na base institucional para a prática de planejamento e seus instrumentos devido às profundas mudanças econômicas, políticas e sociais que passaram a refletir diretamente no planejamento das cidades. Estas, como suporte da produção e reprodução social, vêm absorvendo novos papéis e reproduzindo cada vez mais as desigualdades, sendo necessário para o combate desses problemas o fortalecimento do poder local, tanto social quanto econômico. É nesse contexto que surgem o Movimento de Reforma Urbana, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade com o intuito de atender a demanda social crescente, adotando o Plano Diretor como instrumento normatizador da função social da propriedade e da cidade. Paralelamente às demandas sociais e em meio à crise fiscal dos municípios, surge o instrumento do Plano Estratégico com o intuito de promover o desenvolvimento econômico local e garantir a sustentabilidade das cidades. Desta forma, muitos municípios passaram a ser geridos por dois instrumentos de planejamento: o plano diretor e o plano estratégico. A presente pesquisa analisa as relações entre os planos diretores e os planos estratégicos por meio das experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC, utilizando-se para isso de sustentação metodológica baseada na revisão de literatura e na formulação de uma estrutura analítica básica, permitindo avaliar as variáveis comuns entre os planos identificadas durante o trabalho. Como resultados, destacam-se as variáveis que mais influenciam no resultado dos planos, sendo a “participação social” a mais significativa. Outra constatação é a de que é possível haver integração entre o Plano Diretor e Plano Estratégico, obtendo melhores resultados os municípios que elaboraram seus planos estratégicos anteriormente aos planos diretores.

Palavras-chave: Plano Diretor de cidades, Plano Estratégico de cidades, Rio de Janeiro, Joinville, Rio Negrinho, participação social.

ABSTRACT

Brazil has been, in last the 25 years, headquarters of important transformations in the institucional base for practical of planning and the its instruments due to the deep economic changes, social politics and that had started to reflect directly in the planning of the cities. These, as support of the production and social reproduction, come more absorbing new papers and reproducing each time the inaqualities, being necessary for the combat of these problems the encouragement of the local power, social how much in such a way economic. It is in this context that the Movement of the Urban Reformation, the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the City with intention to take care of the increasing demand appear social, adopting the Managing Plan as normatizador instrument of the social function of the property and the city. Parallel to the social demands and in way to the fiscal crisis them cities, appear the instrument of the Strategic Plan with intention to promote economic the development local and to guarantee the sustentabilidade of the cities. In this context, many cities had passed to be managed by two instruments of planning: the managing plan and the strategic plan. The present objective research to analyze the relations between the managing plans and the strategic plans by means of the experiences of the cities of the Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC and Rio Negrinho/SC, using itself for this of based methodologic sustentation the revision of literature and the formularization of basic analytical structure that allowed to evaluate the common variable between the plans identified during the work. As results, the variable are distinguished that more influence in the result of the plans, being the "social participation". Another constatuation is of that it is possible to have integration between the Managing Plan and Strategic Plan, getting the best ones resulted the cities that had previously elaborated its strategic plans to the managing plans.

Keywords: Managing Plan of the cities, Strategic Plan of the cities, Rio de Janeiro, Joinville, Rio Negrinho, social participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases de um plano diretor 38
Figura 2 – Dinâmica do planejamento estratégico da cidade 57
Figura 3 – Etapas de elaboração do plano estratégico de cidades 61
Figura 4 – Diagrama da metodologia de elaboração do plano estratégico de cidades 66
Figura 5 – Componentes da Gestão Urbana..... 70
Figura 6 – Plano diretor como instrumento de integração entre planejamento e gestão urbana 71
Figura 7 – Esquema conceitual das influências sobre as ações do poder público 73
Figura 8 – Primeiro modelo de integração do plano diretor com o plano plurianual e o plano estratégico..... 77
Figura 9 – Segundo modelo de integração do plano estratégico com o plano plurianual 78
Figura 10 – Mapa localização Municípios estudos de caso no Brasil 87
Figura 11 – Mapa localização Município do Rio de Janeiro no Estado do Rio de Janeiro ... 89
Figura 12 - Mapa localização Município de Joinville no Estado de Santa Catarina 146
Figura 13 – Mapa localização Município de Rio Negrinho no Estado de Santa Catarina ... 166

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ACORDO COM A POPULAÇÃO . 32
QUADRO 2 – COMPARAÇÃO ENTRE PLANO ESTRATÉGICO E PLANO DIRETOR 68
QUADRO 3 – ESTRUTURA DA PESQUISA-VARIÁVEIS..... 84
QUADRO 4 – PROTOCOLO DE ANÁLISE DA PESQUISA..... 85
QUADRO 5 – POPULAÇÃO E ÁREA TERRITORIAL..... 88
QUADRO 6 – ETAPAS DO PDDCRJ/92 95
QUADRO 7 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PECRJ 111
QUADRO 8 – PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PECRJ 111
QUADRO 9 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DIRETOR DO PECRJ 113
QUADRO 10 - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE DO PECRJ 113
QUADRO 11 – PROPOSTAS DO PECRJ/96 115
QUADRO 12 – SEGMENTOS E ETAPAS DO PECRJ/04 122
QUADRO 13 – OBJETIVOS DOS PLANOS REGIONAIS..... 123
QUADRO 14 – DIAGNÓSTICO E OBJETIVO CENTRAL DE CADA PLANO REGIONAL 124
QUADRO 15 - VARIÁVEIS DO PDDCRJ/92 E DO PECRJ/96..... 125
QUADRO 16 – VARIÁVEIS DO PECRJ/04 E DO PDCRJ/06 138
QUADRO 17 – ESTRUTURA DO PEJ/03..... 151
QUADRO 18 – PEJ/03..... 152
QUADRO 19 – VARIÁVEIS ENTRE PEJ/03 E PDDSJ/06 159
QUADRO 20 – PERN/04 172
QUADRO 21 – VARIÁVEIS ENTRE PERN/04 E PDDAUR/06 177
QUADRO 22 – QUADRO COMPARATIVO ENTRE PLANOS 186

LISTA DE ABREVIATURAS

BNH – Banco Nacional de Habitação
CIDEU – *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*
CNBB – Confederação dos Bispos do Brasil
CPLAN – Comissão de Coordenação do Plano Diretor
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPP – Instituto Pereira Passos
IPPUJ – Instituto de Planejamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS – Imposto sobre Serviço
LDU – Lei Federal de Desenvolvimento Urbano
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
PDDAUR – Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano e Rural
PDDCRJ/92 – Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro de 1992
PDDSJ – Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville
PDCRJ/06 – Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro de 2006
PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PECRJ – Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro
PEJ – Plano Estratégico de Joinville
PEM – Plano Estratégico Municipal
PERN – Plano Estratégico de Rio Negrinho
PEU – Plano de Estruturação Urbana
PIB – Produto Interno Bruto
PUB – Plano Urbanístico Básico
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo
SWOT – strengths, weaknesses, oportunities and threats
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 19

2.1 PLANEJAMENTO MUNICIPAL DESDE A DÉCADA DE 1980 19

2.1.1 MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA (MNRU) 21

2.1.2 O PLANEJAMENTO URBANO APÓS A APROVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 23

2.2 PLANO DIRETOR MUNICIPAL 26

2.2.1 ORIGEM E CONCEITOS 27

2.2.2 PLANO DIRETOR PÓS ESTATUTO DA CIDADE 32

2.2.3 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES PÓS ESTATUTO DA CIDADE 36

2.2.3.1 Primeira etapa: Leituras técnica e comunitária 39

2.2.3.2 Segunda etapa: Formulação e pacto das propostas 40

2.2.3.3 Terceira etapa: Definição dos instrumentos 41

2.2.3.4 Quarta etapa: Sistema de gestão e planejamento do município 42

2.3 PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL 42

2.3.1 ORIGEM E CONCEITOS 47

2.3.2 A TÉCNICA DE PLANO ESTRATÉGICO DE EMPRESAS APLICADA À GESTÃO PÚBLICA 49

2.3.3 PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: CONCEITOS BÁSICOS 51

2.3.4 METODOLOGIA DE PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL 60

2.4 PLANO DIRETOR MUNICIPAL E PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTOS INTEGRADORES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO 68

3 METODOLOGIA DA PESQUISA 81

3.1 MÉTODOS DE PESQUISA 81

3.2 FASES DA PESQUISA 81

3.3 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA 82

3.4 ESTRUTURA ADOTADA PARA A PESQUISA 83

3.5 PROTOCOLO DE ANÁLISE DA PESQUISA 84

4 ESTUDOS DE CASO 87

4.1 MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO 88

4.1.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO 88

4.1.2 OS PLANOS DIRETORES 93

4.1.2.1 Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ – 1992 93

4.1.2.2 Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – PDCRJ - 2006 100

4.1.3 OS PLANOS ESTRATÉGICOS 108

4.1.3.1 Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/1996 – "Rio Sempre Rio" 108

4.1.3.2 Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/2004 – "As cidades da Cidade" 120

4.1.4 ANÁLISE DOS PLANOS E SUAS VARIÁVEIS 125

4.1.4.1 Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro/2002 e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro/1996 125

4.1.4.2 Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro/2004 e Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro/2006 138

4.2 MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC 146

4.2.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO 146

4.2.2 PLANO ESTRATÉGICO DE JOINVILLE – PEJ / 2003..... 150

4.2.3 PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE - PDDSJ / 2006 153

4.2.4 ANÁLISE DOS PLANOS (PLANO ESTRATÉGICO – PEJ/2003 E PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – PDDSJ/ 2006) E SUAS VARIÁVEIS 158

4.3 MUNICÍPIO DE RIO NEGRINHO/SC 165

4.3.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO 165

4.3.2 PLANO ESTRATÉGICO DE RIO NEGRINHO – PERN/2004 169

4.3.3 PLANO DIRETOR DE DESENVOLIMENTO AMBIENTAL URBANO E RURAL DE RIO NEGRINHO – PDDAUR/2006 173

4.3.4 ANÁLISE DOS PLANOS (PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL URBANO E RURAL – PDDAUR/2006 E PLANO ESTRATÉGICO – PERN/2004) E SUAS VARIÁVEIS 177

4.4 SÍNTESE ANALÍTICA 185

5 CONCLUSÃO 192

REFERÊNCIAS 199

1 INTRODUÇÃO

O Brasil foi, nos últimos 25 anos, talvez mais do que qualquer outro país, sede de importantes transformações na base institucional para a prática do planejamento e seus instrumentos. Para Cymbalista (2007), essa transformação deve-se, em grande parte, ao surgimento de um conjunto inédito de atores que travaram essa temática como parte de um embate político mais amplo, que vem reformulando a moldura institucional do planejamento e da gestão urbana.

Os últimos anos da década de 90 viram o nascimento do planejamento urbano como ciência, a ciência das cidades. A origem desta ciência está intimamente ligada à formulação do conceito de "problemas urbanos", elaborado a partir da identificação do caos e da desordem urbana em que se encontravam as metrópoles do mundo industrial (TOPALOV, 1996). O planejamento seria, então, o tratamento que possibilitaria ordenar os espaços de forma que a cidade pudesse desenvolver plenamente as suas funções, moldando um novo homem, o operário fabril (TOPALOV, opt. cit.). Assim, ao longo do século XX, o planejamento foi construído segundo uma base normatizadora, consolidando o papel do Estado como regulamentador do espaço urbano e provedor da infra-estrutura urbana necessária ao desenvolvimento urbano-capitalista (FERREIRA, 2000).

A crise econômica e política iniciada no final da década de 60 agravada na década de 70 provocou profundas transformações econômicas, políticas e sociais que passaram a refletir diretamente no planejamento das cidades. A crise fiscal do Estado, ou seja, a falência financeira e o esgotamento da capacidade de resposta às demandas sociais, tem como principal conseqüência uma redefinição do papel do Estado, processo este ainda em construção. Com a globalização econômica e financeira, os Estados Nacionais perdem parte de sua capacidade de controle dos fluxos financeiros (HARVEY, 1996). Ao mesmo tempo, a crise fiscal tem acelerado o processo de descentralização, ganhando os governos locais maior autonomia, novas funções, maiores encargos e responsabilidade social. O aumento das demandas sociais e o desemprego estrutural foram as principais questões com as quais os governos locais se depararam (ABREU, 1986).

Nas duas últimas décadas, assistiu-se a profundas mudanças no sistema produtivo, afetando a organização social e política, e até espacial do planeta. As cidades, como suporte da produção e da reprodução social, vêm refletindo essas mudanças, absorvendo novos papéis e reproduzindo cada vez mais as desigualdades geradas pelo sistema econômico. Face a estas transformações, o planejamento das cidades vem sendo também reformulado, surgindo novas abordagens que vêm responder à redefinição das funções do Estado e às demandas de uma economia dita globalizada. Dentre estas funções, destaca-

se a implementação, pelos governos locais, de políticas voltadas para o desenvolvimento local, buscando atrair investimentos e combater a crise (PRETECEILLE, 1990; HARVEY, 1996).

Em pensamento similar estão Souza, Rezende e Hardt (2007), ao afirmarem que as transformações de escala mundial conseqüentes da globalização, favoreceram o fortalecimento do poder local, tornando o espaço dos municípios o cenário de tomadas de decisões com influência mais direta sobre a qualidade de vida dos municípios e da própria infra-estrutura urbana.

Nesse ambiente, a globalização tem se revelado processo não antagônico – muito ao contrário, perfeitamente compatível – com movimentos de descentralização (GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, 2002). Os espaços locais têm, assim, ganhado crescente relevância. As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo e articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado (CASTELLS e BORJA, 1996).

É certo que na América Latina os processos de redemocratização, a própria crise fiscal e financeira do setor público, aguda nos governos centrais, e algumas experiências inovadoras em determinadas cidades, são sinais de uma tendência descentralizadora que valoriza espaços locais como espaços de poder. Onde mais se avançou no mundo, a definição de um projeto de futuro ou um plano estratégico, pactuado entre os principais atores públicos e não públicos, foi fundamental. No Brasil, as experiências predominantes são casos de intervenções mais parciais e menos abrangentes, porém, o cenário tende a mudar com o avanço de algumas cidades (GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, 2002).

Assim, nas décadas de 80e 90, ao mesmo tempo em que o planejamento urbano regulador do uso do solo urbano começa a sofrer críticas (na medida em que representa um obstáculo à implementação de empreendimentos e empresas onerosos à cidade), assiste-se à emergência de uma nova modalidade de planejamento, o planejamento estratégico de cidades, uma adaptação da técnica de planejamento estratégico de empresas para a gestão de cidades (FERREIRA, 2000). O planejamento estratégico de cidades introduz na gestão urbana os conceitos da gestão de empresas, buscando a eficiência (utilização produtiva dos recursos), a eficácia (capacidade de realização dos objetivos), a efetividade (realização da coisa certa para a transformação da situação existente) visando atribuir um caráter empreendedor aos governos locais (LOPES, 1998; SIMBIEDA, 1994).

A adoção de práticas de planejamento estratégico é cada vez mais comum nas realidades municipais, o que pode ser reflexo da necessidade de elaboração de políticas públicas mais específicas para promover desenvolvimento, mesmo que em prazos mais longos (SOUZA; REZENDE, HARDT, 2007). De raízes norte-americanas, o modelo

rapidamente se difundiu pela Europa, recebendo lá características específicas e posteriormente, pela América Latina. No Brasil, entra no debate a partir da segunda metade da década de 90 (HARVEY, 1996).

O planejamento urbano reaparece na cena das cidades após a elaboração da Constituição Federal de 1988 e muito mais com o Estatuto da Cidade em 2001, o qual vem ganhando destaque no debate sobre o futuro das cidades e sobre os caminhos para a superação da exclusão social que o processo de globalização vem acentuando a cada dia.

Do início da década de 90 até os dias de hoje, vê-se no Brasil a influência mais significativa de dois modelos de planejamento: o planejamento urbano baseado na gestão físico-territorial do uso do solo e na participação democrática do cidadão na gestão da cidade e o planejamento estratégico de cidades, baseado na gestão por projetos e na parceria público-privada. Estes dois modelos dialogam entre si e estão presentes hoje no planejamento de várias cidades brasileiras. Caracterizam, na verdade, dois momentos políticos da história.

O primeiro momento se remete à redemocratização do país e à elaboração da Carta Constituinte de 1988, que provocou uma intensa discussão sobre a questão urbana, a partir da obrigatoriedade de elaboração dos “Planos Diretores” para as cidades com mais de vinte mil habitantes, mais tarde também obrigatórios para outras cidades de acordo com as determinações do Estatuto da Cidade (Lei Federal n° 10.257/2001).

O segundo momento reflete mais diretamente os efeitos da globalização econômica e financeira. A necessidade de crescimento econômico, de geração de emprego para o conjunto da população, somada à necessidade de atualizar a infra-estrutura urbana, principalmente àquela ligada aos setores de ponta (saneamento, habitação, sistema viário, etc.), estão determinando uma ação mais efetiva dos governos locais (municipais) na promoção do desenvolvimento econômico e na utilização de novos instrumentos de gestão, como os planos estratégicos (HARVEY, 1996).

Da mesma forma, os cidadãos tornam-se mais exigentes quanto à qualidade dos serviços oferecidos e requerem maior autonomia no trabalho. As demandas são constantemente renovadas, o que justifica a necessidade de organizações públicas cada vez mais flexíveis, adaptáveis, inovadoras e centradas no usuário (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007).

Assim, em um curto espaço de tempo (final da década de 80/início da de 90 até os dias de hoje) vê-se várias cidades brasileiras com dois planos: um plano diretor – determinado como obrigatório pela Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade de 2001 – e um plano estratégico, com o intuito de promoção do desenvolvimento local.

O Rio de Janeiro, cidade de tradição urbanística, não ficou fora deste debate, produzindo em pouco tempo (14 anos) importantes planos que retratam bem o contexto

político e social do momento e as questões que rondam e angustiam o conjunto da sociedade. Assim, na década de 90, o Rio ganhou dois planos: um plano diretor e um plano estratégico, representando, cada um, duas concepções de cidade e dois modelos de gestão diferentes que contam, de certa forma, parte da história de planejamento da cidade. São eles: o Plano Diretor Decenal e o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio. Mais tarde, entre 2001 e 2006, estes planos foram revisados originando o Plano Estratégico II – As cidades da Cidade e o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Joinville foi a primeira cidade do Estado de Santa Catarina a estabelecer um plano estratégico municipal que iniciou com o movimento chamado “Pensando Joinville” formado por instituições, empresas e lideranças municipais que viram a questão de planejamento da cidade além de um instrumento técnico e sim um processo de gestão de mudanças. Assim, foi então elaborado, no ano de 2003, o “Plano Estratégico de Joinville”, mobilizando toda a sociedade na discussão do futuro da cidade. Por obrigatoriedade do Estatuto da Cidade e por ações previstas no Plano Estratégico, o município de Joinville iniciou a revisão do seu Plano Diretor no ano de 2006, o qual pode ser registrado como um marco na história pela intensidade da participação da comunidade em sua elaboração. É o Plano Diretor para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville.

Já a cidade de Rio Negrinho iniciou sua discussão sobre planejamento no ano de 2004 com a intenção e necessidade de desenvolver seu Plano Diretor, até então inexistente, mas a equipe responsável concluiu que o plano deveria ser mais abrangente que uma determinação e organização físico-espacial devido às complexidades da cidade desde o setor econômico até o social. Dessa forma, conhecendo as benfeitorias e sucesso da cidade de Joinville e outras que desenvolveram seus Planos Estratégicos, decidiu-se então por sua elaboração anteriormente ao Plano Diretor. Assim, foi elaborado o Plano Estratégico de Rio Negrinho no ano de 2004 e em seguida, ainda em 2004 estendendo-se até o início do ano de 2006, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano e Rural de Rio Negrinho. Ambos os planos inovaram no município pela participação da sociedade até então nunca efetivada.

Logo, as razões pelas quais foram utilizadas estas três cidades como estudos de caso se deve por representarem cidades dotadas de planos diretores e planos estratégicos elaborados em períodos distintos, mas próximos. Também, por possuírem peculiaridades próprias como localização, escala de abrangência, população, economia e outras características, compondo assim variáveis bem representativas de planos municipais brasileiros.

Nesse contexto, a **problemática** que dá origem a esta pesquisa está ligada ao modo como estes instrumentos têm sido utilizados em diversas cidades caracterizando o Plano Diretor como algo a ser cumprido obrigatoriamente por determinação da Constituição

Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/2001) e o Plano Estratégico como instrumento inovador, já que grandes centros o executaram e obtiveram êxitos administrativos. Porém, ambos têm sido alvo de críticas, principalmente o plano estratégico, tanto pela metodologia de elaboração quanto pelos resultados gerados, fornecendo aos municípios dois planos distintos e por conseqüência, dois modelos de gestão, sendo que se fossem integrados, poderiam gerar uma série de benefícios às cidades.

Assim, o **objetivo geral** da pesquisa é analisar as relações entre os planos diretores e planos estratégicos por meio das experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC.

Para a realização deste objetivo geral é necessário o estabelecimento de vários **objetivos específicos** que permitam desagregar o assunto em itens explicativos, sendo, portanto, necessário:

- contextualizar o processo de planejamento municipal a partir da década de 80;
- desenvolver revisão bibliográfica destacando conceitos, processos, características e aplicações de planos diretores e planos estratégicos municipais;
- analisar os planos estratégicos e planos diretores das cidades do Rio de Janeiro, Joinville e Rio Negrinho;
- identificar e comparar as variáveis comuns a ambos os planos, relacionando os planos entre si;
- desenvolver as análises qualitativas, quantitativas e comparativas;
- identificar relações entre os planos diretores e planos estratégicos.

O grande número de Planos Diretores sendo executados atualmente, uma vez que o Estatuto da Cidade determina como prazo de execução ou revisão dos planos de muitas cidades (acima de 20 mil habitantes – QUADRO 1, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, etc.) até o mês de outubro de 2006 (prorrogado para outubro de 2007), fez com que surgissem muitas metodologias de elaboração aliadas aos curtos prazos para reconhecimento da cidade, este como item obrigatório no início do plano.

Também muitas cidades adotaram o Plano Estratégico como forma de estabelecer metas e projetos para uma cidade sustentável, formando parceiros na sociedade para uma gestão efetiva no município e estes planos, elaborados recentemente, situam-se em períodos muito próximos aos dos planos diretores. Tal situação tem gerado conflitos entre os planos em alguns municípios e situações favoráveis, de complementaridade em outros, dependendo das metodologias de elaboração e participação da sociedade adotadas.

Pretende-se com essa dissertação, não só poder contribuir para a produção de conhecimento sobre plano diretor, plano estratégico e para reflexão sobre os caminhos propostos às cidades estudadas, mas também, de contribuir, em caráter mais geral, para a reflexão sobre o próprio sistema de planejamento das cidades, **justificando** assim a relevância e importância da pesquisa.

Para isto, é elaborado um plano de trabalho estruturado em três etapas: na primeira, é realizada uma pesquisa sobre conceitos, origens, sobre suas matrizes teóricas e metodologias em si sobre plano diretor e planejamento estratégico.

Na segunda etapa, busca-se resgatar todos os processos de elaboração dos planos diretores e planos estratégicos dos municípios em questão, conhecendo e analisando seus diagnósticos, além dos próprios planos.

Na última etapa, a partir da análise feita individualmente aos planos, busca-se relacioná-los entre si, ou seja, analisar Plano Diretor e Plano Estratégico em cada cidade, para então serem identificadas as peculiaridades de cada processo, as características, as diferenças e semelhanças, a existência ou não de ruptura e a possibilidade de integração dos resultados.

Portanto o tema é relevante e abrangente o bastante para merecer uma investigação científica. Enquanto autores como Vainer (2000b) criticam o papel dos planos estratégicos, a exemplo do que acontece no Rio de Janeiro, o qual é visto como contraditório ao Plano Diretor, para outros autores, como Lopes (1998), consideram o Plano Diretor como um instrumento de uso e controle do solo apenas. Assim, o estudo sobre os diversos planos existentes e possíveis em uma cidade contribui principalmente para o entendimento das relações possíveis e desejadas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo é abordado o processo de planejamento de cidades no Brasil, destacando-o a partir da década de 80 devido às mudanças significativas ocorridas nesse período. Seguem então as definições e caracterizações de Plano Diretor e Plano Estratégico, temas base da pesquisa. Faz-se necessário estabelecer os conceitos utilizados, visto haver similaridades entre os títulos, como: plano estratégico e planejamento estratégico; planejamento municipal e planejamento de cidades.

2.1 PLANEJAMENTO MUNICIPAL DESDE A DÉCADA DE 1980

O modelo econômico desenvolvimentista implantado nas décadas de 1950 e 1960 levou à rápida industrialização do Brasil e a um dos maiores índices de concentração de renda do mundo, sendo agravada tal situação no período de ditadura militar nas décadas de 1970 e 1980. Já nos anos 80, mais de setenta por cento da população já residia nas cidades: o Brasil tornara-se um país urbano (PRETECEILLE, 1994).

Segundo Abreu (1986), a década de 1980 foi um período de muitas transformações. O aprofundamento da crise econômica do final dos anos 70 levou à crescente insatisfação da população, à crise institucional do regime e ao movimento pela redemocratização do país, que culminou com a abertura política e as eleições diretas. Foi um período de intensa mobilização social e de luta por melhores condições de vida.

No âmbito do planejamento urbano, esse período foi marcado pela crítica ao planejamento produzido nas duas décadas antecedentes. A preocupação com a problemática urbana emergira na década de 60, como conseqüência dos múltiplos problemas urbanos surgidos devido à aceleração da urbanização do país. É desta época que remonta a criação do SERFHAU (1964) – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, e do BNH – Banco Nacional de Habitação, visando, o primeiro, promover o desenvolvimento urbano e o planejamento local integrado e, o segundo, prover a grande demanda habitacional existente nas cidades (RIBEIRO, 1994).

Para Ribeiro (1994) ainda, o SERFHAU, embora tenha tido o mérito de ser o primeiro grande esforço do governo federal de empreender uma política urbana a nível nacional, foi duramente criticado. Os inúmeros “Planos de Desenvolvimento Local Integrado” (PDLI’s) produzidos na década de 1970, com seus extensos diagnósticos sobre a cidade elaborados segundo o modelo formulado pela SERFHAU, não lograram êxito já que, na sua maioria, os planos foram encarados apenas como instrumentos necessários à liberação de verbas do

governo federal para os projetos pleiteados pelas localidades. O fracasso dos PDLI's produziu uma crítica contundente ao planejamento, crítica esta que vigorou ao longo da década de 80, período em que o planejamento urbano foi visto como ineficiente e ineficaz.

Mas, na década de 80, a intensa mobilização pela redemocratização do país e a mobilização de técnicos e da sociedade organizada em torno da elaboração da nova Constituição, veio contribuir para lançar novamente no cenário o debate sobre a questão urbana e, indiretamente, sobre o planejamento urbano. Assim originou-se o "Movimento Nacional de Reforma Urbana" (MELLO FILHO, 1995).

Conforme Preteceille (1994), a determinação da Carta Constituinte da obrigatoriedade das cidades com mais de vinte mil habitantes elaborarem um plano diretor deslocou para a escala do município a arena da luta pela reforma urbana, provocando a retomada do planejamento urbano no país. Esse debate entra pela década de 90 consolidando a prática do planejamento urbano pelos municípios de todas as regiões. Inúmeros seminários sobre planos diretores foram realizados por todo o país e uma relevante troca entre os técnicos das diversas prefeituras teve lugar, estabelecendo-se um importante campo de discussões sobre a questão urbana. Foi o acúmulo destes seminários, debates e dos próprios planos que originaram uma produção específica sobre o planejamento urbano pós-Constituição de 1988.

Mas a década de 90 foi marcada por outros acontecimentos históricos. Difundiram-se os processos de globalização da economia. O setor produtivo foi se especializando cada vez mais; a revolução tecnológica possibilitou enormes ganhos de produtividade e os processos de produção se flexibilizaram, o que vem implicando na diminuição do número de empregados e na especialização da mão-de-obra. Cresceu o número de desempregados na cidade e a parcela dos excluídos da sociedade e se aprofundaram as desigualdades sociais: ricos cada vez mais ricos, pobres cada vez mais pobres (ANDERSON, 1996).

Por outro lado, a perda de influência dos Estados Nacionais na determinação dos fluxos econômico-financeiros mundiais, possível pela desregulamentação e pela revolução da informática, somado à flexibilização da produção, permitiram a maleabilidade da localização das empresas, gerando uma guerra dos governos locais em torno da atração de empresas para suas cidades, relata Anderson (1996).

É neste contexto econômico, político e social que se vê emergir na década de 90 no Brasil um novo discurso no campo do planejamento urbano, discurso este que coloca a questão da necessidade de crescimento econômico e da geração de emprego como a questão central da política a ser empreendida pelos governos locais (municipais) e que desloca para as cidades parte da importância antes atribuída aos Estados Nacionais no sistema econômico (FERNANDES, 1996).

Como conseqüência, um novo papel é atribuído aos governos locais: o de promotor de políticas que atraiam empresas e negócios. “Empreendedorismo Urbano” (HARVEY, 1996) foi a expressão cunhada na década de 80 nos Estados Unidos para definir o novo papel dos governos locais deste país que, ao buscarem uma saída para a crise fiscal do Estado, lançaram-se na busca por novos empreendimentos para a cidade.

A discussão sobre o planejamento da cidade vai, assim, absorver as novas variáveis econômicas, políticas e sociais. Nesta discussão, o perfil de cidade desejado é o de uma cidade competitiva no mercado de cidades e eficiente nos seus serviços – à semelhança de uma empresa -, o de uma cidade com capacidade de atrair investimentos e, assim, gerar novos empregos. Para este planejamento, serão absorvidas técnicas e conceitos utilizados no planejamento e administração de empresas. Para as novas demandas, um novo modelo de planejamento vai ser preconizado, o planejamento estratégico de cidades (PFEIFFER, 2000).

Desta forma, na segunda metade da década de 90, em meio à discussão dos planos diretores, um novo modelo é introduzido no debate sobre o planejamento das cidades.

2.1.1 MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA (MNRU)

As origens de uma proposta de Reforma Urbana remontam à década de 60, quando se realizou em Petrópolis/RJ, em 1963, o 1º Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Técnicos e representantes de diversas instituições mobilizaram-se para a organização de um seminário que teve como resultado a formulação de propostas e princípios para a implementação, pelo governo federal, de uma política habitacional e urbana sistemática no país (RIBEIRO, 1994).

Mas a instalação de um Estado autoritário em 1964 deu outros rumos à discussão da política urbana, de forma que o debate democrático sobre a questão urbana só seria retomado na década de 80, motivado pela crise econômica e política, a ascensão dos movimentos sociais e a ampla mobilização pela redemocratização no país (MELLO FILHO, 1995).

Segundo Ribeiro (1994), três exemplos demonstram bem as tendências que a questão urbana vai tomar na década de 80 e que refletiram na proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana: o anteprojeto da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral” da CNBB e o debate em torno da reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Para o autor, o anteprojeto da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (LDU) trazia como novidade a proposta de novos instrumentos para um controle mais efetivo do uso do solo por parte do Estado, de forma a coibir a especulação imobiliária, estabelecendo limites ao exercício do direito de propriedade. A LDU propunha instrumentos tributários como o IPTU progressivo, o IPTU diferenciado, a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais; instrumentos jurídicos como a desapropriação, o parcelamento ou a edificação compulsórios, o direito de superfície (separação do direito de propriedade do direito de construção), o direito de preempção, o solo criado; e o próprio planejamento urbano como instrumento de uma política urbana que objetivava o controle dos vazios urbanos e a restituição ao poder público de recursos para reinvestimento na cidade.

Continua com o documento divulgado em 1982 pela CNBB (no mesmo ano da divulgação da LDU) que denunciava a especulação da terra nas áreas urbanas e a necessidade de uma justa distribuição social do solo urbano: era o prenúncio da atuação da Igreja nas cidades, a exemplo do trabalho desenvolvido no campo.

Já o debate sobre o SFH, promovido pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em 1986, concluiu pela retomada da proposta de uma política nacional de desenvolvimento urbano, com o objetivo de reduzir as desigualdades intra-urbanas e inter-regionais. Deste debate, saíram, entre outras propostas, a de elaboração de planos de desenvolvimento urbano pelos Estados e municípios e de descentralização administrativa. Estes três exemplos, que antecederam a elaboração da Constituição, influenciariam diretamente a proposta de Reforma Urbana que seria formulada logo após.

Em 1987 foi instaurada a Assembléia Constituinte. A instauração da Assembléia Constituinte e a possibilidade de serem apresentadas emendas populares à Constituição foram, sem dúvida, os elementos propulsores da organização de movimentos populares e instituições em torno da formulação de propostas a serem incluídas no texto constitucional (PRETECEILLE, 1994).

Continua o autor acima que, no campo urbano, técnicos representantes de entidades profissionais da área e de instituições acadêmicas, entidades dos movimentos populares urbanos e entidades de assessoria a estes mesmos movimentos, mobilizaram-se para a discussão de uma proposta de política urbana. Rapidamente, esta mobilização tomou uma dimensão nacional, representando a reorganização do movimento da Reforma Urbana. O processo de elaboração da nova Carta Magna foi responsável, assim, por uma intensa mobilização da sociedade e pela organização institucional do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) trazendo como sua bandeira de luta a “Reforma Urbana”.

A proposta formulada pelo MNRU é a de reverter os processos de mercantilização das cidades, visto como os principais responsáveis pelo nível crescente de desigualdades sociais. Este objetivo seria alcançado estabelecendo-se limites ao direito de propriedade e

buscando-se maior justiça na distribuição dos custos e benefícios da urbanização: “Em oposição à cidade como mercadoria, fragmentada e injusta, é contraposta a cidade como valor de uso onde todos tenham acesso aos custos e benefícios da urbanização, prevalecendo o direito à cidade.” (RIBEIRO, 1994, p.10)

O MNRU propõe, então, conforme ainda o mesmo autor, como **princípios básicos da Reforma Urbana**:

a) a garantia, por parte do Estado, dos **direitos sociais urbanos** ou o direito à cidade, compreendido como o direito de todo cidadão à moradia, à infra-estrutura, aos transportes urbanos, ao lazer, à educação e saúde;
b) a redefinição do direito de propriedade, impondo **limites ao exercício da propriedade privada**, através da submissão deste direito ao interesse coletivo;
c) a redefinição da relação Estado-sociedade, através da **ampliação dos canais de participação** e controle direto da população na gestão democrática da cidade;
d) a adoção de uma política redistributivista, entendendo-se esta como a **inversão das prioridades dos investimentos públicos** em direção às áreas não urbanizadas.

2.1.2 O PLANEJAMENTO URBANO APÓS A APROVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Emenda Popular de Reforma Urbana, assinada por mais de 150.000 pessoas e seis entidades nacionais, refletindo os princípios da Reforma Urbana, vai propor a intervenção efetiva do Estado na cidade. Porém, a proposta não logrou grande êxito na Constituição Federal, sendo incorporados poucos pontos ao texto final. Destes, o principal foi, sem dúvida, a inclusão da noção de função social da propriedade e da cidade, presentes nos artigos 5º e 182º.

O maior ganho deste processo foi a rearticulação da sociedade em torno de um movimento nacional de luta pelos direitos sociais urbanos básicos. A proposta da Emenda Popular de Reforma Urbana continuou sendo discutida mesmo após o término de elaboração da Carta Constituinte, tendo influenciado em seguida a elaboração das Constituintes Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais. Mais ainda, o MNRU teve um papel fundamental na reformulação do planejamento urbano no país ao influenciar – através do seu ideário – a elaboração dos planos diretores que, a partir da exigência da Carta Constitucional, tornaram-se obrigatórios para as cidades com mais de vinte mil habitantes (PRETECEILLE, 1994).

De fato, o texto constitucional, ao não deixar claro o significado da expressão “função social da propriedade”, remeteu a definição de quando a propriedade cumpriria com a sua função social aos planos diretores a serem elaborados pelos governos municipais: “A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Constituição Federal, art. 182, parágrafo 2º).

Ao remeter para a escala local esta definição – o que pode ter sido uma aposta de que neste nível a mobilização social seria menor e a discussão se esvaziaria – os constituintes acabaram por, indiretamente, provocar a retomada do planejamento urbano local no país. E num momento onde justamente as forças sociais encontravam-se unidas no debate sobre o urbano.

Tais elementos foram, sem dúvida, determinantes para o planejamento das cidades após a Constituição de 88. A elaboração dos planos diretores representou a retomada do planejamento urbano e da discussão sobre o urbano. Esta discussão foi alimentada de um lado pela crítica ao planejamento formulado na década anterior (que produziu os PDLI’s) e, de outro, pelo debate sobre a Reforma Urbana (MELLO FILHO, 1995).

Os planos diretores foram definidos, portanto, como o principal instrumento da política urbana e sobre a sua elaboração lançaram-se diversas equipes de técnicos e urbanistas (oriundos das próprias prefeituras ou especialmente contratados para esse fim). Muitos desses técnicos eram os mesmos que haviam participado da discussão da Emenda Popular de Reforma Urbana, o que contribuiu para que várias propostas não aprovadas pelos constituintes fossem incorporadas aos planos diretores. Ao mesmo tempo, a elaboração, primeiro, da Constituição Estadual e, depois, das Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais, manteve articulado o MNRU que, não só participou da elaboração de vários planos diretores, como também realizou fóruns nacionais de avaliação e acompanhamento dos planos.

Os resultados dessa mobilização podem ser encontrados na pesquisa sobre a avaliação do Plano Nacional de Reforma Urbana que, através da análise das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores dos cinqüenta maiores municípios do Brasil, concluiu que houve “ razoável incorporação no arcabouço jurídico-institucional de elementos do ideário da Reforma Urbana, particularmente com relação aos direitos urbanos e à responsabilidade do poder público na garantia, além da função social da propriedade, da democratização da gestão urbana.”(RIBEIRO, 1994, p.19).

Absorvendo os princípios da Reforma Urbana, afirma PRETECEILLE (1994) que duas idéias básicas vão caracterizar o planejamento urbano do final da década de 80 e

início da década de 90: a primeira está ligada ao papel do Estado em garantir os direitos sociais urbanos a todo cidadão (função esta associada ao Estado do Bem Estar Social); e a segunda, à ampliação do conceito de democracia: de uma democracia representativa para uma democracia participativa, caracterizada pela participação direta da população na gestão da cidade.

Como resultado destas duas idéias básicas vai-se ter, da visão de um Estado interventor e regulador, o controle do uso do solo, agora orientado no sentido de coibir a especulação imobiliária e os ganhos ilícitos sobre a cidade. Da visão de um Estado social, o caráter redistributivo da sua ação, de priorização de investimentos nas áreas mais desfavorecidas da cidade e o reconhecimento da "cidade ilegal". E da visão de um Estado democrático, a democracia participativa, a democratização dos processos de planejamento e de gestão da cidade (FERNANDES, 1996).

Ainda conforme o mesmo autor, a democratização dos processos de planejamento e de gestão da cidade se concretizará, primeiro, através da participação direta da população na elaboração dos planos diretores (nos municípios onde os movimentos sociais encontravam-se organizados ou naqueles com administrações ou técnicos comprometidos com o ideário de Reforma Urbana) e, em seguida, através dos novos canais de participação da população abertos pelos próprios planos diretores e das leis orgânicas, como os conselhos (de Urbanismo, de Educação, etc), as audiências públicas, a participação da sociedade na discussão de propostas de intervenções urbanísticas, etc. Outra importante iniciativa empreendida por várias administrações municipais foi a discussão do orçamento com a população, o chamado "Orçamento Participativo", experiência inovadora que tem repercutido internacionalmente, ampliando a participação da população na gestão da cidade (SOUZA, 2003).

O ideário da reforma urbana se difundiu amplamente por todos os centros urbanos brasileiros, sendo seus objetivos e instrumentos incorporados (mais ou menos, dependendo da mobilização social em cada município) nos planos e nas políticas urbanas implementadas pelas administrações. Mas a rápida difusão e o grande alcance destas idéias no planejamento das cidades no período limitado como aquele compreendido entre o início da elaboração da Carta Constituinte, passando pela elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores, permite identificar a construção de um novo campo teórico no planejamento urbano.

Uma das grandes transformações por que tem passado o processo de planejamento é que os problemas e as soluções não estão apenas nas áreas urbanizadas, mas sim no município como um todo, além da relevância regional. Por isso, sempre que forem citados

os termos planejamento urbano e/ou planejamento municipal, representam momentos diferentes dos processos, sendo que atualmente a terminologia mais utilizada é a de planejamento municipal, considerando o território global do município em suas análises, regramentos, projetos e ações. Isso não desconsidera a relevância dos problemas urbanos.

Segundo Pagnoncelli (2004), o qual utiliza o conceito de planejamento municipal em seus trabalhos, este engloba os seguintes objetivos:

- equacionamento dos problemas socioeconômicos: dinâmica populacional, desenvolvimento das atividades econômicas, atendimento de necessidades sociais da população (saúde, educação, recreação, habitação, bem-estar social);
- organização da estrutura físico-territorial: formas de ocupação territorial urbana e rural, conformação urbana, ordenação do uso do solo, rural e urbano, estruturação do sistema viário e de circulação, atendimento às necessidades de equipamentos públicos sociais e de infra-estrutura (saneamento, comunicação, transporte, energia);
- estudo das formas e recursos institucionais e administrativos: estrutura organizacional, racionalização de métodos e técnicas de trabalho, racionalização financeira, apoio legislativo e institucional de um sistema de planejamento capaz de desenvolver o plano, controlar sua implantação e concentrar as informações necessárias ao planejamento.

2.2 PLANO DIRETOR MUNICIPAL - PDM

É importante destacar e esclarecer as diferentes terminologias utilizadas desde o início do trabalho até o presente momento e que perdurarão até as considerações finais em relação a planejamento. Mais precisamente, alternam-se os termos de planejamento urbano, planejamento de cidade e planejamento municipal, citados em diversos momentos e mesmo que, se mais aprofundados seus conceitos, tenham abrangências distintas, para efeito deste trabalho serão considerados todos sinônimos. Isso se deve ao fato de o planejamento ter sua história marcada nas áreas urbanas e o termo cidade ser usado de modo genérico, mesmo representando uma parcela mais urbanizada do município. Porém, com as novas determinações do Estatuto da Cidade (a seguir destacado) onde o município deve ser planejando na sua totalidade (área urbana mais área rural) e por assim

compreender a autora dessa pesquisa, mesmo sendo citados termos urbanos ou de cidades, entendam-se como planejamento municipal, ou mais especificamente, conforme tema em questão, Plano Diretor Municipal.

2.2.1 ORIGEM E CONCEITOS

Os primeiros Planos Diretores, segundo Jean-Pierre Lecoin (2006), foram concebidos no final do século XIX e no início do século XX, tendo em vista as necessidades provenientes da industrialização e do desenvolvimento econômico de grandes centros europeus, como na cidade de Roma (1908/Plano Saint Juste), de Madri (1910-1931), de Copenhague (1936), de Praga, Berlim, Moscou (1935), Rio de Janeiro (Agache/1928), e de Paris (1939/Plano Prost), entre outros.

O conteúdo predominante de tais planos referia-se a projetar e desenvolver a imagem da cidade futura, tais como a construção de vias e avenidas com capacidade de tráfego muito superior às necessidades de seu tempo, mas que se projetavam para uma época em que cada família teria um carro, segundo anúncios das montadoras da época.

O segundo ciclo dos Planos Diretores, conforme ainda Lecoin (2006), compreendido entre as décadas de 50 e 70, foi marcado pelo acentuado crescimento demográfico do período, o que obrigava a estabelecer um horizonte temporal, como um “prazo de validade”, de 25 a 30 anos, considerado, então, como de “longo prazo”, em contraposição aos prazos de 5 a 10 anos, considerados, respectivamente, como curtos e médios.

Os Planos Diretores desse período consideram, no seu planejamento, o conceito de dinâmica urbana, com destaque ao número de habitantes e sua previsão de crescimento, levando em conta, inclusive, o êxodo rural, calculando necessidades presentes e futuras em curto prazo, de moradia, saneamento, transporte, emprego, etc. Apoiados nas novas tecnologias informáticas e operacionais, como a fotografia aérea, por exemplo, esses planos ofereciam uma detalhada representação cartográfica do ambiente urbano, permitindo definir prioridades de zoneamento, com base nas necessidades da população e nas características originais do terreno.

Afirma, ainda, Lecoin (2006), que o terceiro ciclo dos Planos Diretores refere-se ao período compreendido entre os anos 80 e 90, marcado pela desaceleração do crescimento econômico e do ritmo do crescimento demográfico. Outros fatores de influência vieram da política internacional, tais como: o advento da consciência ambiental, do fenômeno da globalização, da expansão das multinacionais e do acelerado desenvolvimento tecnológico,

com reflexos no mercado e nas condições de emprego, nas relações sociais e, conseqüentemente, na utilização do espaço urbano.

Dada a dinamização das relações sociais e econômicas do período e a instabilidade do mercado financeiro, os Planos Diretores buscaram privilegiar as metas de curto e médio prazo (5 a 10 anos), buscando uma realização mais realista e verificável, sujeita a menos variantes. Tornaram-se então muito mais dinâmicos, quando comparados com seus precedentes, priorizando metas de menor impacto para conseguir maleabilidade e adaptabilidade suficiente para alcançar seus objetivos mais profundos e duradouros (FERREIRA, 2000).

Progressivamente, desde os anos 1990, o conteúdo dos Planos Diretores evoluiu sensivelmente, incorporando preocupações e temáticas novas que refletem as transformações progressivas das conjunturas e da problemática do desenvolvimento urbano (LECOIN, 2006)

De acordo com o mesmo autor, o conteúdo dos planos diretores se orienta no seguinte sentido:

a) organização do espaço voltada para facilitar o desenvolvimento econômico, fazendo do espaço urbano o ambiente central da economia;
b) recuperação das zonas centrais por meio de projetos e processos de interação, variando de acordo com as políticas urbanas de cada país;
c) criação e organização de “sub-centros estruturadores” nas regiões periféricas e subúrbios existentes, visando capacitá-los para atender as necessidades dos moradores, aumentando-lhes a autonomia;
d) criação de identidades específicas para a cidade, por meio de criação de uma imagem ou marca que atendam às políticas de marketing territorial;
e) projetos destinados à otimização do espaço e redução do consumo de energia; e,
f) programas criados para a preservação ambiental e para a criação de uma consciência ecológica urbana, tais como: tratamento de cursos d’água e desmatamentos, preservação de áreas verdes, redução da poluição sonora e atmosférica, coleta e tratamento de resíduos urbanos, etc.

Porém, conforme Villaça (1999), o conceito de Plano Diretor se desenvolveu no Brasil mais ou menos a partir dos anos 50, embora a expressão “Plano Diretor” já

aparecesse no Plano Agache[1], para o Rio de Janeiro, que é de 1930. No entanto, o zoneamento já existia em São Paulo e Rio de Janeiro desde o final do século XIX .

O Plano Agache chegou ao Brasil completamente redigido em francês, o que demonstra desde o princípio, a não participação da população em geral na sua elaboração. Hoje se fala em Plano Diretor Participativo como contrapartida aos Planos Diretores que vinham sendo elaborados anteriormente sem a menor participação da população ou então apenas usando-a na validação final do processo.

Numa visão anterior ao Estatuto da Cidade, Bourscheid (1993) define Plano Diretor como o conjunto de documentos e leis que regem a organização do espaço urbano do município nos aspectos de uso e ocupação do solo, equipamentos de serviços urbanos, sistema viário, segurança, conforto das edificações, etc.

Conforme conceito acima, pode-se afirmar que a ênfase do Plano Diretor está nas leis e no controle do uso do solo. Acrescenta ainda Zimmermann (1993) que a questão da elaboração do Plano Diretor é de responsabilidade da Prefeitura, já que se trata de um documento que orienta as ações do Executivo Municipal.

Segundo Villaça (1999, p. 238), ao se tentar definir um conceito para Plano Diretor, diz-se que:

> (...) seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento econômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovados por lei municipal.

Essa seria uma definição que se acredita ser a mais consensual, porém VILLAÇA (1999, p. 238) fornece outra:

> outra versão reduziria o Plano Diretor aos aspectos físico-territoriais do município. Nesse conceito, o diagnóstico abarcaria todos os aspectos da realidade urbana, municipal e mesmo regional, mas as propostas referir-se-iam apenas aos aspectos físico-territoriais, já que estes se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal.

O primeiro momento histórico de planos urbanos identificado no Brasil, segundo Villaça (2005), foi entre 1875 e 1906, onde a elite brasileira tinha força para debater e

[1] AGACHE, Alfred, 1930. **Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, remodelação, Embelezamento**. Paris, FOYER Brésilien, 1930. O Capítulo I se chama “Lê problème du plan directeur”, o II “Ossature du plan directuer” e o III “Lês elèments fonctionnels du plan directeur”.

implantar planos de “embelezamento” das cidades. Muitos desses planos foram executados por sucessivos governos. A inspiração desses planos era mais marcadamente francesa.

A partir da década de 30, nesse momento sobre a hegemonia da burguesia urbano-industrial em substituição à aristocracia rural, e eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento. Esse período marca o início de um novo discurso, não mais justificando mas ocultando projetos devido à falta de solução dos problemas que se agravam. No decorrer da década de 30, o discurso já insinua o “caos urbano”, o “crescimento descontrolado” e a “falta de planejamento”, fazendo então com que alguns municípios executem seus planos diretores, como o Rio de Janeiro com o Plano Agache (VILLAÇA, 2005).

O mesmo autor também aborda situações contrárias de planos diretores às anteriormente por ele definidas, como a de que, nos últimos anos, desenvolveu-se no Brasil uma corrente de pensamento que defende a tese de que as propostas de um plano diretor devem se limitar a políticas, objetivos e diretrizes gerais, sem dispositivos auto-aplicáveis (VILLAÇA, 1999).

Essa situação pode ser demonstrada desde o Plano de 1971 para São Paulo, que contém princípios, objetivos e diretrizes gerais, remetendo o zoneamento à lei específica.

Tentando esclarecer a função de um zoneamento, diz-se que o mesmo tem por objetivo dividir a cidade, principalmente a zona urbana, em setores ou áreas onde devem estar agrupadas áreas afins como indústria, comércio e imóveis de uso institucional, entre outras, de maneira a propiciar uma melhor utilização dos serviços públicos e dos equipamentos de uso comunitário.

A Lei de Zoneamento especifica as zonas em que o uso é admitido por adequado e predominante ou proibido por não ser adequado à zona, ou fixado de acordo com cada caso. Procura-se ainda, estimular e regular o uso de bens imóveis e evitar a concentração, bem como a dispersão excessiva da população. São definidas as áreas e as exigências para a sua ocupação, tendo em vista as características de cada uma (NASCIMENTO, 2006).

Ainda de acordo com Nascimento (2006), à legislação sobre zoneamento cabe indicar, também, uma série de requisitos e condições tais como:

a) quanto ao gabarito das edificações;
b) destinações obrigatórias, como a construção de garagens;
c) classificação de imóveis industriais, comerciais, de serviços e residenciais;
d) índices de interferência ambiental, objetivando evitar a poluição de todas as suas formas;

e) afastamento das construções em relação às vias públicas, além de outras disposições necessárias ao disciplinamento da ocupação do solo, sempre referenciadas a cada zona específica.

Logo, o que se pode afirmar diante de tais exposições é que sempre existiu uma falta de consenso ao que cabia realmente ao Plano Diretor e qual o papel do zoneamento para o planejamento, uma vez que muitas cidades sempre foram cobertas apenas por lei de zoneamento, código de obras e de parcelamento do solo, dispensando a análise de plano da cidade como um todo.

Para Villaça (1999), pela prática brasileira mais ortodoxa e de várias décadas, o zoneamento não é considerado plano diretor, embora muitos pensem em zoneamento quando falam em plano diretor. Vários municípios brasileiros tiveram ou têm ainda zoneamento, total ou parcial, há várias décadas, mas não tiveram ou não vigoraram seus planos diretores conforme seu conceito.

Assim fica claro o que muitos críticos sobre o tema planejamento (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2001; SOUZA, 2003) tanto indagam em relação à real função e aplicação do plano diretor nas cidades, uma vez que são mais facilmente cumpridas as determinações através de normas e regras claramente estabelecidas (caso do zoneamento, parcelamento do solo, etc.) do que diretrizes genéricas, princípios e estratégias, os quais são ignorados em sua maioria. Porém, a excessiva normatização conduz a planos que literalmente "engessam" as cidades, impossibilitando a maleabilidade das ações conforme crescimento e desenvolvimento dos municípios, com variáveis nem sempre previsíveis.

Mas a situação do Plano Diretor foi alterada sensivelmente após a Constituição de 1988, que o define como: "o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (Art. 182, §1º). Deve contemplar diretrizes referentes à circulação, habitação, meio ambiente, patrimônio histórico e outros aspectos relacionados com o desenvolvimento das cidades, de modo a proporcionar melhores condições de vida a sua população. A elaboração desse documento é obrigatória para cidades, cuja população ultrapasse 20.000 (vinte mil) habitantes.

Como pode-se observar no QUADRO 1, o número de municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes é expressivo, ficando estes isentos da obrigatoriedade do Plano Diretor na Carta Constituinte, fato alterado pelo Estatuto da Cidade.

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO MUNICÍPIOS DE ACORDO COM A POPULAÇÃO

Faixa Populacional	Total de Municípios	% de Municípios
Até 20.000 habitantes	3.953	71,05
De 20.001 até 50.000 habitantes	1.033	18,56
De 50.001 até 100.000 habitantes	311	5,59
De 100.001 até 200.000 habitantes	137	2,46
De 200.001 até 300.000 habitantes	51	0,92
De 300.001 até 400.000 habitantes	28	0,50
De 400.001 até 500.000 habitantes	15	0,27
De 500.001 até 1 milhão habitantes	22	0,40
Acima de 1 milhão habitantes	14	0,25
Total de municípios	**5.564**	**100**

Fonte: IBGE – estimativa 2006
Org. por: Elaine C. Schoeffel

2.2.2 PLANO DIRETOR PÓS ESTATUTO DA CIDADE

Após doze anos de tramitação, o Projeto de Lei nº 181/89, denominado Estatuto da Cidade, foi aprovado, de forma unânime, e sancionada a Lei em 10 de julho de 2001, uma progressista lei federal. Logo, no campo da política urbana, os primeiros anos do século XXI significaram um período ímpar de transformações institucionais tanto no nível nacional quanto nos municípios.

O Estatuto da Cidade, denominação dada à Lei Federal nº 10.257/01, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, do Capítulo II, da Política Urbana. Os objetivos da lei consistem no estabelecimento de normas para regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

São definidas as diretrizes a serem seguidas na execução da política urbana e destaca a figura do Plano Diretor que deixa de ser um documento de caráter exclusivamente técnico e assume a função de principal instrumento da política urbana. Integrando fatores políticos, econômicos, financeiros, sociais e territoriais, o plano deve ser um espaço de debate sobre as estratégias de intervenção na cidade, no qual a participação direta dos cidadãos passa a ser obrigatória, devendo ser estimulada pelo poder público (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

Trata também da gestão democrática da cidade, exigindo a participação direta dos cidadãos, mediante a utilização de diversos instrumentos para esse fim, tais como: audiências públicas, plebiscitos, referendos, iniciativa popular de projetos de lei. Prevê também a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com discussões públicas sobre as propostas para o orçamento anual a ser aprovado pela Câmara Municipal.

O Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade dos Planos Diretores agora para os seguintes municípios:

a) com mais de vinte mil habitantes;
b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
c) onde o poder municipal pretende usar os instrumentos previstos no § 4° do art. 182 da Constituição Federal;
d) integrantes de áreas de especial interesse turístico;
e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A elaboração do Plano Diretor deve ficar sob responsabilidade da prefeitura, já que se trata de um documento que orienta a ação do Executivo Municipal. Tem, porém, que ser submetido à Câmara Municipal de Vereadores para aprovação, além da participação da população na elaboração do plano.

O que se pode afirmar é que o Estatuto da Cidade apresenta e regulamenta um conjunto inovador de instrumentos de planejamento e gestão urbanos, que devem ser utilizados de forma articulada, mediante a elaboração de planos participativos, e que têm como alicerce o princípio da função social da cidade (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

O Estatuto da Cidade traz elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das cidades brasileiras – a função social da cidade e da propriedade e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. Esses dois elementos devem estar detalhados no Plano Diretor de cada município, tornando-se viáveis e efetivos. Esse novo processo pressupõe, de acordo com o Ministério das Cidades (Brasil, 2004):

- Visão renovadora e generosa do poder público, de partilhar poder com os diferentes segmentos sociais;
- Nova organização da administração pública, com eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos;
- Instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados;
- Regras claras, decididas coletivamente, para a participação em todo o processo, estabelecendo fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários, os momentos de abertura e discussão, os momentos de sistematização;
- Firmeza e transparência do grupo coordenador (Núcleo Gestor), para assegurar que todos tenham direito à voz, como condição de credibilidade e para fazer

avançar o processo. Só dessa forma afloram os interesses divergentes, explicitam-se os conflitos e, a partir deles, constrói-se o pacto;

- Produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação.

Engloba ainda um conjunto de princípios, no qual se busca uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos. Ao mesmo tempo em que introduz uma série de instrumentos como meio de atingir as finalidades desejadas, o Estatuto delega a cada um dos municípios, através de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades, funcionando como uma espécie de "caixa de ferramentas" para a definição de uma política urbana local. Fica a critério do Plano Diretor de cada município a definição da cidade desejada, através da definição dos instrumentos e da forma de aplicação (SANTORO; CYMBALISTA, 2001).

Até surgir o novo conceito para Plano Diretor trazido pelo Estatuto da Cidade, esse era visto como um documento elaborado por técnicos que pensavam a cidade identificando suas "doenças" e tentando curá-las para uma cidade futura, porém descartando as práticas sociais do cotidiano e separando planejamento e gestão. Ao primeiro cabiam as técnicas e ao segundo, as determinações políticas (FILÁRTIGA; SANTIAGO; LOCH, 2006).

O Plano Diretor atual difere bastante de sua concepção anterior. De mero documento com pretensão de resolução de todos os problemas locais, desconsiderando as práticas sociais cotidianas, o Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais, os quais são condicionantes da situação do município (FILÁRTIGA; SANTIAGO; LOCH, 2006).

Construído a partir da participação de diversos setores sociais, fazendo com que sua elaboração, implementação e natural revisão sejam pensadas coletivamente, o plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definições negociadas, por uma estratégia de intervenção no município.

Segundo Oliveira (2001), o "novo" Plano Diretor parte do princípio de que a cidade é formada por uma multiplicidade de agentes que devem ser coordenados, não por um modelo definido em escritórios, mas do equilíbrio da cidade que se quer e que responda à expectativa da população. Pode ser definido, de acordo com a mesma autora, como um conjunto de regras e princípios que irão orientar os agentes que constroem e utilizam o município servindo de instrumento estratégico de intervenção imediata, que estabelece princípios de ação para esses agentes.

Durante sua elaboração, deve sempre explicitar seus objetivos e promover uma completa leitura da realidade local considerando todos os seus fatores, como econômicos, ambientais, sociais, políticos, etc. Dessa forma torna-se mais fácil e justo o estabelecimento de regras e destino para cada região do município.

As vantagens de se elaborar um Plano Diretor, independente de sua obrigatoriedade, são, de acordo com o Santoro; Cymbalista (2001):

a) busca da sustentabilidade sócio-ambiental e econômica ao se abordar de maneira integrada a zona rural e a zona urbana;
b) estabelecimento de políticas para a melhoria da qualidade de vida e preservação do ambiente natural e construído;
c) equacionamento, num horizonte maior, das prioridades que irão orientar tomadas de decisões no orçamento participativo e nos programas e ações de governo – habitação, saneamento, etc.;
d) definição dos parâmetros para abordagem regional, interagindo com os comitês de bacia hidrográfica;
e) possibilidade de o município poder usufruir dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, desde que previstos no Plano Diretor, ampliando significativamente suas possibilidades administrativas;
f) vantagem do planejamento participativo através da otimização da gestão municipal, democrática, em benefício da comunidade.

O Estatuto da Cidade inova o planejamento municipal ao instituir a participação popular como obrigatória, tornando também os documentos públicos, com acesso facilitados a todos os interessados, além de promover a integração do Plano Diretor ao plano plurianual e às diretrizes orçamentárias, os quais serão também fiscalizados pela população fortalecendo a gestão participativa nos municípios (ROLNIK, 2001).

Tem-se no Plano Diretor a principal ferramenta para a aplicação dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, tais como outorga onerosa de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir e as zonas especiais de interesse social. Este é o principal instrumento para o município promover uma política urbana que tenha por objetivo o pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e garantir o bem-estar de seus habitantes (CASARIN; OLIVEIRA E LOCH, 2006).

Três grandes novidades podem ser apontadas como importantes para que este novo ciclo de planos diretores possa ser mais efetivo que o do período da ditadura: a possibilidade de utilização dos novos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade para

fazer valer a função social da propriedade, obter contrapartidas pelo uso mais intenso do solo urbano e regularizar a habitação informal; a noção de que a participação da sociedade e de suas entidades representativas é o elemento angular do processo de planejamento, rompendo a tradição autoritária que sempre o caracterizou; e, ainda, a introdução da gestão urbana integrada de políticas públicas setoriais como um elemento estratégico para garantir os objetivos e diretrizes de médio e longo prazo do Plano Diretor, superando a atomização e fragmentação que tem marcado as intervenções urbanas nas cidades brasileiras (BONDUKI, 2007).

Conclui-se, dentre todas as definições e explanações, que o Estatuto da Cidade veio para formar uma nova política urbana, novas possibilidades de atuação junto aos municípios, instigando sonhos e fomentando realidades através da credibilidade que se tenta dar aos planos. Isso motiva os profissionais que tanto lutam pela justiça social e construção de cidades melhores para se viver e motiva também a população de uma forma geral que hoje é incluída e valorizada nas decisões sobre o futuro do município, bairro ou rua em que mora.

Porém, cabe salientar que o Estatuto fornece essa oportunidade, mas depende muito da forma de condução da elaboração dos planos diretores, que é peculiar a cada profissional, grupo de profissionais, condições políticas e financeiras de cada município. Mas a lei determina algumas etapas mínimas para que se valide o processo.

Após aprovado, deve ser implementado o sistema de gestão que avaliará os impactos das proposições formuladas e monitorar resultados obtidos.

2.2.3 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PÓS ESTATUTO DA CIDADE

Os planos diretores tradicionais vêm sendo duramente criticados já há algum tempo. Aspectos como a normatividade excessiva, a generalidade das diretrizes, a exclusão de parcelas significativas da chamada cidade “legal” e a rigidez no tratamento dos desiguais vêm sendo questionados e condenados por muitos dos mais influentes autores sobre a questão urbana (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2001; SOUZA, 2003). Com a implementação do Estatuto da Cidade, esse debate ganhou nova ênfase, uma vez que, com o modelo tradicional de plano diretor já desgastado, surge a necessidade de adoção de novos princípios e diretrizes para a elaboração de planos mais sintonizados com os princípios do Estatuto.

Plano Diretor após 2001, deve obedecer ao Estatuto da Cidade questionando a concepção tradicional que separa planejamento e gestão, de forma que o primeiro operaria apenas na dimensão técnica, enquanto a segunda operaria na dimensão política. O modelo de Plano Diretor Participativo apresentado, parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes, sendo que o Plano deve coordenar essas ações, configurando-se como um “pacto”, que atenda ao interesse coletivo. Dessa forma, o Plano assume o caráter de um processo político, por meio do qual o Poder Público canaliza esforços em objetivos prioritários definidos coletivamente como fundamentais para o desenvolvimento da cidade.

O Plano é incumbido também da tarefa de transformar em normas as metas e diretrizes da política urbana, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade. Ele deverá explicitar um projeto de cidade, resultante das opções conscientes e negociadas entre todos os agentes produtores da cidade, envolvidos de forma democrática e participativa no processo de elaboração do Plano. O grande desafio reside na participação de fato de todos os cidadãos intervindo na realidade de seu município, e para isso, métodos e passos devem ser previstos para melhor clareza a todos (CIDADES, 2004).

O Plano Diretor deve indicar os objetivos a alcançar, explicitar as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e oferecer todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos. Além disso, também deve orientar os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados definindo o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; prevendo critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros e, prevendo também as ações estratégicas a serem implementadas (CIDADES, 2004).

Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e se concretize na forma de ação participativa, a elaboração dos planos e projetos tem de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios.

Torna-se imprescindível o estabelecimento de formas de participação includentes em todas as etapas do processo de criação e implantação de um Plano Diretor. Assim, é preciso alterar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as estórias vividas. (CIDADES, 2004).

A capacitação de equipes locais para a informação, instrução e divulgação das informações é fundamental para garantir a participação dos moradores nas decisões relativas ao espaço em que vivem. A participação de técnicos capacitados visa a eliminação

de “falsos líderes comunitários e moradores” inseridos no processo por forças políticas (CASARIN; OLIVEIRA E LOCH, 2006).

A participação de uma equipe técnica multidisciplinar na gestão participativa é essencial para que se possa apresentar a realidade ocupacional, os problemas ambientais e sociais identificados por profissionais especializados, de forma mais clara possível á comunidade, bem como suas implicações mais sérias para a gestão pública global (ERBA et al, 2005).

O Plano Diretor deve conter mecanismos e sistemas de informação, de consulta e participação e de gestão democráticos. O direito à informação obriga o Poder Público a prestar informações sobre todos os atos referentes ao processo do Plano Diretor, como fornecer as propostas preliminares e publicar a minuta de projeto de lei do plano (CASARIN; OLIVEIRA E LOCH, 2006).

Hoje soa quase utópico pretender a mobilização da população com fidelidade estrita aos seus interesses e necessidades, sem que se assegure a ela as informações que lhe permitam tanto ter vontade de participar quanto ter consciência exata das conseqüências que sua manifestação significa para a gestão da cidade. Uma possível saída para a mobilização da população passa, sem dúvida, pela garantia do direito à informação, assegurado constitucionalmente como um direito fundamental e que ao lado do princípio da publicidade dos atos do poder público, é um importante aliado na luta pela transparência da gestão pública (MATTOS, 2002).

A legislação municipal deve ser contextualizada de acordo com a realidade municipal. Cada município possui suas especificidades e por isso, deve-se evitar a construção de cópias de planos diretores e leis específicas de outros municípios.

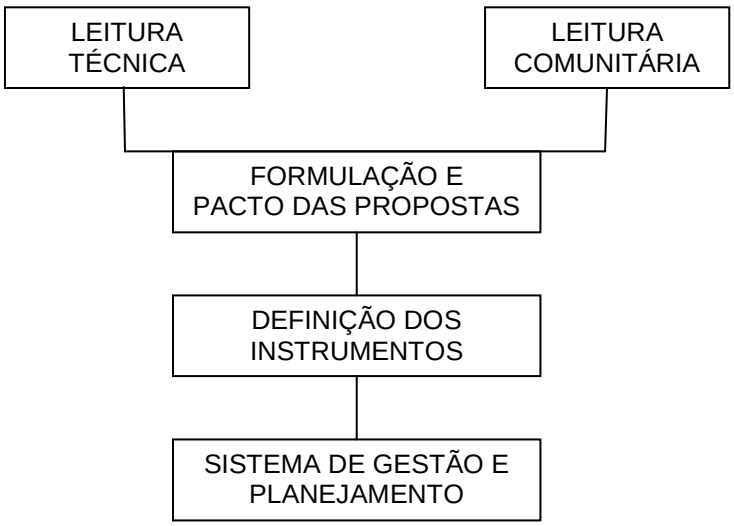


Figura 1 – Fases de um Plano Diretor

Fonte: CIDADES, 2004.

São previstas quatro fases fundamentais na elaboração de um Plano Diretor de acordo com o CIDADES (2004), conforme Figura 1.

2.2.3.1 Primeira etapa: Leituras técnica e comunitária

"Ler a cidade" é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Procura identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começa por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período. Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de "ler a cidade" não é leitura exclusiva de especialistas e pressupõe olhares diversos sobre a mesma realidade.

A leitura técnica ajuda a entender a cidade, pela comparação entre dados e informações sócio-econômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis. Esse trabalho deve ser feito pela equipe técnica da Prefeitura e, se necessário, pode ser complementado com estudos contratados ou que envolvam universidades regionais ou outras instituições de ensino e pesquisa.

A leitura técnica deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível, deve considerar o contexto regional de cada município, dentre outros.

Os problemas, os conflitos e as avaliações de potencialidades podem variar conforme os grupos sociais que colaboram na elaboração das leituras. A leitura participativa é uma oportunidade para que todos os participantes conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas por profissionais da Prefeitura ou consultores devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos sócio-econômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.

A leitura da cidade reúne registros de memória das pessoas e grupos sociais, aponta elementos da cultura e da vivência e permite que se construam releituras coletivas dos conflitos, problemas e potencialidades.

Entre os instrumentos de apoio que ajudam a leitura da cidade, encontram-se mapas facilitando a visualização das informações reunidas nas leituras técnica e comunitária e localizando-as no território. Podem ser citados os mapas temáticos sobre o território (geomorfologia, clima, solo, hidrografia, vegetação, etc.), mapas de caracterização e

distribuição da população e seus movimentos, mapas de uso do solo, da infra-estrutura, de atividade econômica do município, etc.

Sugere-se que essas leituras sejam sobrepostas, que se confrontem os dois modos de ler a cidade para identificar informações e referências convergentes e divergentes. Essas leituras, depois de confrontadas, devem ser sintetizadas em textos e mapas, nos quais se identifiquem as principais tendências, problemas, conflitos e potenciais do município. Os mapas devem ser acessíveis e estar disponíveis a todos os participantes da elaboração do Plano Diretor e munícipes em geral.

2.2.3.2 Segunda etapa: Formulação e pacto das propostas

Nem todas as questões são igualmente relevantes em todos os momentos da história de uma cidade. A partir da fase de leitura, serão definidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. É importante trabalhar com perspectivas estratégicas, selecionando temas e questões cruciais para a cidade que, se enfrentadas rapidamente e com eficácia, podem redefinir o destino da cidade.

Para cada tema prioritário devem-se definir as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando-se as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano Diretor.

As estratégias e os instrumentos são os caminhos e os meios para construir a cidade que se deseja e, devem ser discutidos e pactuados com todos os participantes do processo, de forma a assegurar as condições necessárias para transformar a realidade de cada município. O Plano Diretor deve incluir diversos enfoques: considerar aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais, de forma articulada, mesmo que esses temas não se apresentem, de início, como eixos estratégicos.

Recomenda-se que, ao final da etapa de formular e pactuar propostas para o Plano Diretor, os temas centrais, objetivos e estratégias sejam discutidos e decididos com os diversos segmentos da sociedade e com todas as instituições envolvidas na elaboração do Plano Diretor. Esse momento é fundamental para avaliar e corrigir rumos e definir a linha básica do Plano Diretor.

2.2.3.3 Terceira etapa: Definição dos instrumentos

Os instrumentos viabilizam as intenções expressas no Plano Diretor. Os objetivos e estratégias devem estar estreitamente articulados com os instrumentos de planejamento e de política urbana. O Estatuto da Cidade oferece mais de 30 instrumentos para o município controlar mais efetivamente o seu território. A grande inovação é que, além dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano de natureza normativa, o Estatuto apresenta novos instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada, fazendo a gestão democrática do município.

Os instrumentos para regular o desenvolvimento urbano podem simultaneamente controlar o uso do solo, influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir oportunidades e recursos. A legislação urbana, particularmente as leis de parcelamento do solo e de uso e ocupação do solo, devem ser revistas e incorporadas ao Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade (art. 40) estabelece ainda que os instrumentos de política econômica, tributárias e financeira dos municípios devem se adequar aos objetivos do planejamento territorial, devendo haver coerência entre o modo de aplicar tributos (como IPTU, ISS e, inclusive, a Lei Orçamentária) e o Plano Diretor do município. É importante observar quais instrumentos são adequados à realidade municipal e se colaboram para que a cidade atinja os objetivos e encaminhe com sucesso as estratégias definidas no Plano Diretor.

O capítulo IV do Estatuto da Cidade, que trata da gestão democrática, oferece os instrumentos para que o município implante o processo de planejamento participativo e propõe que se abram canais de participação direta e representativa, como as conferências e os conselhos.

As conferências enriquecem o debate, envolvem e comprometem todos os segmentos na implementação, no controle e na fiscalização do Plano Diretor. Nas conferências, elegem-se os delegados dos conselhos municipais, que são órgãos colegiados, dos quais participam representantes do poder público e da sociedade civil que acompanham, controlam e fiscalizam a implementação do planejamento territorial.

Além das conferências, as audiências públicas também são obrigatórias no processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que institui o Plano Diretor. Em alguns municípios, a Lei Orgânica Municipal determina a quantidade de audiências, que deve variar de acordo com a população e com a proposta de participação popular de cada município.

Cabe à Prefeitura dar ampla divulgação e facilitar o acesso aos documentos e informações produzidos no processo participativo de elaboração do Plano Diretor,

indispensáveis para que a população participe efetivamente nos debates, até a aprovação final do Plano Diretor.

2.2.3.4 Quarta etapa: Sistema de gestão e planejamento do município

A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei. O Plano Diretor deve definir também as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições.

A forma de implantação e monitoramento do sistema de gestão e de planejamento, para garantir o controle social, dependerá da montagem acordada no pacto de elaboração do Plano Diretor e deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município. Por exemplo, através do Conselho da Cidade, no Sistema de Gestão e Planejamento do município, ou estruturas assemelhadas.

A conclusão do Plano Diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e devem ser feitos. É recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo.

2.3 PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL - PEM

Em paralelo à discussão da redemocratização do país e da agenda reformista na Constituição Brasileira, o mundo estava vivendo um momento de avanço do modelo neoliberal, provocado pela crise econômica e política iniciada na década de 70 e pela queda dos governos socialistas no final da década de 80.

Assim, ao período de crescimento econômico posterior à Segunda Grande Guerra - marcado nos países centrais por altas taxas de rentabilidade do capital, pelo fortalecimento do movimento sindical operário e do seu poder de pressão e pela forte presença do estado nas políticas sociais (*the Welfare State*, o Estado do Bem Estar Social) e na regulação da

economia nacional – sucedeu um período de recessão, de diminuição das taxas de crescimento, de altas taxas de inflação, de desemprego, de precarização das relações de trabalho, de enfraquecimento do movimento sindical e de incapacidade do estado de fazer frente aos altos gastos sociais (ANDERSON, 1996).

A ascensão de Thatcher ao governo inglês, em 1979, e de Reagan ao governo dos EUA, em 1980, representou a ascensão da agenda neoliberal que viria a se consolidar nos anos 80 e 90, generalizando-se por boa parte do mundo com o fim dos governos socialistas do leste europeu e da União Soviética. É esta agenda neoliberal que reproduzirá profundas mudanças no campo econômico, político e social, mudanças que repercutirão diretamente no planejamento urbano (ANDERSON, 1996).

A base do programa neoliberal, assentada sobre três pilares: a privatização das empresas públicas, a desregulamentação pelo Estado das atividades econômicas e sociais e a reversão dos padrões universais de proteção social (FERNANDES,1996), será definitivamente implementada no Brasil somente na década de 90, com o governo de Fernando Henrique Cardoso. É, portanto, principalmente, a partir dos anos 90 que a influência das idéias neoliberais no planejamento urbano no Brasil começará a ser sentida.

O programa neoliberal – que prevê, portanto, no campo econômico e político, a privatização das empresas e serviços públicos, a contenção do orçamento público, o corte nos gastos sociais, a adoção de uma política econômica de priorização da estabilidade monetária, de elevação da taxa de juros, de não controle dos fluxos financeiros, de redução de impostos sobre altos rendimentos e de flexibilização das relações de trabalho – foi no Brasil adotado timidamente inicialmente com o governo Fernando Collor de Melo e de Itamar Franco e ostensivamente, posteriormente, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FERREIRA, 2000), estendendo-se até o governo de Luis Inácio Lula da Silva.

O resultado do “receituário” neoliberal é conhecido mundialmente: se por um lado é possível deter a inflação, por outro lado, a contrapartida deste fenômeno é a recessão econômica, um aumento jamais visto da taxa de desemprego, a queda dos salários e, conseqüentemente, o crescimento da desigualdade social, a polarização e a exclusão social. O objetivo perseguido pela política neoliberal por três décadas – a recuperação das taxas de crescimento e de investimento do período anterior a 1970 – não foi até hoje atingido. ANDERSON (1996) destaca que o modelo neoliberal acabou criando, na verdade, condições mais propícias para o setor financeiro do que para o setor produtivo. E o setor financeiro (que acabou por se tornar mais atraente que o setor produtivo) é um setor com baixíssima capacidade de geração de emprego.

Assim, embora apresentada como única alternativa no mundo atual, a ideologia neoliberal não havia logrado êxito até 1996 naquilo que justificou o seu projeto: o retorno ao

crescimento econômico. O resultado efetivo do projeto neoliberal vem sendo a ampliação cada vez maior da concentração de renda no planeta, o aumento dos desempregados e, portanto, da parcela dos excluídos da sociedade (FERNANDES, 1996).

No campo da questão urbana, ainda segundo Fernandes (1996), a agenda neoliberal vem se refletindo de múltiplas maneiras. Gradativamente, a infra-estrutura urbana tem passado do domínio público para o privado. Os serviços públicos – água, esgoto, luz, telefonia e estradas, entre outros – vêm sendo privatizados, passando a operar segundo uma lógica basicamente comercial.

A desregulamentação pelo Estado das atividades econômicas e sociais tem provocado inúmeras doenças, direta ou indiretamente, na gestão urbana, tanto a nível micro quanto macro. Na escala micro, a proposta de desregulamentação pode ser traduzida por diversas iniciativas no sentido da flexibilização da legislação urbanística, ou seja, das leis de controle do uso do solo. Na escala macro, a desregulamentação representa cada vez mais a internacionalização da economia com a livre circulação de mercadorias e do capital financeiro, tomando os Estados Nacionais e os governos locais muito mais dependentes dos interesses das empresas nas suas decisões de localização e de investimento (FERREIRA, 2000).

Em termos de Brasil, isto acarretou uma guerra fiscal intra e interregional dos governos na busca de novos empreendimentos para o seu município ou região. Guerra fiscal que vem compreendendo medidas que vão desde a redução ou isenção de impostos até a oferta da infra-estrutura desejada pela empresa para a instalação do negócio. Vem produzindo, também, uma preocupação relativamente recente dos governos, sobretudo os municipais: a preocupação com o *marketing* da cidade e com a sua imagem externa frente aos futuros investidores e usuários. Assim, a formação de uma imagem positiva da cidade é um ponto novo que passa a ser incluído na agenda dos governos locais. A busca desta imagem está associada à busca da competitividade da cidade na disputa com outras por novos investimentos (LIPIETZ , 1994).

E, finalmente, os reflexos na questão urbana do último ponto enumerado na agenda neoliberal – a reversão dos padrões universais de proteção social – são espacialmente visíveis. Com a redução dos gastos sociais e do sistema de proteção social, a população vem sofrendo um processo cada vez maior de pauperização, observável através do aumento da violência urbana e da expansão das áreas urbanas favelizadas (ANDERSON, 1996; FALEIROS, 1995; MARICATO, 2000).

É este quadro, de redução das políticas sociais redistributivas implementadas pelo Estado, de pauperização da população, de precarização das relações de trabalho e crescente desemprego, o quadro com o qual os governos locais irão se deparar na década de 90. Ao mesmo tempo, o processo de descentralização política iniciado na década

anterior veio a conferir maior autonomia e competência aos municípios para gerar políticas de desenvolvimento local. Como conseqüência, os governos locais irão se lançar mais agressivamente a partir da década de 90 como promotores de políticas de desenvolvimento local e agentes de desenvolvimento (FERNANDES, 1996).

No Brasil, o processo histórico de políticas públicas é caracterizado pela promoção da desigualdade, seja na forma de participação, geralmente inexistente, seja na forma de distribuição de recursos e investimentos. Porém hoje, o Estado passa pelo momento de transformações onde deve considerar a globalização em seus planos, mas também priorizar ações locais no sentido de minimizar a pobreza e os problemas sociais advindos da situação econômica precária de grande parcela da população, mas para isso faltam recursos financeiros e de gestão para assumir as conseqüências de um problema de várias décadas de descaso (SCHOEFFEL, 2006).

A população em geral, sentindo essa ineficácia do Estado em promover ações sociais, iniciou sua atuação, seja em caráter local através da formação de grupos sociais organizados, ou a nível de expansão maior como ONGs ou participação em Fóruns de Debates Internacionais. Com a presença dessas instituições nas diversas reivindicações a cerca de melhorias na gestão de abrangência municipal, estadual, nacional ou mesmo mundial, muitos governos passaram a perceber uma nova forma de gestão incluindo esses atores em seus processos, acrescendo assim credibilidade política na gestão e usando-se de conhecimento e informações da população na melhor definição das ações (KAUCHAKJE, 2002).

Os governos locais, com a perda de parte da influência dos Estados Nacionais na regulação do espaço econômico nacional, passam também a interagir para além das fronteiras nacionais. A necessidade da integração competitiva das cidades no mercado mundial de cidades passa a ser uma questão nova que pouco a pouco vai sendo imposta pelo mercado globalizado às questões locais como única condição de inserção na economia globalizada, sob pena de exclusão do sistema econômico mundial e de perda de poder político (MOURA, 1997; DOWBOR, 1999).

É, portanto, neste momento de descentralização política, de ascensão da política neoliberal e aumento dos níveis de desemprego, no Brasil e no mundo, que os governos municipais começam a desempenhar um papel maior no desenvolvimento econômico local, mudando os rumos da discussão sobre o planejamento das cidades (FISCHER, 1996).

A primeira mudança a ser sentida é o deslocamento do foco da discussão sobre o planejamento urbano das últimas décadas. Do final da década de 80 – marcada pela Constituição Federal de 88 – até a primeira metade da década de 90, o foco do debate sobre a cidade estava sobre a função social da cidade e da propriedade, sendo então

convergido para a principal questão dos governos na década de 90, a nível mundial, para o desenvolvimento econômico local (e, implicitamente, a necessidade de geração de emprego) (FISCHER, 1996).

Outra mudança (já conseqüência da primeira) é a crescente introdução de técnicas da administração de empresas adaptadas à administração pública e, mais recentemente, ao planejamento urbano. Esta mudança acompanha uma tendência internacional que é a reestruturação das administrações públicas, através da transformação do modelo clássico (weberiano) de administração em modelos de gestão mais flexíveis, descentralizados, baseados na eficiência e eficácia da gestão, na qualidade dos serviços, na focalização do cidadão, no controle por resultados (e não por processos) e na institucionalização de mecanismos de controle e participação da sociedade civil (FISCHER, 1996).

É na síntese entre estas mudanças que se encontra o planejamento estratégico de cidades, seja pela focalização sobre a questão do desenvolvimento local, seja pela adaptação de uma técnica de gestão empresarial para a administração pública.

O planejamento estratégico como técnica de gestão empresarial, tem como objetivo o melhor desempenho da empresa a partir da definição e implementação de suas estratégias de mercado. É uma técnica orientada para a tomada de decisão frente aos mais diversos cenários possíveis, considerando-se as diversas variáveis do meio (tanto interno, quanto externo). A adaptação desta técnica para a gestão pública tem suas origens nos Estados Unidos, na década de 80, como resultado da atuação dos governos na direção do que foi chamado de empreendedorismo urbano: na busca por sair da crise e captar recursos os governos locais, teriam lançado mão de técnicas de gestão empresarial para promover o desenvolvimento local (BOUINOT et al, 1995).

O planejamento estratégico (técnica que é amplamente utilizada desde a década de 60 nas empresas) foi, assim, adaptado para a gestão pública, primeiramente, de forma intragovernamental e, posteriormente, para o planejamento de cidades, visando dotá-las de um projeto estratégico de desenvolvimento (BOUINOT et al, 1995; ANSOFF; McDONNEL, 1993).

Como pode ser observado nos autores citados nesse item de situação do plano estratégico no contexto histórico, predominam as obras da década de 90, sendo atualmente os trabalhos analisados, em sua maioria, baseados nesses mesmos autores. Isso pode ser entendido como um período de intensas discussões a respeito desse novo modelo proposto.

São as origens desta técnica de planejamento e a transposição dela para a gestão pública que serão abordadas no próximo item, para em seguida, enfocar-se especificamente o planejamento estratégico de cidades.

2.3.1 ORIGEM E CONCEITOS

Segundo Leitão (1995), os conceitos estratégicos foram utilizados pela primeira vez nos EUA, na área empresarial. O ambiente externo à empresa, com constantes mudanças, foi encarado como o “inimigo” que podia ameaçar ou trazer oportunidades para a empresa. Assim, tornou-se necessário o acompanhamento da evolução do ambiente externo para a definição do posicionamento da empresa no presente e no futuro. O posicionamento a adotar era a estratégia da empresa para com o seu ambiente.

A idéia do ambiente externo em constante mudança vai permear todo o processo de evolução dos sistemas gerenciais de empresa, sendo também esta idéia utilizada para justificar a necessidade de mudanças no planejamento e gestão das cidades (LEITÃO, 1995).

O conceito de estratégia empresarial passou então a ser definido como “um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização” (ANSOFF, 1993, p.70).

A estratégia pode ser vista como uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados e em uma programação (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007). E pode ser entendida como um padrão ou um plano que integra de uma forma coesa os objetivos, as políticas e as ações de uma organização (MINTZBERG; QUINN, 2001). Compreende um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento da organização, vista como uma ferramenta para trabalhar com as turbulências e as condições de mudanças que cercam as organizações (ANSOFF, 1983; CERTO; PETER, 1993).

O planejamento estratégico de empresas, como um sistema de gestão, é visto como conseqüência da evolução dos sistemas gerenciais em função das mudanças do ambiente externo (ROSA, 1997; LEITÃO, 1995; OLIVEIRA, 1988; ANSOFF, 1993; MOTTA, 1982).

A Administração Estratégica, de acordo com Ansoff et al (1993), vai não só incorporar as características dos vários sistemas gerenciais surgidos ao longo do século passado (o sistema de controle orçamentário, o planejamento a longo prazo, a utilização dos conceitos estratégicos), mas também acrescentar outras, como:

a) a integração do planejamento com as demais funções administrativas e com a estrutura organizacional, valorizando a avaliação e o controle;
b) a valorização do fator humano, tornando o processo o mais participativo possível;
c) a ênfase na transformação das estratégias em ações, ligando a estratégia à tática de operação.

Os administradores teriam, assim, utilizado o planejamento estratégico como o instrumento gerencial para integrar ambiente e organização (empresa) visando alcançar um grau satisfatório de adaptação ambiental.

Para melhor caracterizar o planejamento estratégico de empresas, algumas definições são explanadas, provenientes de vasta literatura sobre o assunto:

> O planejamento estratégico destina-se tanto à formulação dos objetivos quanto à escolha dos meios para atingi-los. Planejamento estratégico, portanto, se orienta para fins e meios
>
> (ACKOFF, 1981, p.3).

> A diferença básica entre o planejamento a longo prazo(...) e o planejamento estratégico envolve suas respectivas visões de futuro. No planejamento a longo prazo, acredita-se que o futuro possa ser previsto a partir da extrapolação do crescimento passado. (...) No planejamento estratégico, não se espera necessariamente que o futuro represente um progresso em relação ao passado, e tampouco se acredita que seja extrapolável. Portanto, como primeira medida, é feita uma análise das perspectivas da empresa, identificando-se tendências, ameaças, oportunidades e descontinuidades singulares que possam alterar as tendências históricas. (...)
> (ANSOFF & McDONNELL, 1993, p.36-38).

> ...o planejamento estratégico se volta para o alcance de resultados, através de um processo contínuo e sistemático de antecipar mudanças futuras, tirando vantagem das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo. (...) A premissa do planejamento estratégico é de que as organizações desejam crescer e desenvolver-se física e economicamente no sentido de uma evolução positiva para o futuro
>
> (MOTTA, 1982, p.11).

A ênfase do planejamento estratégico está na relação organização (empresa) e meio ambiente. O objetivo do planejamento estratégico é justamente o de tentar prever as possíveis mudanças do meio externo, contrapô-las com as potencialidades da empresa para delas tirar proveito e otimizar resultados (MOTTA, 1982).

A diferença entre o planejamento a longo prazo e o planejamento estratégico é que o primeiro está centrado exclusivamente nas potencialidades da empresa. No planejamento estratégico, o foco está sobre a empresa e o meio com o qual ela interage; empresa e meio são considerados como um sistema, um sistema dinâmico em constantes modificações. A metodologia de planejamento estratégico é a de tentar buscar identificar as características da empresa (os seus pontos fortes e fracos) relacionando-as com a realidade do meio e suas possíveis transformações. Um dos instrumentos utilizados para tanto será, então, o de construção de cenários futuros, possíveis de ocorrerem, estudando-se as diversas possibilidades para a empresa em cada cenário. Objetiva-se, assim, rapidez para a tomada da decisão num momento de mudanças e eficácia na decisão (ANSOFF et al, 1993; LEITÃO, 1995).

A preocupação com os resultados é outra característica marcante do planejamento estratégico. O planejamento estratégico está voltado para o bom desempenho e crescimento da empresa. Por isso, a avaliação dos resultados obtidos com as ações propostas é tida como fundamental, principalmente para corrigir os rumos da empresa e planejar novas ações. A ação de avaliação e controle é incorporada, então, ao processo de planejamento (ANSOFF et al, 1993; LEITÃO, 1995).

Como última característica, destaca-se a concepção de planejamento como um processo, o que remete à idéia de continuidade. Apesar da idéia de planejamento como processo já ser comum nos dias atuais, dentro da linha evolutiva dos sistemas gerenciais de empresas foi uma grande inovação do planejamento estratégico. Como processo, o planejamento é uma atividade permanente da empresa, sujeita a avaliações constantes e redefinições (ANSOFF et al, 1993; LEITÃO, 1995).

Rosa (1997) e Oliveira (1988) chamam atenção para o fato de existirem diferentes processos de elaboração e implantação de planos estratégicos. Observam entretanto que, fundamentalmente, as linhas metodológicas que orientam o plano são comuns e podem se resumir em:

a) determinar em que posição a empresa está;
b) estabelecer onde quer chegar;
c) definir como chegar lá.

A metodologia do planejamento estratégico é conhecida por isto como a técnica do “SWOT” (strengths, weaknesses, opportunities and threats: pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, em inglês).

OLIVEIRA (1988), buscando resumir e sistematizar a técnica de planejamento estratégico, identificou quatro fases básicas de elaboração e implementação de um plano:

a) Fase I – Diagnóstico Estratégico
b) Fase II – Missão da Empresa
c) Fase III – Instrumentos Prescritivos e Quantitativos
d) Fase IV – Controle e Avaliação.

2.3.2 A TÉCNICA DE PLANO ESTRATÉGICO DE EMPRESAS APLICADA À GESTÃO PÚBLICA

Conforme visto anteriormente, as origens da técnica de plano estratégico se dá nos anos 20 (SIMBIEDA, 1994; LOPES, 1998), sendo na *Harvard Business School* estabelecido

nesse período o processo “pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças” – o SWOT. Esse modelo caracteriza a aplicação desta técnica na gestão pública, bem mais recentemente: remonta da década de 80 e, ao que tudo indica, parece ter suas origens nos Estados Unidos, vindo rapidamente a se expandir para o continente europeu e América Latina (SIMBIEDA, 1994).

Na aplicação do planejamento estratégico na gestão pública, podem ser encontradas, assim como na esfera privada, diferentes abordagens. Na América Latina e, particularmente, no Brasil, o planejamento estratégico foi utilizado amplamente nas empresas públicas ainda na década de 70. Na gestão intragovernamental, Carlos Matus desenvolveu uma abordagem de planejamento estratégico por ele denominada de “Planejamento Estratégico Situacional” (PES) que se difundiu por vários governos latino-americanos. No Brasil, este modelo foi implementado em diversos setores, principalmente na área da saúde, nas décadas de 80 e 90 (MATUS, 1993). Na gestão de cidades, o planejamento estratégico começou a ser utilizado no Brasil somente na década de 90, tendo como referência o modelo espanhol (LOPES, 1998).

Apesar da variedade de abordagens para a prática do planejamento estratégico tanto no setor privado quanto no público, podem ser identificadas algumas características transversais a todas elas. Inicialmente, as questões que orientam a formulação de um planejamento estratégico são as mesmas: “como está?” (a empresa, o governo, a cidade) ou “quem somos?”; “onde quer chegar?” ou “o que queremos?” e “como chegar?” ou “como faremos?”. Estas três perguntas básicas compõem a elaboração do “Diagnóstico” e da definição da “Missão”, “Objetivos”, “Estratégias”, “Ações” e “Projetos” que constituem o “**Plano Estratégico”** da organização (empresa, governo ou cidade) (LOPES, 1998).

Além destas questões básicas, podem ser apontadas algumas características comuns que perpassam as diversas abordagens (SIMBIEDA, 1994; LOPES, 1998):

a) a consideração de uma ampla gama de fatores para o planejamento;
b) a tentativa de estabelecer uma rede de participantes;
c) o uso da análise “SWOT”, a análise de pontos fortes e pontos fracos internos da empresa, governo ou cidade e a identificação e análise de oportunidades e ameaças externas;
d) a preocupação com a definição da missão da organização e a fixação dos objetivos e estratégias que levarão à missão e guiarão as ações futuras;
e) a preocupação com a transformação das estratégias em ações;
f) a ênfase na ação;
g) o controle do processo de forma a permitir o *feedback* e possibilitar avaliação do plano e a redefinição das ações.

Logo, as estratégias podem ser produtos de um processo consciente e planejado ou estarem colocadas de forma implícita, mas internalizadas na cultura do município e de seus gestores, como uma força que interliga ambientes internos e externos (MINTZBERG, 1998).

As questões básicas e os pontos comuns às diversas abordagens se fazem presentes, também, no planejamento estratégico de cidades e orientam a sua formulação, conforme a seguir.

2.3.3 PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: CONCEITOS BÁSICOS

As primeiras notícias de utilização do planejamento estratégico na gestão de cidades pelos governos locais vêm dos Estados Unidos quando, na década de 80, cidades como São Francisco, Philadelphia, Albany, Memphis, Windsor e os estados da Califórnia, Ohio e Wisconsin utilizaram o planejamento estratégico na gestão local com o objetivo de criar alternativas para retornar o crescimento e sair da crise fiscal (SIMBIEDA, 1994).

Outros governos seguiram o mesmo caminho, empreendendo diversas ações no sentido de atrair investimentos, revitalizar a economia local e gerar renda. Harvey (1996) cita o ano de 1985 como o ano em que ocorreu um colóquio em Orleans com políticos, intelectuais e empresários de oito cidades de sete países de capitalismo avançado para discutir “as linhas de ação abertas aos governos urbanos diante da ampla erosão da base econômica e fiscal das muitas das grandes cidades do mundo capitalista avançado” (HARVEY, 1996, p.49).

O resultado deste debate, segundo o mesmo autor, apontou para a necessidade dos governos urbanos serem inovadores e empreendedores, de forma a assegurar condições dignas de vida às suas populações. Não houve consenso, porém, de qual seria a melhor forma para esta atuação inovadora e empreendedora dos governos: se os governos deveriam ter um papel direto na criação de novas empresas, se deveriam assumir fontes de emprego ameaçadas ou se deveriam apenas prover a cidade de infra-estrutura e promover incentivos fiscais e atrações culturais para atrair novas atividades econômicas e garantir e revitalizar as existentes.

A década de 80 é uma década de mobilização dos governos em busca de alternativas frente à crise econômica, à crise fiscal do Estado e à sua incapacidade de resposta ao aumento das demandas sociais. O colóquio citado por Harvey (1996) confirma o movimento iniciado naquela década de reação dos governos de cidades de diferentes países à crise instalada, gerando uma nova forma de atuação dos governos na gestão da cidade.

Esta nova forma de atuação vem orientando inúmeras ações dos governos locais. A adoção do planejamento estratégico de cidades em vários países – principalmente nos EUA e em países da Europa Ocidental e, posteriormente, na América Latina – sinaliza, portanto, para a tentativa de uma ação empreendedora e revitalizadora sobre a cidade (FERREIRA, 2000; McALLISTER et al, 1996).

Na América Latina, o modelo que vem sendo implementado tem como base a experiência de planejamento estratégico iniciada em Barcelona, em 1988 (MOURA, 1996). Na Europa, entre outras cidades que elaboraram seu plano estratégico, Moura cita Madrid, Zaragoza, Bilbao, Málaga, Córdoba e Valencia na Espanha; Lisboa e Évora, em Portugal; Savoie e Lille, na França; Bruxelas (Bélgica) e Rotterdam (Holanda). Na América Latina, Rio de Janeiro, Santiago do Chile, Assunção, Bogotá, Córdoba, Buenos Aires, Mendonza, Montevidéo, Caracas e Leon. O modelo vem se difundindo, ampliando-se cada vez mais o número de cidades que possuem seu "plano estratégico".

No Brasil, o debate sobre o planejamento estratégico é bastante recente e vem sendo alimentado pelas experiências de cidades como Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), Joinville (SC), Nova Iguaçu (RJ), Tiradentes (MG), Cambará do Sul RS), Juiz de Fora (MG), Rio Negrinho (SC), entre outras.

A principal referência para os planos brasileiros é também o modelo de Barcelona, trazido por uma equipe internacional que prestou uma série de consultorias a diversos governos municipais no Brasil e na América Latina. Com a criação do CIDEU, *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*, em 1993, e a realização da sua IV Conferência em Salvador, Bahia, a difusão do modelo de Barcelona no Brasil se fortaleceu mais ainda (MOURA, 1996).

O planejamento estratégico como instrumento e técnica de gestão urbana está fundamentado em alguns conceitos básicos que não estão necessariamente ligados à técnica em si, mas que dão suporte teórico às propostas consubstanciadas no plano estratégico. Embora às vezes implícitos, estes conceitos têm um papel importante para a compreensão do plano. Destacam-se, assim, três conceitos subjacentes à formulação de um plano estratégico: **o da globalização, das cidades globais e do empreendedorismo urbano.**

O conceito de **globalização** está relacionado a um novo padrão de desenvolvimento do capitalismo que se caracteriza por um paradigma tecnológico que altera as relações de capital e trabalho – com uma predominância ainda maior do primeiro sobre o segundo – e pela transnacionalização do capital. As conseqüências deste padrão – a perda pelos Estados Nacionais do monopólio da regulação do espaço econômico, a mundialização da produção e a internacionalização do capital – implicam numa reestruturação econômica que

repercute no meio urbano, provocando uma reestruturação das cidades (BORJA et al, 1997; LOPES, 1998; MOURA, 1996; PRETECEILLE, 1994; SASSEN, 1993; COMPANS, 2005).

Segundo Sassen (1993), as mudanças na economia mundial produzem uma reestruturação urbana caracterizada pela desconcentração e dispersão espacial urbana, devido à dispersão territorial das atividades econômicas; pela polarização social provocada pelas inovações tecnológicas que absorvem somente uma mão-de-obra altamente qualificada; e pela centralização dos negócios em torno de algumas metrópoles chamadas de “cidades globais”, que assumem o papel de postos de comando da economia globalizada.

É este conceito – **cidades globais** – fundamental para a compreensão das novas funções que estão sendo atribuídas às cidades e aos seus respectivos governos locais. Está baseado na visão pós-industrial das mudanças econômicas, ou seja, na visão que enfatiza a predominância e o domínio na economia das atividades ligadas ao capital financeiro e das atividades se serviço, que garantem o desenvolvimento das primeiras. As cidades globais são aquelas de onde, devido à concentração dos maiores recursos de telecomunicações e de pessoal qualificado, partem os comandos que controlam a economia do mundo (TABB, 1990).

Sachar (1993, p.75) sintetiza a visão de cidades globais:

> ... regiões urbanizadas em grande escala, os centros básicos de controle e acumulação do capital a nível internacional. Responsáveis, assim, pelos investimentos capitalistas e pelo desempenho do sistema econômico mundial, elas teriam seu poder não mais como núcleos de produção – pois esta torna-se cada vez menos importante como veículo articulador do sistema, mas como veículo de articulação financeira, núcleos de pesquisa e desenvolvimento, *marketing* e acumulação de capital.

Sachar (1993), Tabb (1990), Sassen (1993), Molenkopff; Castells (1991) enfatizam o papel das grandes cidades hoje como centros estratégicos de comando da economia mundial e não mais como centros de produção fabril. SASSEN (1993) chega a afirmar que as cidades globais são um tipo específico de campo de produção e suas funções de comando central, um processo de produção. Para ela, existe uma nova lógica de aglomeração resultante da dispersão espacial da produção e da reorganização da indústria financeira nos anos 70/80 e que resulta numa concentração de atividades cada vez maior nas cidades: são nelas que se produzem os serviços especializados necessários à organização e à reprodução do sistema de produção global e ao gerenciamento dos mercados financeiros.

MOLENKOPFF e CASTELLS (1991) destacam que mais importante que o todo das cidades são os nós, os pontos na cidade de onde é possível operar com a economia do mundo todo. Para eles, a economia da sociedade pós-industrial está centrada nos serviços financeiros e são as cidades o *locus* principal destes serviços.

Mas, embora estes autores apontem novos papéis para as grandes metrópoles, redefinidos em função da reestruturação econômica, Preteceille (1994) chama a atenção para o fato que, assim como a globalização não é capaz de explicar por si só a realidade das grandes metrópoles, não existe ainda um modelo único de cidade, nem a cidade global é um sistema fechado, visto que as finanças não são atividades separadas das outras. Inúmeras atividades estão interagindo na cidade num processo social dinâmico. A definição de novas funções que venham a garantir qualidade de vida e bem estar aos habitantes depende da realidade local: processos sociais, fatores socioeconômicos e características peculiares a cada cidade.

O conceito de cidade global associado ao predomínio das atividades do setor financeiro e de serviços e o de cidade como o meio criativo para o desenvolvimento de novas idéias e negócios e *locus* da infra-estrutura necessária a estes setores não é suficiente para explicar hoje a realidade das grandes metrópoles, mas vêm produzindo uma literatura específica que destaca o papel "ativo" das cidades enquanto agente econômico e político e o espaço urbano como espaço produtivo.

Exemplo desta literatura pode ser encontrado em Castells; Borja (1996), que desenvolvem a idéia de cidade enquanto um ator social, que articula administração pública, agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e meios de comunicação e enunciam as cidades como o motor do desenvolvimento econômico frente à globalização da economia.

Para estes autores, as cidades têm hoje que responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente dando resposta a estes cinco itens é que a cidade poderá "por um lado, ser competitiva para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro lado, dar garantias à sua população de um mínimo de bem-estar" (CASTELLS e BORJA, 1996, p.155). Para conseguir atingir estes objetivos, assinalam a necessidade de uma transformação urbana que "facilite a passagem do modelo industrial tradicional para o de centro terciário qualificado" (CASTELLS e BORJA, 1996, p.155). Esta é a base do projeto de cidade que orienta os principais planos estratégicos do Brasil.

Dentro desta visão, o papel dos governos municipais será, então, o de ser promotor deste projeto, investindo na imagem (sobretudo, para o exterior), favorecendo a cooperação público-privada e promovendo internamente a cidade através de "obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental ou simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população" (CASTELLS e BORJA, 1996, p.160).

A concepção da cidade como um agente ativo e não passivo é criticada, no entanto, por Harvey (1996), que lembra que

> *a urbanização, ao invés disso, deveria ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas.*
> (HARVEY, 1996, p.51)

É o conjunto de processos sociais que se dá no espaço urbano – e não a cidade como ator e protagonista -, prossegue Harvey, que produz formas e espaços construídos, configura arranjos institucionais e sistemas políticos e administrativos, que estão sempre em transformação.

Devido ao dinamismo crescente das questões socioeconômicas nas cidades (que são resultantes da relação entre os fenômenos social, econômico e institucional processados num ambiente construído), as abordagens tradicionais de planejamento e gestão municipal têm passado por um crítico processo de revisão. Nesse contexto, Güell (1997) destaca a descentralização das competências urbanísticas, a participação de agentes de desenvolvimento econômico nas decisões urbanísticas, o agravamento do componente de rivalidades entre municípios, a incorporação de inovações tecnológicas na gestão municipal e maior exigência de transparência nos processos.

O último conceito destacado é o conceito de **empreendedorismo urbano**, formulado por Harvey (1996), que diz respeito exatamente ao que ele chamou de mudança de atitude dos governos locais, de gerenciadores dos serviços urbanos e dos recursos advindos basicamente do governo federal, a empresários em busca de investimentos, num papel ativo de captadores de recursos e de empreendedores.

Ainda Harvey (1996) define como característica central do empreendedorismo urbano a parceria público-privada, onde a ação pública está integrada à privada para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego.

A parceira público-privada vem sendo muito adotada para empreendimentos pontuais como, por exemplo, a construção de um centro cívico, um centro cultural ou comercial, a revitalização de uma área da cidade (como o porto), entre outros, empreendimentos estes que visam produzir um impacto maior em toda a região, através da melhoria da imagem da cidade. Tais empreendimentos podem, de fato, gerar benefícios, gerar empregos, mas representam muito mais uma forma do setor público assumir riscos que pertenciam anteriormente exclusivamente à iniciativa privada. O que o leva crer que o empreendedorimso urbano teria como objetivo político e econômico imediato “muito mais o investimento e o desenvolvimento através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico” (HARVEY, 1996, p.53).

Como crítica a esse processo referente à competitividade entre cidades disseminada através dos planos estratégicos, destacando os riscos sociais advindos da “venda” da cidade e para isso, a parceria público-privada nos investimentos, coloca em risco as necessidades públicas aos interesses privados, e ainda tudo seguido de enorme “animação”.

> Animação que se expressa na convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno de uma espécie de teorema-padrão: que as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização (...), e isto a cada oportunidade (...) de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada. (ARANTES, 2000, p. 13).

Essa aproximação de esforços públicos e privados tem gerado outras discussões também, como a divisão destes trabalhos, ou seja, o que de fato caberia à ação estatal. Esta tendência para a crescente combinação de diversos esforços pode ser o resultado da ineficiência do Estado, principalmente na escala federal, de equacionar determinados problemas sociais. Assim, a valorização da escala municipal para atuação direta nestes problemas é uma peça chave no processo de redefinição de papéis (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SIQUEIRA, 2004).

Para Vainer (2000b, p. 81) são necessários cuidados ao se adotar operações de marketing, venda de imagem de “cidade segura e atrativa”, pois “a venda da imagem de cidade segura muitas vezes vai junto com a venda da cidade justa e democrática”.

A mudança dos governos, que passam a adotar uma postura ativa quanto ao desenvolvimento local e a agir de forma empreendedora sobre a cidade, vem produzindo diversas abordagens na área de planejamento. Uma importante observação é a de Mintzberg (1998), que afirma a necessidade do cuidado na denominação do cidadão como consumidor ou cliente, onde determinadas prerrogativas podem fazer com que grande ênfase seja dada aos serviços públicos enquanto produtos, o que constitui grave reducionismo da função do Estado. O princípio vital do capitalismo, ou seja, a lei da oferta e da procura, não deveria servir de norma reguladora para o estabelecimento de um mercado consumidor de serviços públicos, pois a maior parte destes envolve conflitos entre interesses muitas vezes divergentes (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007).

Citando os conflitos entre interesses divergentes, pode-se afirmar que este é um dos pontos mais criticados nos planos estratégicos, mais especificamente em algumas cidades, pois, na promoção do “consenso” entre os participantes, “o planejamento afirma-se como ato soberano indiscutível” quando, no mínimo, um “projeto estratégico deve pensar, entre

outras coisas, que a complexidade e a diversidade brasileira supõem um regime democrático num confronto entre vários projetos estratégicos" (VAINER, 1994, p.110).

Seguindo mesma linha de pensamento, Cocco (2001) afirma que no planejamento estratégico de longo prazo, no lugar dos conflitos de interesses, das desigualdades sociais, da longa experiência brasileira de um crescimento industrial sem desenvolvimento social, é invocado o interesse geral: o de acordo com a moda corrente, da descentralização e os interesses de uma cidade pensados como se fossem únicos e consensuais.

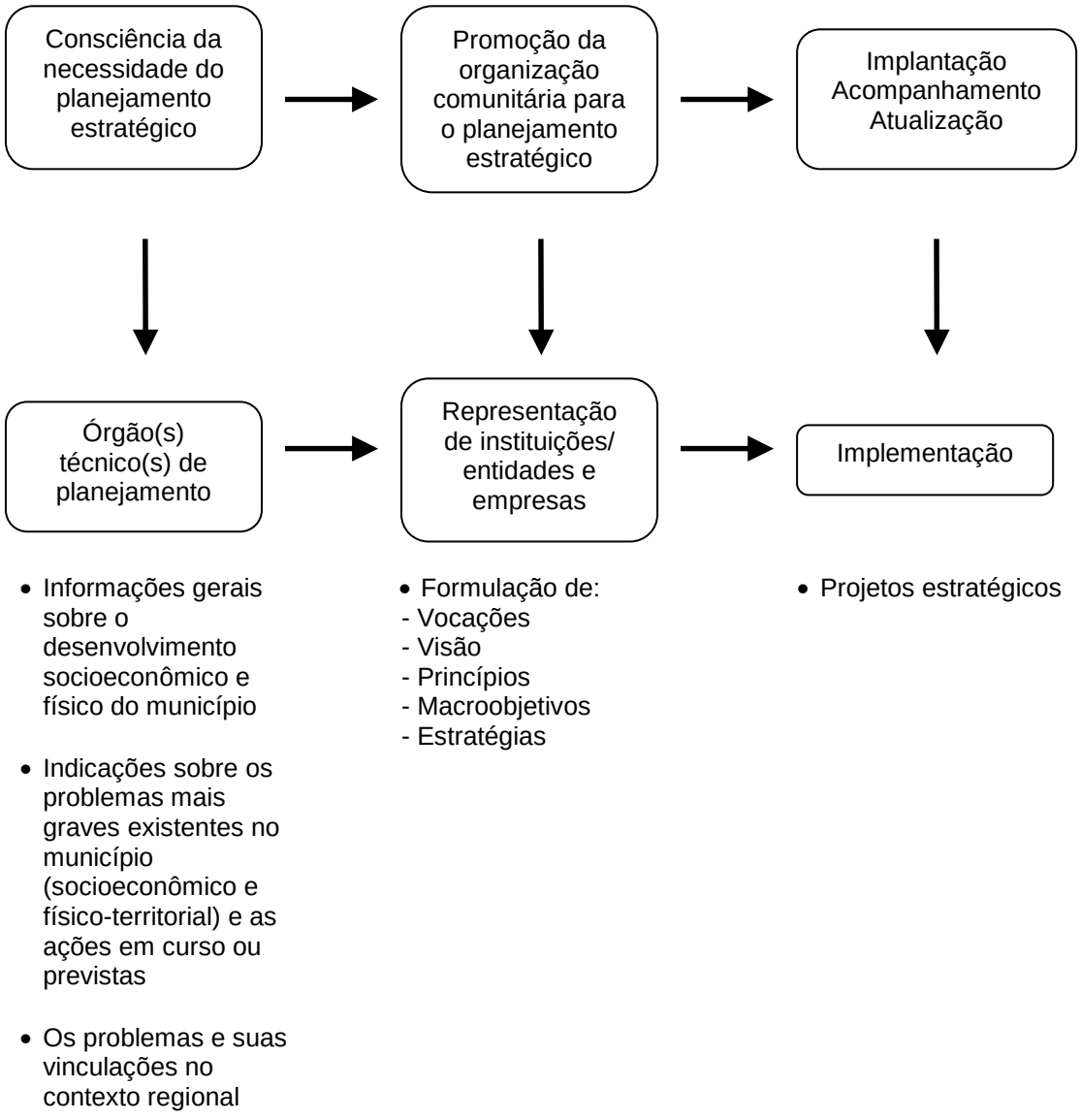


Figura 2 – Dinâmica do Planejamento Estratégico da Cidade

Fonte: PAGNONCELLI; AUMOND, 2004.

A fase atual do processo de planejamento estratégico das cidades impõe, segundo Pagnoncelli; Aumond (2004), a conscientização de instaurar uma nova dinâmica ao

processo de planejamento da cidade, apoiando-se nas seguintes premissas: promoção da organização comunitária para o planejamento estratégico, descentralização, participação, continuidade administrativa das ações estratégicas e desenvolvimento sustentável.

Essas premissas, ainda conforme Pagnoncelli; Aumond (2004) têm conseqüências inovadoras para o processo de planejamento das cidades, pois realçam um ator dentro de sua dinâmica: a comunidade local, que inicia uma trajetória de objeto de análise do plano para sujeito ativo e participante, através da organização comunitária.

A participação ativa das comunidades envolvidas nos processos decisórios de um município certamente é um dos aspectos mais relevantes do planejamento estratégico, pois, conforme Rezende e Castor (2006, p.14) afirmam, “a população não é apenas o objeto de suas preocupações, mas igualmente o sujeito político da determinação de prioridades e preferências”.

O planejamento estratégico na gestão local surge, então, como uma tentativa de planejar a cidade dentro de uma perspectiva de globalização, de revalorização do local (com a eliminação gradativa das barreiras alfandegárias), de descentralização política e de articulação dos atores sociais definidos como relevantes, que compartilhariam com o poder público o papel de promover o crescimento econômico (PFEIFFER, 2000).

De uma forma objetiva, pode-se definir Planejamento Estratégico Municipal como sendo um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequado aos seus munícipes. É um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais. É uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE; CASTOR, 2006).

Como pensar o futuro de uma cidade não é uma atividade simples devido aos diversos fatores envolvidos, a formulação de um diagnóstico o mais próximo possível da realidade local torna-se imprescindível. Para isso, são indispensáveis as mobilizações e as participações de atores conhecedores da cidade, como lideranças em geral, pesquisadores, empreendedores, etc., contribuindo assim para a elaboração de planos, programas e projetos que contemplem os anseios sociais e culturais também. O estabelecimento de uma sociedade do conhecimento implica na adoção de um novo tipo de governabilidade e gestão pública (SANTOS, 2001).

Deve-se salientar que não se pode estabelecer uma linha de ação padrão a ser simplesmente transposta para as distintas realidades urbanas. O planejamento estratégico tem sido utilizado em vários municípios do mundo e cada peculiaridade urbana tem

conduzido a novas técnicas para elaboração e implantação das práticas mais adequadas. Neste sentido, a diversidade de experiências é o que promove a constante evolução deste modelo de planejamento, tornando-o “um instrumento indispensável para pensar o futuro dos municípios e direcionar seu desenvolvimento, dentro do novo espaço de fluxos de um modelo globalizado e de uma sociedade em rápida evolução” (LOPES, 1998, p.86).

Segundo Pfeiffer (2000) o Plano Estratégico um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar a gestão de uma cidade mais eficiente. O enfoque estratégico no desenvolvimento local diminui as indecisões e favorece as transformações econômicas, sociais e políticas para tratar com coerência a multiplicidade de iniciativas sobre o município, buscando um consenso entre os múltiplos atores na seleção de um futuro desejável e factível.

Porém, mesmo diante de todas essas justificativas para essa nova forma de pensar a cidade, a realidade com suas complexidades têm dividido muitos pensadores acerca da viabilidade de aplicação de tal planejamento nos termos que são inicialmente preconizados e com a amplitude esperada. É o desafio de garantir a sustentabilidade dos municípios que, frente à escassez de recursos e aumento das demandas, inserem-se num mercado competitivo tentando minimizar as agressividades e instabilidades reais, sem perder de vista o desafio da promoção da integração social e o desenvolvimento humano (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007).

Como resultado de uma análise das experiências de gestão democrática vividas em Recife, Fortaleza, Santos e Porto Alegre, Guimarães Neto; Araújo (2002) apresentam as características comuns do ponto de vista dos fatores que contribuíram, em maior ou menor grau, para seus êxitos, tanto pela opinião pública como em resultados substantivos, assim resumidas:

- visão estratégica da atuação do governo em termos políticos, administrativos e econômicos;
- redefinição das funções do Executivo municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação;
- reconhecimento da importância da promoção de uma imagem favorável da cidade e da administração; e
- uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais.

A pesquisa acima mencionada também conclui que, independente de tendências ideológicas, a necessidade de uma visão estratégica da cidade em seu conjunto tornou-se imperativa para o enfrentamento da crise social. Daí o reconhecimento de que mesmo

administrações de esquerda teriam que ser capazes de atuar como indutoras do crescimento econômico.

Maricato (2000) destaca o risco da importação de ideais desvinculadas da forma com que evoluem as cidades brasileiras e para isso, lança críticas ao plano estratégico como forma de aguçar os cidadãos e os pesquisadores na avaliação dos resultados dessas ações, assim como se fez e se faz ainda com o modernismo. “É muito deprimente assistir à contraditória e alienada absorção de um modelo importado e depois absorver também de fora sua própria crítica, para em seguida colocar, sem mediações, outro modelo no lugar” (MARICATO, 2000, p. 172).

2.3.4 METODOLOGIA DE PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

A metodologia de plano estratégico municipal é uma adaptação daquela utilizada no plano estratégico de empresas, voltada agora para a gestão pública e suas especificidades, que a distinguem da gestão de empresas.

Antes de iniciar a elaboração de um projeto de plano estratégico em uma cidade é necessário dedicar tempo a sua organização, onde podem ser trabalhadas as seguintes atividades: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (na prefeitura e no município); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho; e formalização dos procedimentos de gestão do projeto PEM (REZENDE, ULTRAMARI, 2007).

Ainda de acordo com os mesmos autores, a equipe multidisciplinar é uma parte fundamental para o sucesso metodológico do projeto coletivo e participativo. Pode ser composta pelos seguintes papéis: patrocinador, gestor, equipe de servidores municipais e munícipes. Todas as atividades do projeto devem ser elaboradas pelos componentes da equipe multidisciplinar atuando de forma interdisciplinar e coletiva. Essa equipe também pode ser chamada de comitê de trabalho, composto pelos seguintes grupos de pessoas: conselho do município, conselho municipal ou conselho da comunidade local; conselho diretor ou patrocinadores do plano; comitê gestor, comitê executivo, ou equipe multidisciplinar coordenadora do plano; grupos de trabalho, comissões especializadas ou conselhos setoriais; e assessores externos.

Assim, tal qual o planejamento estratégico de empresas, o planejamento estratégico de cidades comporta inúmeros modelos e variações, tendo contudo como base na maior parte deles o modelo de Harvard e a análise SWOT, dos pontos fortes, pontos fracos, ameaças e potencialidades da cidade.

Várias fases compõem o processo de planejamento estratégico, do “planejamento” à organização da estrutura necessária, à elaboração do plano propriamente dito e à sua implementação e monitoramento.

Para Pfeiffer (2000), essa metodologia pode conter as seguintes fases: preparação; análise do meio ambiente e da própria prefeitura; estruturação do plano por meio da visão; a missão, a estratégia, a definição de objetivos; formulação dos projetos; formulação do plano; implementação; e avaliação.

Wheeland (1993) propõe que se faça um diagnóstico da cidade, seguido das seguintes fases: planejamento e orçamento; envolvimento dos *stakeholders*; definição da equipe para análises; definição dos consultores para projetar e executar o processo; obtenção de soluções criativas; definição das estratégias; aprovação e aceitação do plano.

De acordo com Lopes (1998), a metodologia de elaboração de Plano Estratégico de Cidades pode ser resumida conforme Figura 3, dividida nas seguintes fases:

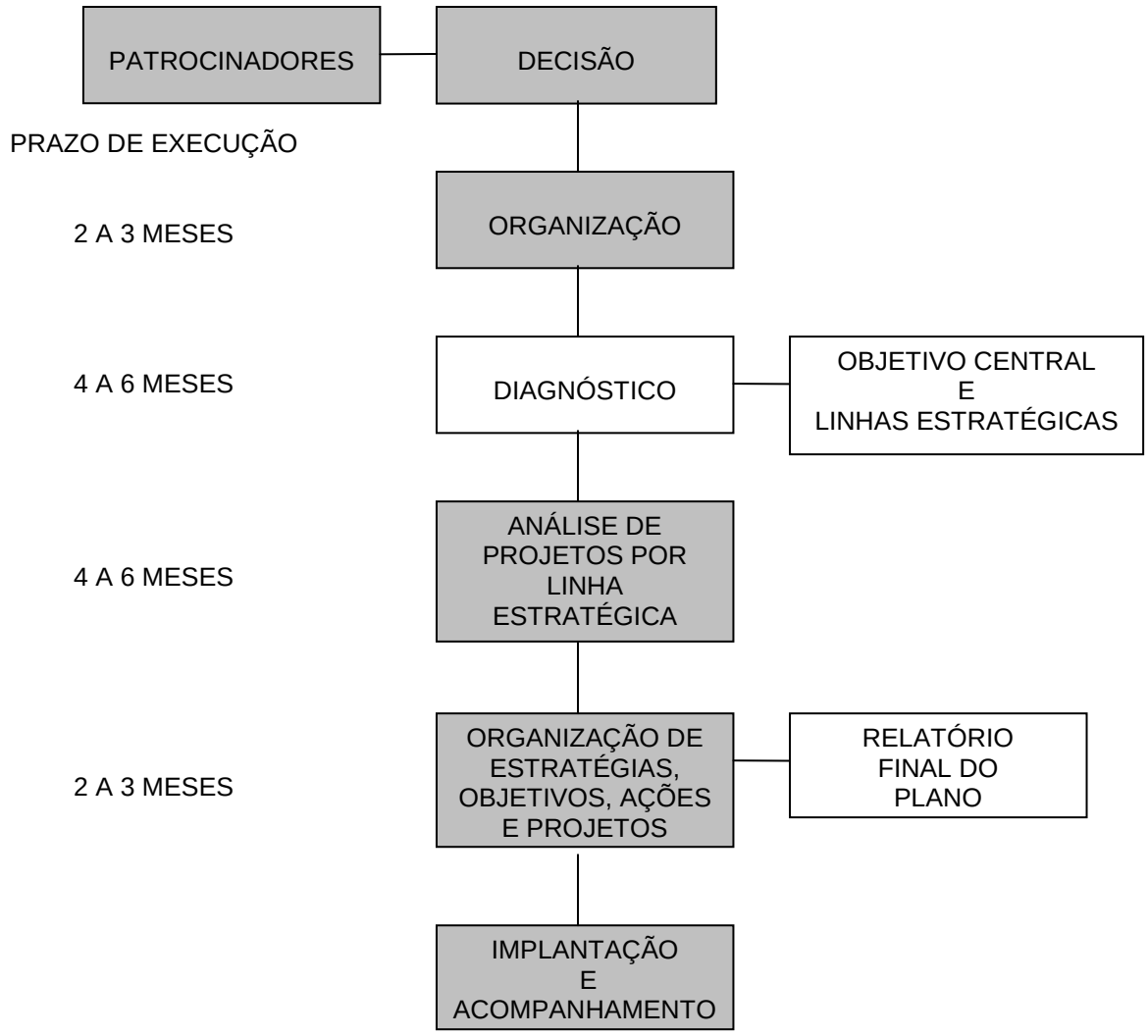


Figura 3 – Etapas de elaboração do Plano Estratégico de Cidades

Fonte: LOPES, 1998.

a) Fase 1 - Planejamento

Na fase de planejamento, são definidos os principais atores do processo, o seu grau de envolvimento e comprometimento: “um acordo inicial entre os atores tomadores de decisão é necessário (...). O resultado a ser alcançado é a identificação e o comprometimento dos patrocinadores.” (LOPES, 1998, p.105). A partir disto, é possível definir os recursos para a elaboração do plano e, conseqüentemente, delimitá-lo em termos formais e geográficos, ou seja, delimitar a equipe técnica e a abrangência temática e geográfica (se um bairro, distrito, município ou região). O planejamento do processo é, portanto, um momento fundamental, onde se definem os principais atores e o que é essencial para a formulação estratégica.

b) Fase 2 - Estrutura organizacional

A segunda etapa é a montagem da estrutura organizacional do plano estratégico, que deverá agrupar diferentes atores, representativos dos diversos grupos sociais que atuarão em diferentes níveis e momentos. Desta etapa depende o sucesso do plano, já que somente com a participação e o envolvimento da sociedade é possível a sua elaboração e, sobretudo, a sua implementação.

Inicialmente é necessário montar a estrutura de financiamento, ou seja, o Consórcio Mantenedor do Plano, que deverá envolver o maior número possível de empresas, bancos e o poder público que, através de uma cota mensal, fornecerão os recursos necessários para a implementação do processo. O Consórcio Mantenedor, embora seja uma estrutura com único objetivo de financiamento, exerce um papel fundamental na definição do Conselho Diretor:

> a escolha dos membros do Conselho Diretor é função dos patrocinadores, membros natos, e tem como objetivo principal conseguir, através de um número limitado de membros, reunir representantes dos principais setores da sociedade com capacidade de ação e realização. (LOPES, 1998, p.118)

A partir da definição dos recursos, é montada a estrutura técnica composta pelo Comitê Executivo – cuja função é coordenar a execução do plano e atuar como facilitador do processo – e pelos consultores externos, que deverão ter experiência na metodologia de planejamento estratégico, orientando todo o processo e produzindo suporte teórico para os diversos temas que forem sendo desenvolvidos ao longo da discussão do plano. O Comitê Executivo deverá ser formado por poucos membros, qualificados tecnicamente para análises, estudos, e com experiência em gestão urbana e na mediação dos diversos atores sociais.

Paralelamente à montagem do Consórcio Mantenedor, o Conselho Diretor, responsável pela condução política de todo o processo, deverá ser formado. Os membros deverão ser escolhidos conforme os seguintes critérios:

> *- ter ampla capacidade de decisão sobre recursos econômicos significativos;*
> *- exercer uma liderança social e de opinião;*
> *- ter amplas conexões e influências sobre a cidade, com capacidade de atuar socialmente;*
> *- ter responsabilidade executiva sobre as organizações que represente.*
> (DE FORN apud LOPES, 1998, p.118)

Da atuação do Conselho Diretor (que deverá se reunir pelo menos uma vez por mês), depende todo o sucesso do plano.

Compõe, ainda, a estrutura, o Conselho da Cidade, que é um grande conselho formado por inúmeros representantes da sociedade tendo como função maior a ampliação do número de participantes no processo, garantindo a adesão do conjunto da sociedade ao plano.

Além dessa estrutura fixa, ao longo do processo de elaboração e de implementação do plano, são formados inúmeros grupos e comissões – de diagnóstico, de análise de projetos e de impulsão -, com o objetivo de, além de ampliar a participação, estudar temas específicos, propor e priorizar projetos e acompanhar e impulsionar a sua implementação.

c) Fase 3 - Diagnóstico da Cidade

Definida toda a estrutura organizacional, parte-se para a elaboração do plano iniciando-se a formulação do Diagnóstico da Cidade. O Diagnóstico estratégico, diferente do diagnóstico tradicional, tem como objetivo não o amplo conhecimento da cidade, mas a "definição dos setores estratégicos a serem priorizados para a ação." (LOPES, 1998, p.133). E, principalmente, a sensibilização e mobilização dos atores para a participação no plano. É sobre os setores estratégicos que serão feitos, então, estudos sobre temas específicos que irão subsidiar os atores envolvidos no planejamento estratégico de cidades para a "tomada de decisões".

A fase inicial – o "pré-diagnóstico" – compreende a definição dos temas críticos a serem aprofundados no diagnóstico. Três linhas de ação orientam esta fase: "a busca de informações sobre a cidade, a identificação e a entrevista com atores chaves, e a geração interna de novas idéias e visões." (LOPES, 1998, p.133).

Assim, para identificar os temas críticos são utilizados diversos instrumentos de pesquisa e análise: entrevistas com atores considerados chaves da cidade; análise interna e externa da cidade; publicações técnicas, estudos, jornais, etc.

As entrevistas com os atores chaves seguem modelo padrão e são organizadas pelo Comitê Executivo, que faz também a seleção dos atores a entrevistas: membros do

governo, representantes de grandes empresas, da sociedade civil organizada e da "inteligência" da cidade (instituições científicas e pessoas notórias pelos eu saber). O principal critério utilizado para a seleção é a capacidade para realizar ações e mobilizar a sociedade.

A análise externa é realizada pelos consultores externos que analisam a cidade frente a outras cidades vizinhas, ao entorno regional, nacional e internacional, procurando identificar como se dão estas relações, identificar as oportunidades existentes na cidade e as ameaças do entorno. Já a análise interna é feita pelo próprio Comitê Executivo com a colaboração do Conselho Diretor, que define os temas a analisar a partir de uma seleção de assuntos relacionados à infra-estrutura urbana, à estruturação e à coesão social, ao desenvolvimento econômico, social e cultural, e à identidade local.

A partir destas análises iniciais, são definidos os temas críticos que vão gerar os Grupos de Diagnósticos, que serão subsidiados pelas informações produzidas no pré-diagnóstico. Os Grupos de Diagnóstico deverão aprofundar os temas críticos identificados anteriormente, visando produzir consensos e conclusões. Serão constituídos basicamente de técnicos e especialistas ligados ao tema em questão e por pessoas que tenham capacidade de ação sobre a cidade.

As informações do pré-diagnóstico orientam também a formulação de dois questionários: um chamado de "Inquérito Qualitativo", que é uma grande consulta a atores sociais considerados como estratégicos para obter suas percepções sobre os problemas da cidade e sobre inúmeras situações pré-definidas; e outro a ser aplicado em todos os membros do Conselho da Cidade, visando identificar consensos, conflitos e a visão de cidade dos conselheiros, representantes do conjunto da sociedade.

São estes elementos que vão permitir ao Comitê Executivo a elaboração da matriz do SWOT e a análise dos pontos fortes e fracos da cidade e das forças que atuam ameaçando ou gerando oportunidades: "esta matriz deverá constituir o instrumento básico para a montagem de cenários, e a definição do objetivo central, assim como o início da identificação de objetivos e ações estratégicas" (LOPES, 1998, p.145).

d) Fase 4 - Objetivos e estratégias

A partir das conclusões do Diagnóstico e da sua confrontação com os cenários possíveis, o Comitê Executivo pode, então, definir o objetivo central e as linhas estratégicas prioritárias e de maior grau de viabilidade. O objetivo central é a "missão" da cidade, o modelo da cidade desejada. É o objetivo que sintetiza as linhas estratégicas, "focando naqueles pontos de identidade que caracterizarão a requalificação da cidade" (LOPES, 1998, p.147).

Os principais critérios para a seleção das linhas estratégicas são: o nível de consenso e aceitação por parte dos atores; a sinergia entre os seus efeitos; a utilização adequada das forças de entorno para a maximização dos benefícios e redução dos problemas e a capacidade de realização da missão.

Definidas as principais linhas estratégicas, deverão ser constituídos os Grupos de Análise de Projetos que terão o papel da análise e seleção dos projetos estratégicos. Os grupos deverão ser formados por técnicos, representantes de entidades e membros do Conselho da Cidade com capacidade de ação e implementação posterior dos projetos.

A seleção de projetos permitirá, de fato, a definição as ações e objetivos que concretizarão a linha estratégica e, conseqüentemente, o plano estratégico. Na seleção, os critérios básicos para a priorização dos projetos deverão ser: a viabilidade, a sinergia (a capacidade de influenciar as outras linhas estratégicas), a temporalidade (se é um projeto com efeitos a curto, médio e longo prazo, se está em execução ou se já está previsto ou, ainda, se não tem previsão) e a imprescindibilidade. Os projetos priorizados deverão ser agrupados em conjuntos inter-relacionados (chamados de *clusters*) por linha estratégica, permitindo assim a definição das ações e dos objetivos por cada linha estratégica, tarefa atribuída ao Comitê Executivo, sob orientação do Conselho Diretor. A redação final do plano deverá ser feita também pelo Comitê Executivo e referendada pelo Conselho da Cidade.

Rezende e Castor (2006) recomendam uma metodologia com as seguintes fases: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento. As análises estratégicas diagnosticam as análises do município, externas ao município e da administração municipal. As diretrizes estratégicas contemplam diretrizes do município e da administração municipal. As diretrizes do município podem ser divididas nas subfases: visão do município; vocações do município; valores ou princípios do município e dos cidadãos; e objetivos municipais. No que diz respeito à prefeitura, são contempladas as subfases: missão municipal, atividades municipais, políticas municipais e procedimentos organizacionais municipais. As estratégias municipais são caminhos ou alternativas para alcançar os objetivos municipais. As ações municipais oportunizam as diversas possibilidades ou alternativas para realizar as estratégias municipais, levando em conta as suas viabilidades (financeiras e não-financeiras, sociais), os recursos, as leis e, acima de tudo, a vontade da comunidade local. Os controles municipais e a gestão do planejamento definem padrões para medição de desempenho e formalizam o acompanhamento, a correção de desvios e a garantia do cumprimento do plano estratégico. Enfatizam o estabelecimento de indicadores para posterior medição, acompanhamento e avaliação.

A metodologia do planejamento das cidades ou municipal, proposta por Pagnoncelli e Aumond (2004), pode ser visualizada no diagrama a seguir:

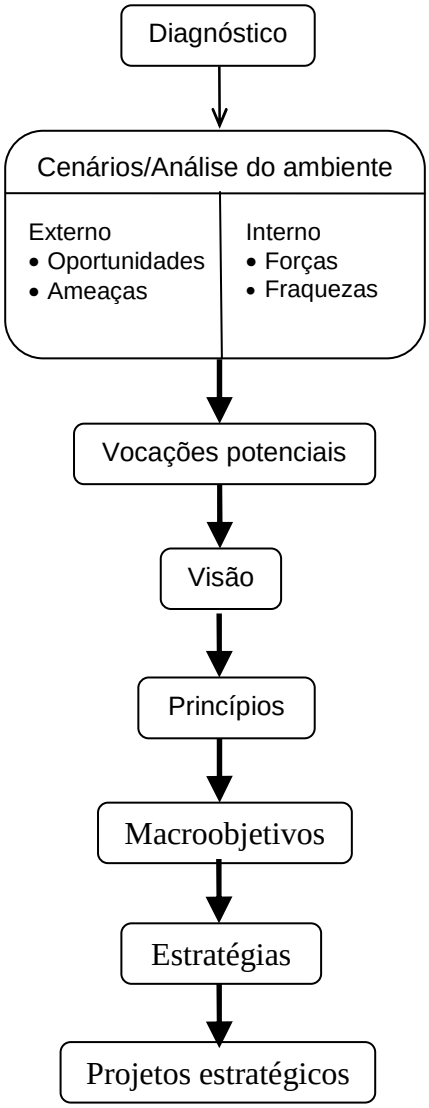


Figura 4 – Diagrama da metodologia de elaboração do Plano Estratégico de Cidades

Fonte: PAGNONCELLI e AUMOND, 1998.

Descrevendo o diagrama acima, de acordo com Pagnoncelli e Aumond (2004), são analisadas suas respectivas fases:

a) 1ª Fase: O Diagnóstico da Cidade – esta fase abrange a análise dos ambientes externo e interno.

i) Análise do Ambiente Externo: identifica as oportunidades e ameaças para a cidade no horizonte proposto para o plano, baseando-se em estudos, opinião de especialistas e diversos materiais, além de entrevistas com o maior número de cidadãos possível;

ii) Análise do Ambiente Interno: identifica as potencialidades e debilidades da cidade, por áreas, denominadas termas-chave, devendo ser desenvolvido de forma interativa, com estudo de fontes documentais, realização de entrevistas com cidadãos e trabalhos em grupos.

b) 2ª Fase: Vocações, Visão, Princípios e Macroobjetivos – são elaborados e aprovados pelo Conselho da Cidade, previamente consolidados pelo Comitê Executivo e Conselho Diretor.

   i) Vocações da Cidade: podem ser divididas em vocações atuais formadas pelo conjunto de atividades desenvolvidas pela comunidade que apresente vantagem comparativa e vocações potenciais que definem o conjunto de atividades que a comunidade decide desenvolver na cidade, no futuro;

   ii) Visão: é a explicitação do que se visualiza e se sonha para a cidade;

   iii) Princípios: são os referenciais comportamentais da comunidade no cumprimento da sua visão;

   iv) Macroobjetivos: são resultados (desafios) que a cidade precisa alcançar, em prazo determinado, para concretizar sua visão.

c) 3ª Fase: Estratégias e Projetos Estratégicos – estratégias representam o que a comunidade decide fazer para atingir a visão, respeitando os princípios e atingir os macroobjetivos, sendo que os projetos estratégicos descrevem e quantificam as ações necessárias para atingir um macroobjetivo.

À metodologia de formulação do plano estratégico, segundo PagnoncelliI e Aumond (2004), sucedem etapas de implementação institucional, de execução e atualização do plano. A implementação inclui a constituição de grupos de trabalho para elaboração dos projetos estratégicos, escolha dos indicadores de desempenho, divulgação do plano junto à sociedade, dentre outras atividades, porém as citadas são essenciais.

Para isso, espera-se que os representantes institucionais e da sociedade civil organizada que participaram, seja através dos grupos de trabalho, seja como conselheiro, estejam suficientemente envolvidos para acompanharem e atuarem na sua implementação. Esta participação pode se dar ora como responsáveis pela implementação dos projetos estratégicos de sua competência, ora atuando num grupo de pressão – os Grupos de Impulsão – para que as ações e projetos se concretizem de fato (LOPES, 1998).

Na fase de implementação, permanece a estrutura fixa do Comitê Executivo e dos Conselhos Diretor e da Cidade. O Comitê Executivo deve acompanhar a implementação através da avaliação dos indicadores definidos em cada projeto, identificando os objetivos que foram atingidos e a transformação (ou não) da cidade. Periodicamente, o Comitê Executivo deve elaborar um relatório contendo as avaliações. Este relatório deve subsidiar futuras decisões quanto ao plano estratégico.

Logo, para Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 09),

> “o planejamento estratégico engloba um pacto de consenso entre agentes públicos, privados e cidadãos em prol de transformações que beneficiem a todos; uma metodologia de

> transformação da cultura urbana, que permite superar métodos impositivos por novas formas de antecipação do futuro desejado e possível; um desafio que consiste em definir o futuro desejável e os meios reais para alcançá-lo; um compromisso com a ação".

Os municípios sofrem controles por meio de instrumentos legais onde o plano estratégico deve respeitar as legislações vigentes, podendo incluir, ainda, auditorias municipais, indicadores, sistemas de informação e conhecimentos. Apesar de se ter difundido nas literaturas brasileira e internacional o fato de que um PEM direciona para a competitividade estratégica, acredita-se que a sua metodologia não pode enfatizar os componentes mercantis ou a competitividade entre cidades, e muito menos a busca desenfreada por investimentos. Ao contrário, um PEM deve considerar as questões socioambientais do município e debatê-las democrática e participativamente, legitimando-as em consensos (REZENDE, ULTRAMARI, 2007).

2.4 PLANO DIRETOR E PLANO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTOS INTEGRADORES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO

Publicações consideráveis a respeito de Plano Diretor e Plano Estratégico diferenciam de forma significativa os dois planos. Para Lopes (1998, p. 96), um cuidado importante a ser tomado é não confundir o Plano Estratégico com o Plano Diretor, pois "apesar de ambos partirem de um arcabouço teórico e de informações semelhantes, têm uma visão diversa quanto aos objetivos, formas de elaboração e implantação, horizontes de médio e longo prazos, visão local e global do ambiente urbano". Ainda o mesmo autor entende que os planos têm funções diversas, mas, quase sempre, complementares. O QUADRO 2 a seguir bem define as diferenças expostas pelo autor.

QUADRO 2 – COMPARAÇÃO ENTRE PLANO ESTRATÉGICO E PLANO DIRETOR

PLANO ESTRATÉGICO	PLANO DIRETOR
Plano integral com alguns objetivos de uso do solo.	Ordenação do espaço urbano.
Prioriza projetos, mas não os localiza necessariamente no espaço.	Determina os usos do solo no seu conjunto e localiza com precisão os sistemas gerais e as grandes atuações públicas.
Baseado no consenso e na participação em todas as suas fases.	Responsabilidade da administração pública e participação "a posteriori".
Utilização de análises qualitativas e de fatores críticos.	Utilização de estudos territoriais e de meios físicos.
Plano de compromissos e acordos entre agentes para a ação imediata ou de curto prazo.	Plano normativo para regulamentar a ação privada futura e possível.
É um plano e ação.	É um plano para regulamentar a ação.

Fonte: LOPES, 1998, p.96.

Como se pode notar ao proceder a análise do quadro acima é que realmente são processos complementares, que devem estar inter-relacionados em suas elaborações. Porém, o item que trata da participação, muito bem desenvolvida no Plano Estratégico, não atende aos novos preceitos do Plano Diretor ao responsabilizar a administração pública na sua elaboração e prever a participação somente “a posteriori” no processo.

Sabe-se que as atuais formas de planejamento com êxito e também as metodologias propostas na elaboração ou revisão dos planos, têm como premissa básica a participação da população toda no processo, ou seja, garantir espaço de reivindicação e colaboração a todos os cidadãos. Porém, devido ao fato de não cultura de participação, de não abertura de espaço anteriormente por parte dos gestores como receio de diminuição de poder, hoje a sociedade vive um momento ímpar quanto às suas oportunidades. E assim, a gestão pública se modifica com os processos participativos (SCHOEFFEL, 2006).

Assim, com a participação direta da população, os governos tendem a ser mais transparentes em suas ações e destinos de recursos, pois através de conselhos gestores, todos os projetos e gastos devem ser validados pelos participantes desses conselhos. Logo, o Plano Diretor e o Plano Estratégico se constituem em ferramentas de suma importância desde sua elaboração até a aplicação e gestão dos mesmos, que por conseqüência promovem a gestão do município.

Uma pesquisa muito relevante sobre a importância dos planos diretores nos processos de planejamento e gestão urbanos, de autoria de Saboya (2006), contribui para o debate e traz luz a alguns aspectos que podem causar uma certa confusão, mesmo parecendo óbvios num certo sentido, entre os profissionais da área.

Para o autor, a primeira definição importante é o conceito de planejamento urbano adotado, construído a partir de autores como Davidoff e Reiner (1973) e Hopkins (2001), sintetizado da seguinte maneira: planejamento urbano é o processo através do qual são estabelecidos os objetivos relativos ao desenvolvimento físico-territorial de uma determinada área e selecionadas as diretrizes consideradas as mais adequadas para orientar as ações futuras na direção desses objetivos.

Portanto, afirma Saboya (2006), dentro dessa concepção, o processo de planejamento não é um processo permanente, e sim um processo que tem um início e um fim bem demarcado, e cujo resultado é um plano. Eventualmente esse plano pode ser revisto, atualizado, modificado, mas isso caracteriza outros processos de planejamento, com um certo grau de independência com relação àquele que originou o plano.

Já a gestão, ao contrário, é entendida como um processo contínuo de tomada de decisões e de implementação de ações concretas pelo Poder Público com o objetivo de

intervir diretamente no sistema urbano ou de gerenciar as ações que intervêm diretamente no sistema, com vistas a atingir os objetivos estabelecidos (Figura 5).

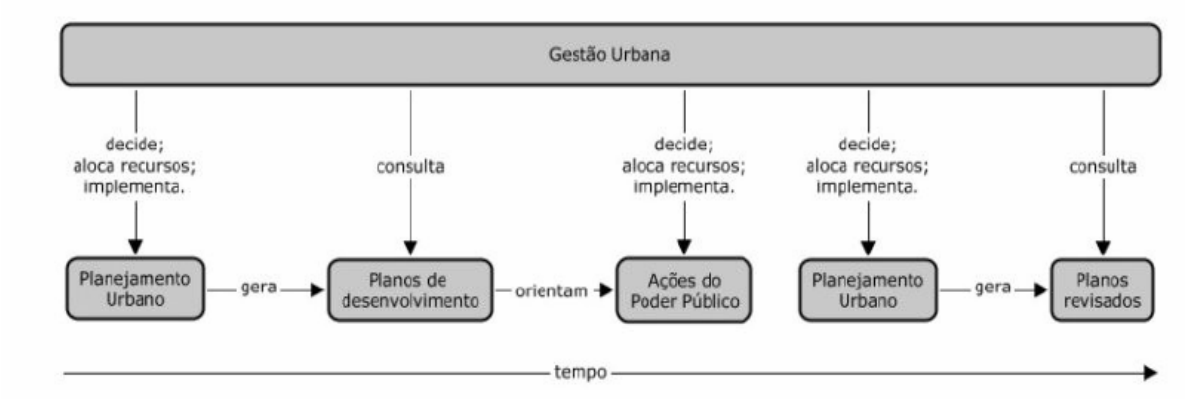


Figura 5 – Componentes da Gestão Urbana
Fonte: SABOYA, 2006.

Portanto, a gestão busca alcançar os objetivos estabelecidos pelo planejamento, através de ações concretas. Ou seja: enquanto o planejamento preocupa-se com o futuro, a gestão trata de realizar o presente (SOUZA, 2003). Pode-se concluir, a partir disso, que o planejamento faz parte da gestão. Esta última é mais ampla, uma vez que é um processo permanente e é ela quem garante as condições para que o planejamento aconteça (destinando recursos financeiros e pessoais, provendo infra-estrutura, etc.).

Dentro dessa concepção, então, o plano diretor é o elo entre planejamento e gestão.

Caracterizando melhor o processo, pode-se dizer que um plano diretor, na acepção mais apropriada do termo, é um documento que sintetiza e explicita os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes, normas e ações a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2006).

Logo, para poder ser chamado de plano, de acordo com o mesmo autor ele não pode se limitar a normas de uso e ocupação do solo e ao zoneamento. É importante oferecer orientações que indiquem que ações o Poder Público deve tomar para atingir os objetivos relacionados ao desenvolvimento urbano. A Figura 6, a seguir ilustra o papel do plano diretor como instrumento de ligação entre o planejamento e a gestão.

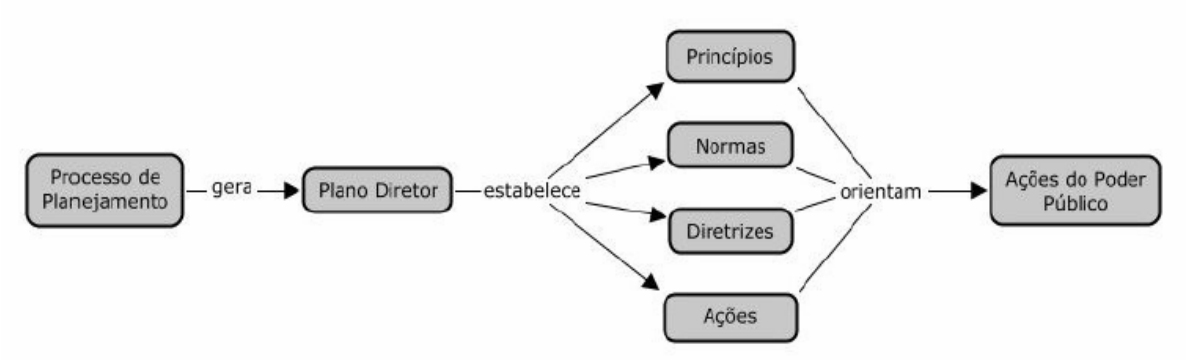


Figura 6 – Plano Diretor como instrumento de integração entre planejamento e gestão urbanos.
Fonte: SABOYA, 2006.

Assim, identifica-se como o grande problema dos planos diretores tradicionais o não oferecimento dessas orientações de maneira eficaz, no sentido de possibilitar uma integração adequada entre o planejamento e a gestão. Eles costumam enfatizar excessivamente as normas, relegando a um segundo plano os demais tipos de orientação.

Nessa lógica pesquisada por Saboya (2006), os objetivos devem ser identificados logo no começo da elaboração do plano pois eles guiarão a escolha das ações. Deve-se considerar que num plano diretor, que é um documento muito complexo, a definição das ações é dificultada, sendo então destacadas, pelo mesmo autor, algumas orientações para especificar com maior clareza as ações, podendo ser de quatro tipos básicos:

a) Definição de princípios de atuação que estabeleçam as bases sobre as quais as demais orientações serão definidas. Esses princípios, normalmente, são bastante genéricos, mas servem como fio condutor das demais diretrizes do plano e, além disso, podem servir como base na avaliação dos casos não previstos. Um exemplo citado pelo autor é o princípio da função social da propriedade, que estabelece que a função coletiva da propriedade deve se sobrepor aos benefícios ou ao bem-estar individuais.

b) Definição de diretrizes ou critérios através dos quais as alternativas futuras de ações públicas ou privadas possam ser avaliadas e escolhidas. Essas diretrizes podem variar desde declarações genéricas até declarações específicas, auto-aplicáveis. Alguns exemplos são:

   - dar prioridade às ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) na provisão de infra-estrutura de saneamento básico;
   - garantir a continuidade viária entre loteamentos adjacentes;
   - garantir acesso à informação pública para toda a população.

   Esse mecanismo fica explícito, por exemplo, no plano europeu de desenvolvimento espacial, que define suas políticas e diretrizes como “fontes de referência” para as ações no espaço: “ em seus objetivos e diretrizes ele

fornece uma fonte geral de referências para ações com impacto no espaço, levadas a cabo por decisores públicos e privados" (CSD, 1999, p.11).

c) Delineamento a priori de ações ou conjuntos de ações (programas) a serem implementados em horizontes de tempo determinados. Um programa poderia ser, por exemplo, o "programa de regularização fundiária", composto pelas ações de:

   - identificação e cadastro de famílias carentes;
   - levantamento topográfico das áreas;
   - designação de apoio técnico-jurídico.

   Esse delineamento tem limitações, uma vez que quanto mais um determinado tema está sujeito a incertezas, mais difícil é definir quais ações devem ser tomadas com relação a ele. Por isso, deve-se usar para as questões emergenciais e as de curto prazo, além das onde as discordâncias e dúvidas sejam menores.

d) Limitação das possibilidades de escolha por parte dos atores individuais (privados). Esse tipo de orientação, na verdade, orienta a escolha dos atores removendo algumas opções do espectro de alternativas possíveis. Um zoneamento, por exemplo, que estabelece limitações a certas atividades exclui essa escolha por parte dos indivíduos. Assim, uma indústria não pode se instalar em áreas residenciais, edifícios de 12 pavimentos não podem romper com a ambiência de áreas históricas, etc.

   Os planos tradicionais, considerados "normativos", caracterizam-se por apresentar ênfase muito forte nesse tipo de instrumento, em detrimento daqueles delineados acima.

Para um plano poder funcionar, portanto, ele precisa orientar as ações futuras, utilizando pelo menos esses quatro tipos de mecanismos de orientação. Entretanto, esse é apenas o **primeiro** requisito, mas de suma importância pois as ações efetivamente implantadas pelo Poder Público acabam sofrendo a influência de muitos outros fatores além do plano, como ilustra a Figura 7.

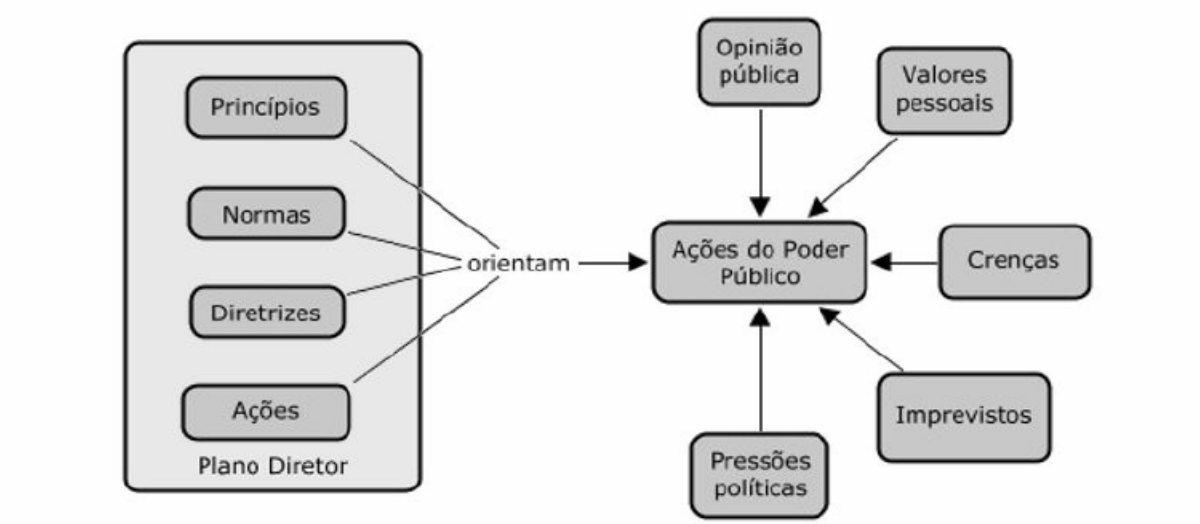


Figura 7 – Esquema conceitual das influências sobre as ações do Poder Público.
Fonte: SABOYA, 2006.

É importante que o Plano Diretor seja sempre utilizado como referência, ainda que para isso seja necessário revisá-lo pois ao longo dos anos, o contexto sob o qual as decisões de implementação das ações são tomados vai mudando e os outros fatores tendem a aumentar seu poder de influência.

Como **segundo** requisito para o bom funcionamento de um plano é a definição orçamentária do governo municipal que deve usar o plano diretor como base de referência para a determinação de quais investimentos serão feitos e em que ordem. Assim, as pessoas que tomam decisões devem ser conhecedoras do plano diretor para não colocar em risco todo o processo de planejamento. Como exemplo tem-se a aprovação através da Câmara de Vereadores de um orçamento que despreze as prioridades estabelecidas pelo plano e esta deve responder por isso, seja através de protestos da população, manifestações públicas, canais de comunicação ou até mesmo através do Ministério Público.

Salienta Bueno (2007) que as propostas do Plano Diretor, por força do Estatuto da Cidade, precisam estar contidas no Plano Plurianual de Investimentos e no Orçamento Programa. A lei do Plano é, portanto, um bom instrumento para se conseguir uma programação constante de investimentos e ações planejadas de setores estratégicos. O fluxo contínuo de recursos, ao longo de anos, possibilita uma abrangência social que realmente dê conta dos passivos socioambientais. Ainda de acordo com a mesma autora, essa é uma importante dimensão da sustentabilidade das políticas públicas e de formação de nova cultura de gestão municipal.

Seguindo os requisitos, o **terceiro** é a robustez, que não deve ser confundida com excesso de rigidez ou de inflexibilidade. A robustez refere-se à necessidade de que as mudanças nos detalhes não prejudiquem os rumos dos pontos estratégicos, ou seja,

daqueles que são considerados os mais importantes na busca pelos objetivos estabelecidos. Dessa forma, deve ser promovida a sinergia entre as ações de modo que se complementem, muitas vezes necessitando de alterações em ações pré-estabelecidas no plano, porém, sem modificar o objetivo maior do plano.

Se as modificações necessárias gerarem dúvida quanto à adequação da estratégia global, a solução é uma revisão completa do plano pois caso contrário, o conjunto das modificações vão, aos poucos, deturpando a estratégia concebida, tornando-o inconsistente, o que não é raro no Brasil encontrar planos inconsistentes.

O **quarto** requisito é a credibilidade do plano, uma vez que atua como orientador das ações futuras e conduzindo os tomadores de decisões. As orientações devem ser vistas como legítimas porque foram concebidas dentro de um processo transparente e honesto de debates, discussões e negociações, em que as informações tenham sido amplamente divulgadas, sem distorções ou manipulações de nenhum tipo, como a promoção de Audiências Públicas em locais, datas e horários que impossibilitem as pessoas de participarem.

As decisões devem ser vistas como acertadas no sentido de que foram adequadamente exploradas em termos das conseqüências previstas, as alternativas disponíveis e dos objetivos e valores dos atores participantes do processo de elaboração do plano. Partindo do pressuposto de que não existe um “certo” absoluto, universal e cientificamente ou objetivamente comprovável, o conceito de “acertada” sugere que as diretrizes tenham sido objeto de reflexão e ponderação, e que todos os recursos técnicos (mapeamentos, levantamentos, pesquisas, etc.) e políticos (negociações, identificações de valores, etc.), dentro da capacidade do município, tenham sido utilizados. Ou seja, dentro de um determinado contexto de conhecimento e de capacidade de atuação, esse plano é o melhor que se poderia ter alcançado.

Para completar os requisitos, tem-se a participação popular como imprescindível, não apenas por força do Estatuto da Cidade, mas por necessidade de conferir representatividade de toda a sociedade e não parcela dela. Isso determina credibilidade ao plano e também evita que o mesmo seja associado à determinada gestão apenas, o que vem tradicionalmente causando problemas à implementação de planos diretores no Brasil.

Assim, para fechar a metodologia discutida, o autor salienta a possibilidade de, conforme condução do plano, criar-se um círculo vicioso ou virtuoso pois, enquanto um plano precisa ser utilizado como referência para construir credibilidade, por outro lado ele precisa ter credibilidade para ser efetivamente utilizado como referência. Cabe aos técnicos, participantes e gestores reverter a lógica de muitos planos no Brasil onde predomina o círculo vicioso.

O que se pode avaliar através da pesquisa de Saboya (2006) que muito bem define e salienta alguns fatores imprescindíveis para o sucesso de um plano diretor e conseqüente planejamento e gestão da cidade, é que ele defende a metodologia contida no Estatuto da Cidade, porém com detalhes que farão a diferença na elaboração e execução dos planos.

Como exemplo de nova abordagem dos Planos Diretores municipais, pode ser citado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Araraquara/SP (Lei Complementar nº 350 de 27 de dezembro de 2005), onde Falkoski (2007) bem descreve o mesmo como responsável pela introdução de alguns instrumentos urbanísticos inovadores para a implementação de planos de ação, projetos estratégicos e gestão de planejamento.

Ainda de acordo com o mesmo plano, Falkoskil (2007) salienta sua estrutura de organização formada por princípios, objetivos, diretrizes e ações estratégicas, considerando as dimensões sociais, econômicas, espaciais, ambientais e institucionais do desenvolvimento urbano sustentável, usualmente não abordado nos planos diretores tradicionais com enforque somente no modelo espacial e estrutura urbana. Outra inovação são os MAPES (Mapas Estratégicos), salientando a indissociabilidade entre plano e projeto, associado às dimensões de desenvolvimento urbano sustentável. Ou seja, muito mais que normatização rígida, o plano conduz todos os atores da cidade a um pleno desenvolvimento guiado pelo processo participativo.

Outro exemplo a ser citado nesse novo processo é o do Plano Diretor Estratégico de São Paulo que, formulado e aprovado logo após o início da vigência do Estatuto da Cidade, incorporou todos os novos instrumentos por ele introduzidos, e seu debate mobilizou os setores organizados da cidade que tinham interesse específico na questão urbana.

Para Bonduki (2007), um aspecto importante do projeto foi a definição de que o Plano Diretor de São Paulo deveria ser entendido como um processo de planejamento, dividido em duas etapas. A primeira, consubstanciada no Plano Diretor Estratégico, compreendia as diretrizes e os objetivos da política urbana, assim como o macrozoneamento, a definição dos instrumentos que dão suporte à estratégia proposta e criação de um sistema de planejamento, com instâncias de controle social e participação. Uma segunda etapa corresponderia a um detalhamento técnico qualificado, a partir da elaboração dos Planos Regionais e da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo. Importante ressaltar, ainda de acordo com o mesmo autor, que pela proposta inicial o zoneamento não seria alterado na primeira etapa do Plano Diretor, à exceção da criação de três novas áreas exclusivamente residenciais e a regulamentação das zonas especiais de interesse social (ZEIS).

Assim, o Plano Diretor estabeleceu as grandes estratégias para a cidade amarradas a um conjunto de instrumentos urbanísticos, que foram regulamentados para permitir, na

medida do possível, sua auto-aplicação na primeira fase, remetendo os planos específicos à segunda fase (BONDUKI, 2007).

Ao mesmo tempo que essa "nova" forma de abordagens dos Planos Diretores, que enfatiza um corpo de lei robusto, com princípios, diretrizes, ações e normas bem definidos, remetendo a planos específicos os detalhamentos, agradam técnicos, população e gestores públicos, nunca será consenso. Como exemplo, tem-se o texto "Ilusões do Plano Diretor" de autoria de Villaça (2005) que critica enfaticamente o Plano Diretor Estratégico de São Paulo por expor, em seus 308 artigos, "generalidades – diretrizes, objetivos, conceitos, etc. – que não obrigam ninguém a fazer ou deixar de fazer nada" e que submete as normatizações mais específicas ao Plano de Controle de Uso do Solo e aos Planos Regionais (a cargo de cada subprefeitura discutir regionalmente). Mesmo construindo vários conceitos e análises relevantes sobre Plano Diretor, há de se afirmar que o autor enfatiza a crítica sobre os diversos processos pois, se antes (1999) criticava a excessiva normatização, atualmente salienta a falta de regras bem específicas, carecendo seu texto também de soluções ao problema.

Quanto ao Plano Estratégico, também são abordadas estratégias de alinhamento com o processo de gestão municipal. Para Rezende e Castor (2006), a integração entre plano estratégico e outros, como plano diretor e plano plurianual, traz benefícios a todo o município, desde relevância para o desenvolvimento até melhoria da qualidade de vida dos moradores.

> "O alinhamento proposto desses planos com o planejamento estratégico municipal acontece principalmente pela integração dos objetivos, estratégias, ações e políticas municipais que de alguma forma estão presentes no plano diretor municipal e no plano plurianual municipal (...) e também o plano ou programa de governo do prefeito eleito."
> (REZENDE, CASTOR, 2006).

Rezende (2006) propõe dois modelos de integração entre plano diretor, plano plurianual e plano estratégico. O primeiro modelo, expresso na Figura 7 demonstra que os três instrumentos municipais devem estar integrados ou alinhados para, efetivamente, alcançarem seus objetivos. Permeados por metodologias, formalidades e legislações específicas, integram-se pelas trocas de objetivos, estratégias e ações municipais. As políticas municipais e os projetos participativos municipais se integram aos planos pelas regulações, intervenções, pressões e participações políticas e sociais dos munícipes, gestores locais e demais e demais atores interessados na cidade. Já o Planejamento de Recursos Humanos implica na definição e capacitação das pessoas requeridas nos planos, assim como o Planejamento de Informações e Tecnologias que prepara todas as informações e meios necessários.



Figura 8 - Primeiro modelo de integração do Plano Diretor com o Plano Plurianual e o Plano Estratégico.
Fonte: REZENDE, 2006.

O tempo de elaboração, os desejos dos cidadãos, os interesses expressos no plano ou programa de governo do prefeito eleito e as variáveis de alinhamento ou integração entre o planos municipais são as considerações levadas em conta na segunda proposta de alinhamento entre os plano estratégico, plano diretor e plano plurianual, conforme demonstra a Figura 8.

Analisando-se a questão tempo, o plano plurianual contempla até 4 anos de planejamento, o plano diretor em média 10 anos e o plano estratégico um prazo superior a 10 anos. Necessitando de ações, encontram-se nos extremos os munícipes de um Aldo com suas demandas e no outro, os interesses do governo local, que devem ser base das discussões dos 3 planos.

Variáveis como problemas, objetivos, estratégias e ações, viabilidades, controle e gestão podem ser comuns ao plano diretor e plano estratégico. Já no plano plurianual, destacam-se as variáveis programas, projetos, recursos financeiros, parcerias público-privadas, indicadores e resultados (REZENDE, 2006). Assim, mesmo que em com tempos de elaboração diferenciados, o envolvimento entre os três planos auxilia na viabilidade de todos, além de diminuir a probabilidade de falhas nas informações e gestão dos mesmos.

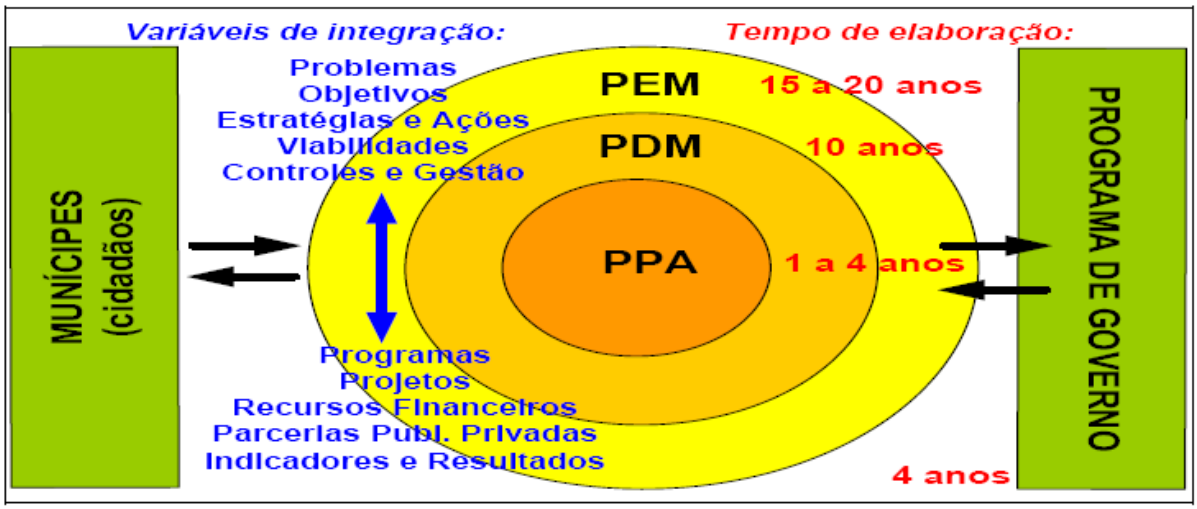


Figura 9 - Segundo modelo de integração do Plano Estratégico com o Plano Plurianual.
Fonte: REZENDE, 2006.

Os três projetos podem ter cunho estratégico, ao contraponto de que o planoplurianual estaria apenas direcionado para o orçamento do município para o curto prazo de 4 anos, enquanto o plano diretor estaria direcionado às questões físico-territoriais pra 10 anos. Assim como o plano estratégico, todos podem ter caráter mais global, a longo prazo, e mais estratégico pra estabelecerem objetivos, estratégias e ações para o município. Esse cunho estratégico será facilitado quando o município elaborar, de forma participativa e integrada, esses três projetos (REZENDE, 2006).

Se a cidade for formada por munícipes já informados e inseridos nas discussões sobre a situação e necessidades da cidade, amplamente abordadas no plano estratégico, muito mais facilitado será o trabalho do plano diretor e do plano plurianual. Mesmo o descrédito ou pessimismo de alguns pesquisados não podem contrariar, de acordo com Rezende ainda, as vantagens de o município possuir um plano estratégico anterior aos demais planos pois, além de dados, haverá uma maturidade e objetividade na discussão, além de planos consistentes entre si.

Dedicando parte da pesquisa em questão aos conflitos entre as diferentes metodologias aplicadas em planejamento urbano atualmente, assim como discussões diversas a cerca das implicações desses planos e processos nas cidades, aguardando assim as conseqüências boas ou más a que estão sujeitas, torna-se imprescindível abordar a temática pesquisada por Yves Chalas.

Num momento em que diversos planos, diretor ou estratégico, são elaborados e aplicados nas cidades e muitos temas se destacando nos processos, como a questão da participação comunitária na elaboração destes, cabe discutir a relação desse processo brasileiro com a teoria do Pensamento Forte e Pensamento Fraco (tradução de termos

sugerida pelo próprio autor). Para Chalas (1998), existem duas correntes em urbanismo que podem ser sintetizadas em:

a) Pensamento Forte – mais ideológico, certo das ações, centrado em dados precisos e com pretensões inquestionáveis. Como exemplo, tem-se a corrente do modernismo, que contava com ideais bem definidos, com seguidores fiéis e de grande influência a nível mundial, a exemplo de Le Corbusier.

b) Pensamento Fraco – denominado de fraco ou prático por ser mais flexível, menos resistente, menos polêmico, menos ideológico, sem doutrinas pré-estabelecidas e adotado, de um modo geral, por profissionais mais jovens.

Esse último vem sendo discutido na Europa há aproximadamente uma década como o modelo predominante no urbanismo atual e com grandes perspectivas, satisfazendo as mutações urbanas por que atravessam as cidades, adaptando-se estrategicamente às incertezas da sociedade de hoje.

Chalas et al (2004) citam as 5 (cinco) modalidades de urbanismo que definem e permitem compreender o Pensamento Fraco:

I) O Urbanismo não Espacialista – entende o espaço físico como elemento não mais prioritário na vida das pessoas, no sentido de que felicidade e bem estar não necessariamente dependem da qualidade geral, principalmente estética das edificações. Defende que o espaço sim deve se adaptar à sociedade e suas relações e não situação contrária. A qualidade de vida atualmente é muito mais influenciada pelas condições sociais do que espaciais.

II) O Urbanismo fundando sobre a performance – as produções devem ocorrer junto aos seus locais e aplicação, contrariando à predominância de criação em escritórios e posterior transporte de idéias e ações para seus devidos lugares. Acredita-se que os habitantes têm as soluções para os diversos problemas e que precisam contribuir nas ações aplicadas.

III) O Urbanismo Integrador – Defende que os debates não devem acontecer sobre os projetos já elaborados e/ou em execução, e sim no momento de construção dos mesmos. Instiga o debate público para que os projetos e ações sejam resultantes da contribuição de todas as pessoas interessadas. Não há mais um setor que domine todas as informações pois as investigações são incertas assim como a sociedade atual. A prática do dia-a-dia pode se tornar concepção. Os profissionais atualmente não necessitam mais de grandes idéias porque julga-se que

todos são competentes; o que estes precisam é saber trabalhar com as informações e terem humildade de aceitar a realidade, suas transformações e conseqüentes erros e acertos.

IV) O Urbanismo da Moral Negativa – reflete a idéia onde as pessoas se preocupam mais com o mal do que com o bem, mais com a margem do que com o essencial. Isso significa que se preocupa com o mal para poder combatê-lo, prever soluções. É a lógica de se evitar danos e a chave da felicidade está em diminuir a infelicidade da maioria, prevalecendo o bem comum e interesse geral.

V) O Urbanismo Político – muito menos ideológico, menos preocupação estética e técnica, para então satisfazer as necessidades imediatas das pessoas. É a reinvenção da cidade por ela mesma através da abertura pelo debate político e não mais por imposições. Pode-se dizer que é a desespacialização da questão urbana e o advento da repolitização. Não predomina mais a forma urbana e sim a cidadania.

Analisando essa tendência exposta acima, pode-se afirmar que os planos diretores elaborados de acordo com as premissas do Estatuto da Cidade e determinações do Ministério das Cidades, de um modo geral, estão muito próximos desse “novo”urbanismo. Já os planos estratégicos, que em sua metodologia também salienta esse processo participativo, tem suas várias versões, conforme demonstram os estudos de caso dessa pesquisa.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia de pesquisa descreve como o projeto deste trabalho foi desenvolvido, destacando os procedimentos e os métodos utilizados para alcançar o objetivo geral da pesquisa.

3.1 MÉTODOS DE PESQUISA

Para cumprir o que foi proposto pelo trabalho, esta dissertação se caracteriza como estudo de caso múltiplo como fonte de pesquisa da realidade envolvida.

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetivos e pode ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas (GIL, 1999).

Também pode ser definido como uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas (YIN, 1994).

O método utilizado através de “estudos de casos” tem por objetivo gerar um resultado teórico sobre diferentes planos a partir da análise comparativa entre os planos de desenvolvimento das três cidades selecionadas. Conforme bem explicita Naess (2000), as teorias de planejamento, suas críticas e suas evoluções, surgem a partir de estudos específicos de casos concretos, sendo portanto, um processo evolutivo e em constante transformação. Dessa forma, as teorias são então dependentes de pesquisas que gerem resultados e as confirmem ou as transformem.

Quanto às fontes de dados, a pesquisa se concentra na análise de dados secundários disponíveis sobre o tema, tanto em sua formação geral quanto casos descritivos das cidades pesquisadas (GIL, 1999).

No caso da pesquisa em questão, as técnicas de coleta de dados empregadas são instrumentalizadas por protocolo de pesquisa orientador de obtenção de dados.

3.2 FASES DA PESQUISA

As fases de pesquisa definem as atividades elaboradas durante o trabalho, mais especificamente nos estudos de caso, contendo os seguintes passos:

Fase 1 – elaboração de referencial teórico relativo aos conceitos dos temas desenvolvidos neste trabalho a fim de analisar as relações existentes entre os planos diretores e planos estratégicos de cada cidade proposta através de variáveis presentes em ambos;
Fase 2 – pré-análise dos planos estratégicos e diretores de cada cidade pesquisada;
Fase 3 – análise de material de publicações diversas existentes sobre os planos das cidades pesquisadas;
Fase 4 – identificação das principais variáveis presentes nas metodologias e resultados dos planos diretores e estratégicos;
Fase 5 – elaboração e aplicação de protocolo de pesquisa orientador da coleta de dados;
Fase 6 – análise descritiva dos roteiros de pesquisa e demais dados;
Fase 7 – elaboração das análises da pesquisa destacando as relações entre planejamento estratégico e plano diretor em cada cidade estudo de caso;
Fase 8 - elaboração das análises da pesquisa destacando as relações entre planejamento estratégico e plano diretor entre as cidades estudo de caso;
Fase 9 – documentação das análises qualitativas, quantitativas e comparativas elaboradas na pesquisa;
Fase 10 – enumeração das relações gerais entre os planos diretores e planos estratégicos.

3.3 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

A amostra dos estudos de caso “é definida em função da acessibilidade por conveniência, o que a torna destituída de qualquer rigor estatístico e aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos” (GIL, 1999, p.104).

A pesquisa em questão, orientada por três estudos de caso (Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC), está sendo efetuada em três municípios distintos, sendo utilizado como material de pesquisa bibliografias existentes e dados das unidades de observação constituídos por publicações e outros materiais de circulação local.

A opção pelo Rio de Janeiro deve-se ao fato de ser uma cidade de tradição urbanística, produzindo em pouco tempo (14 anos) importantes planos que retratam bem o contexto político e social do momento e as questões que rondam e angustiam o conjunto da sociedade. Assim, na década de 90, o Rio ganhou dois planos: um plano diretor e um plano estratégico, representando, cada um, duas concepções de cidade e dois modelos de gestão diferentes que contam, de certa forma, parte da história de planejamento da cidade. São eles: o Plano Diretor Decenal e o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio. Mais tarde, entre 2001 e 2006, estes planos foram revisados originando o Plano Estratégico II – As cidades da Cidade e o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Já Joinville foi a primeira cidade do Estado de Santa Catarina a estabelecer um plano estratégico municipal que iniciou com o movimento chamado “Pensando Joinville” formado por instituições, empresas e lideranças municipais que viram a questão de planejamento da cidade além de um instrumento técnico e sim um processo de gestão de mudanças. Assim, foi então elaborado, no ano de 2003, o “Plano Estratégico de Joinville”, mobilizando toda a sociedade na discussão do futuro da cidade. Por obrigatoriedade do Estatuto da Cidade e por ações previstas no Plano Estratégico, o município de Joinville iniciou a revisão do seu Plano Diretor no ano de 2006, o qual pode ser registrado como um marco na história pela intensidade da participação da comunidade em sua elaboração. É o Plano Diretor para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville.

E também, a cidade de Rio Negrinho que iniciou sua discussão sobre planejamento no ano de 2004 com a intenção e necessidade de desenvolver seu Plano Diretor, até então inexistente, mas a equipe responsável concluiu que o plano deveria ser mais abrangente que uma determinação e organização físico-espacial devido às complexidades da cidade desde o setor econômico até o social. Dessa forma, conhecendo as benfeitorias e sucesso da cidade de Joinville e outras que desenvolveram seus Planos Estratégicos, decide-se então por sua elaboração anteriormente ao Plano Diretor. Assim, foi elaborado o Plano Estratégico de Rio Negrinho no ano de 2004 e em seguida, ainda em 2004 estendendo-se até o início do ano de 2006, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano e Rural de Rio Negrinho. Ambos os planos inovam no município pela participação da sociedade até então nunca efetivada.

Além das conveniências técnicas e metodológicas dos municípios, a disponibilidade de bibliografia foi determinante na escolha dos municípios, uma vez que facilitou, de forma equilibrada entre as amostras, a análise de seus planos.

3.4 ESTRUTURA ADOTADA PARA A PESQUISA

Como o objetivo principal da pesquisa é a elaboração de análise comparativa a partir das experiências de três municípios, foi necessário sistematizar os aspectos importantes presentes nos planos.

Faz-se necessário esclarecer que a seleção destes aspectos importantes tem como referência a revisão bibliográfica do assunto da pesquisa e a identificação das variáveis comuns entre os planos. A partir da seleção dos aspectos importantes foi elaborada uma estrutura de pesquisa orientadora do protocolo.

A estrutura de pesquisa é composta pelas seguintes variáveis:

QUADRO 3 – ESTRUTURA DA PESQUISA - VARIÁVEIS

VARIÁVEIS	PE	PD
INÍCIO DO PLANO o contexto/conjuntura o ponto de partida o iniciativa da elaboração o influências o metodologia de elaboração o financiamento do plano o base da construção teórica		
DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO o objetivo do diagnóstico o resultado		
O PROJETO DA CIDADE DESEJADA modelo da cidade desejada		
A PARTICIPAÇÃO o ator central o atores envolvidos o espaços de participação o ator social que mais participa		
ESTRUTURA o como se estrutura o plano		
ASPECTOS QUALITATIVOS DOS PLANOS o principais características do plano o objetivo principal do plano o principais conceitos		
PROPOSTAS o principais propostas		
INOVAÇÕES o principais inovações		
MODELOS DE AÇÃO o implementação		
PALAVRAS-CHAVE		

Org. por: Elaine Schoeffel

3.5 PROTOCOLO DE ANÁLISE DA PESQUISA

O protocolo de pesquisa é um instrumento que pode facilitar preliminarmente a organização da pesquisa (NACHIMIAS; NACHMIAS, 1987). O delineamento da pesquisa determina o que deve ser pesquisado e o que deve ser analisado (ROESCH, 1999, p.126).

O protocolo de pesquisa foi utilizado como um roteiro de coleta de dados através da análise documental sobre os planos. Sua elaboração teve como base o referencial teórico e as metodologias estudadas.

As formas de medição utilizadas são: análise documental referente aos planos, seja por publicações a cerca dos processos quanto os planos na íntegra, além de materiais diversos existentes sobre os mesmos.

QUADRO 4 – PROTOCOLO DE ANÁLISE DA PESQUISA

Protocolo de análise da pesquisa – Plano Diretor e Plano Estratégico			
Construtos e variáveis	**Fundamentação teórica**	**Conceitos**	**Estratégia de análise**
Início do plano	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001 CIDADES, 2004	Em que momento de discussão política e econômica iniciou-se o plano? De que forma iniciou o plano? Quem iniciou o plano? Quais foram os ideários que influenciaram o plano? Qual a metodologia adotada na elaboração do plano? Quem foi responsável pelos gastos financeiros do plano? Qual o papel da cidade perante seus habitantes?	contexto/conjuntura ponto de partida iniciativa da elaboração influências metodologia/fases de elaboração financiamento do plano base da construção teórica
Diagnóstico do município	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001	Para que conhecer a cidade? De que forma foi elaborado e aplicado o diagnóstico? Como é a cidade pesquisada?	Objetivo do diagnóstico Modelo diagnóstico Resultado do diagnóstico
O Projeto da Cidade Desejada	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001	Qual a Cidade desejada frente à realidade existente e às necessidades expostas e objetivadas no plano?	O modelo da Cidade desejada
Construtos e variáveis	**Fundamentação teórica**	**Conceitos**	**Estratégia de análise**
A Participação da sociedade no plano	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001	Quem são os principais articuladores do processo? Quem são os atores convidados e/ou chamados a participar do plano? Quais são as formas ou canais de participação da população no plano? Quem é o ator que mais participa e/ou mais se interessa pelo plano?	Ator central Atores envolvidos Espaços de participação Ator social que mais participa
Estrutura do plano	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001	Do que se compõe o plano?	Estrutura do plano
Aspectos qualitativos do plano	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005;	Qual o modelo e base utilizados no plano? O que se quer atingir com o plano? Quais os principais temas debatidos?	Principais características do plano Objetivo principal do plano

	PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001		Principais conceitos inseridos e abordados
Propostas do plano	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001	Quais as propostas do plano elaboradas para se atingir a cidade desejada?	Principais propostas
Construtos e variáveis	**Fundamentação teórica**	**Conceitos**	**Estratégia de análise**
Inovações do plano	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001	O que muda com esse plano comparando aos anteriormente existentes ou então sua ausência, que atende aos novos conceitos de cidade?	Principais inovações
Modelos de ação	LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005; PAGNONCELLI, 2004; PÓLIS, 2001	De que forma se implementa o plano?	Implementação

Org. por: Elaine Schoeffel baseado em REZENDE (2002)

4 ESTUDOS DE CASO

Nesta seção são descritos os municípios estudos de caso através da caracterização geral de cada um, assim como seus respectivos planos.

Os três municípios situam-se nas regiões sul e sudeste do Brasil, conforme Figura 10.



Figura 10 – Mapa localização Municípios estudos de caso no Brasil

Fonte: IBGE

Como primeiras características dos municípios são apresentadas a população e área territorial de cada um, conduzindo à análise de que suas áreas territoriais possuem valores muito próximos (diferença não superior a 20%), porém com densidades muito desiguais, uma vez que entre as populações, os valores são altamente diferentes, resultando num município de extrema baixa densidade que é Rio Negrinho com 49 hab/km^2 e outro com alta densidade, que é o Rio de Janeiro com 5191 hab/km^2. Joinvile situa-se com 438 hab/km$^{2.}$

QUADRO 5 – POPULAÇÃO E ÁREA TERRITORIAL

	Rio de Janeiro	Joinville	Rio Negrinho
População (hab)	6.136.652	496.051	44.542
Área territorial (km²)	1.182	1.131	908,9

Fonte: IBGE – estimativa 2006
Org. por: Elaine C. Schoeffel

4.1 O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ

O Município do Rio de Janeiro é descrito através de sua caracterização geral, sua inserção na rede de municípios (nacional e internacional), dados socioeconômicos, evolução urbana, sistema de planejamento, detalhando seus planos diretores e planos estratégicos.

A necessidade de apresentar dois planos diretores e dois planos estratégicos se deve aos seguintes fatores:

I - O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro de 1992 foi um dos primeiros planos elaborados de acordo com proposições da Reforma Urbana e Constituição de 1988;

II – O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio sempre Rio, foi elaborado em 1996, logo após o Plano Diretor Decenal/92, portanto, passível de comparação pela aproximação temporal, além de ser o primeiro Plano Estratégico de cidade brasileira, com metodologia internacional aplicada através de consultores também internacionais;

III – O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – As cidades da Cidade, já uma segunda versão de plano estratégico e elaborado de 2001 a 2004, pressupõe uma evolução em seu processo.

IV – O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro de 2006, em versão ainda de Projeto de Lei, introduz os instrumentos e conceitos contidos no Estatuto da Cidade e também tem uma aproximação temporal muito grande ao Plano Estratégico/2004, possibilitando diversas novas comparações.

4.1.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO

No plano mundial, o Rio de Janeiro situa-se entre as vinte cidades mais populosas. Está entre as vinte economias municipais do país com maior PIB e PIB por habitante (IBGE, 2000). No âmbito da América Latina, é a terceira maior cidade e a quarta maior concentração metropolitana, depois das cidades do México, São Paulo e Buenos Aires. No

contexto nacional, o Rio de Janeiro é a segunda maior concentração metropolitana (PECRJ, 1996).

Em termos de participação estadual do PIB brasileiro, o Rio de Janeiro encontra-se na segunda posição, logo depois de São Paulo. O mercado consumidor da economia regional do Rio de Janeiro apresenta poder aquisitivo potencialmente elevado, dado o seu produto real de aproximadamente 50 milhões de dólares em 1994. É o segundo maior mercado regional do país, superando em tamanho a maioria das economias latino-americanas (IBGE, 2000)



Figura 11 – Mapa localização Município do Rio de Janeiro no Estado do Rio de Janeiro
Fonte: WWW.mapavivo.com.br.

O Rio de Janeiro se beneficia da localização no núcleo econômico mais desenvolvido do país em um raio de 500 km, o que lhe permite vertebrar um triângulo com vértices em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e atuar como pólo de conexão com o mundo. Sua vocação de entreposto comercial é fortalecida pelo enorme potencial das infra-estruturas, das telecomunicações e da acessibilidade (PECRJ, 1996).

Ao mesmo tempo em que o Rio de Janeiro concentra uma rede de instituições universitárias e de centros de pesquisa e desenvolvimento similares aos países mais desenvolvidos, é uma cidade onde convivem profundas desigualdades nas condições de vida de seus habitantes, principalmente no que diz respeito ao atendimento das necessidades de saúde e transporte, que se distribuem desigualmente no espaço urbano. Da população total do município em 1991, cerca de 18% residia em favelas, 7% em

loteamentos irregulares e 17% em conjuntos habitacionais, moradias que, em geral, não são supridas com infra-estrutura e serviços adequados (IBGE, 2000).

Considerando o processo histórico de planejamento urbano do Rio de Janeiro, pode-se melhor compreender os atuais dados e configurações espaciais existentes na cidade.

O período mais expressivo de planos, projetos e obras urbanas se dá a partir do ano de 1902, no governo do Engenheiro Francisco Pereira Passos, quando se iniciam as transformações do Centro do Rio, mudando de um desenho urbano colonial para as inovações, projetando o Rio a nível internacional. Isso se dá com transformações radicais seguindo modelos europeus, com abertura de grandes avenidas, como a Avenida Central, e abandonando as antigas vielas. O plano inspirado no modelo parisiense de Haussman, incluía também espaços públicos de interesse cultural como a Biblioteca Nacional, Teatro Municipal e Museu Nacional de Belas Artes, consolidando o melhor exemplo da época. (BRANDÃO, 2006)

Como muitas casas coloniais de pessoas com poder aquisitivo mais baixo tiveram que ser removidas pra implantação dos diversos projetos, iniciam então as ocupações de áreas mais periféricas e demais vazios da cidade, sendo um dos primeiros indícios da favelização do Rio de Janeiro. Apesar disso, Pereira Passos é considerado o maior promotor de intervenções públicas no Brasil e precursor de um sistema de desenvolvimento urbano.

Seu sucessor, Carlos Sampaio (1920-1922) deu continuidade aos trabalhos de Pereira Passos no Centro do Rio, como a remoção de pessoas pobres de áreas que considerava estratégicas para grandes obras e de edificações antigas, históricas. Uma dessas remoções cedeu espaço ao grande evento de Centenário da Independência do Brasil, de nível internacional. (BRANDÃO, 2006)

E assim seguiram as gestões, destacando a década de 20 quando foram contratados Alfredo Agache e sua equipe de franceses para elaborarem um grande plano de desenvolvimento para o Rio de Janeiro. Membro do Movimento Inglês de Cidades-Jardins, Agache preconizou um “Rio Bonito”, principalmente no centro e organizou a cidade em seis distintos setores: Centro de Negócios, Centro Administrativo, Centro Monumental, Centro Bancário, Bairro das Embaixadas e Jardins do Calabouço. (BRANDÃO, 2006)

De acordo ainda com Brandão (2006), Agache formalizou a estratificação sócio-econômica presente na cidade através do destaque que se dava para Copacabana, Ipanema e Leblon, incluindo intervenções bem radicais nesses locais, em contraposição à demarcação de áreas suburbanas para a construção de habitação popular, porém prevendo sistema de transporte e infra-estrutura adequados.

Entretanto, muitas intervenções previstas não foram executadas e outras levaram décadas até sua conclusão, mas certamente foi o plano de maior impacto da história do Rio

de Janeiro, tanto por idéias positivas quanto por erros cometidos, como algumas demolições de obras histórico-culturais (REIS, 1977).

Le Corbusier[2] também fez proposições ao Rio de Janeiro na ocasião de uma visita, deixando claras as divergências entre as correntes modernista de Le Corbusier e a de Agache. Este analisava a cidade segundo seus espaços vazios e seus meios de ocupação, enquanto Le Corbusier enfatizava a arquitetura dos edifícios como formadora dos espaços da cidade.

Logo após esses planos, o Rio de Janeiro começa a se transformar no maior lugar de construções e crescimento geral, de modo rápido e fora do controle. A população da cidade que em 1940 era de 1,8 milhão de habitantes, passou para 2,4 milhões em 1950 e atingiu 3,3 milhões em 1960, sendo que, se incluídas as áreas periféricas e região metropolitana, a população somava 4,9 milhões (IBGE, 1966).

Como conseqüência, o centro começa a se deteriorar e espontaneamente as pessoas vão se retirando para áreas mais periféricas, carentes de infra-estrutura adequada. A situação se agrava com o advento do automóvel na década de 60 que exige ruas e avenidas para o escoamento desse novo sistema de transporte, destacando assim o problema da situação geográfica do Rio, encravado entre o mar e morros. O resultado é o surgimento dos engarrafamentos, além de os espaços públicos de uso dos pedestres irem cedendo áreas para alargamento de vias e estacionamentos.

Diante dessa situação, foi contratada a companhia de planejamento urbano Doxiadis e Associados que, similarmente ao Plano Agache, propuseram intervenções na área de infra-estrutura, agora com foco na acessibilidade e mobilidade urbana, deixando como o grande legado a proposição das linhas Vermelha e Amarela, construídas na década de 90. Outras obras são significativas também no controle do tráfego viário, como a abertura de túneis e outras vias, assim como a construção da Ponte Rio-Niterói, com quatorze quilômetros de extensão, destacando ainda o Aterro do Flamengo (1961-1965) e o Calçadão de Copacabana (1969-1972).

Muitos problemas de trânsito foram resolvidos, mas acentuaram a deterioração dos espaços públicos, de uso dos pedestres, transformando o Rio de Janeiro conhecido internacionalmente como uma cidade de excelente convívio social e espaços públicos promotores de grandes encontros. Os espaços públicos cedem lugar aos clubes fechados, shopping centers e condomínios fechados, destacando a desigualdade social que aumenta desenfreadamente.

Outro fator responsável pela deterioração do desenvolvimento do Rio de Janeiro foi a transferência da capital do país para Brasília em 1960, influenciando diretamente na

[2] Arquiteto francês da corrente modernista

economia e força política da cidade. Ainda mais que a capital era transferida para uma cidade moderna, com grandes avenidas e viadutos, símbolo do desenvolvimento. (HOLSTON, 1993)

Com o intuito de também modernizar o Rio de Janeiro, em 1969 é elaborado o plano para a Baixada de Jacarepaguá, seguindo os princípios modernistas e representando uma quebra nos modelos tradicionais de ocupação do solo urbano. Ironicamente, o que era pra ser um exemplo de integração entre espaços públicos, privados e sistema viário foi totalmente desmantelado pela ocupação da área por classes mais altas e conseqüentemente, por shoppings e condomínios fechados, restando apenas a orla da praia.

A partir de 1970 surgem diversos planos, com ênfase na regulamentação e não ação projetos, criticados por serem muito teóricos e não práticos. Como exemplo, o Plano Urbanístico Básico – PUB, implementado em 1977, com previsões a longo prazo (DEL RIO, 1986). Para resolver esse lapso da falta de ações, surgem os Projetos de Estruturação Urbana – PEUs, privilegiando determinadas áreas com intervenções específicas (DEL RIO, 1990).

Os PEUs, em seus processos de elaboração e aplicação, começam a movimentar as comunidades, as quais iniciam um significativo processo para o planejamento urbano: a participação nas decisões que afetem a qualidade do espaço local (SANTOS, 1988). Na seqüência desse processo, iniciam-se as manifestações de preservação e proteção ambiental, elemento inédito nas análises pois até então, nenhum dos planos tinha considerado esse fator como condicionante ou limitador de ocupações (DEL RIO, 1986).

A década de 80 é marcada pela estagnação da economia e pela redemocratização do país, que após vinte anos de ditadura, passa a ter uma política livre. Os governantes passam a ser eleitos para responderem às demandas sociais crescentes e então surgem diversos grupos organizados nas maiores cidades do país, sendo a problemática urbana um dos destaques nas discussões dos problemas sociais. Assim, forma-se a base de discussão da Reforma Urbana.

Com o crescimento de todos os problemas, o Rio de Janeiro entra na década de 90 com destaque ao empobrecimento da população, dilapidação dos serviços públicos e desordenamento dos espaços públicos e privados, devido ao descaso de muitos anos com essas questões. A imagem nacional e internacional de “Cidade Maravilhosa” passa a ser associada à violência e insegurança devido aos altos índices de criminalidade registrados ano a ano (BRANDÃO, 2006).

Escolhida para ser a sede da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a ECO-92, a cidade do Rio de Janeiro inicia uma nova fase. É elaborado o Plano Diretor Decenal Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ em 1992, refletindo os ideais da Reforma

Urbana e mais tarde, em 1996, o Plano Estratégico Cidade do Rio de Janeiro. Nessa década e influenciadas pelos planos, várias são as iniciativas de recuperação do espaço urbano, como o Projeto Rio Cidade e Projeto Favela Bairro.

A partir dessa fase, novos planos são elaborados com o intuito de desenvolvimento da cidade e manutenção ou melhoria da qualidade de vida. São esses planos, suas metodologias e inovações que seguem detalhados através de descrições e análises, foco desse trabalho de pesquisa, dando continuidade na história do planejamento do Rio de Janeiro.

4.1.2 OS PLANOS DIRETORES

Os Planos Diretores pesquisados no município do Rio de Janeiro neste trabalho são os planos desenvolvidos desde o período pós-constituição até o momento atual, sendo que o segundo e último elaborado após a promulgação do Estatuto da Cidade, portanto, obrigatoriamente seguidor da metodologia proposta pelo Ministério das Cidades.

A seguir, são então descritos os dois processos: Plano Diretor de 1992 e Plano Diretor de 2006.

4.1.2.1 O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ – 1992

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (PDDCRJ/92) é, diferente de outros planos concebidos para a cidade que ficaram restritos ao Poder Executivo, uma lei aprovada na Câmara Municipal (portanto, submetida, também, à apreciação do Poder Legislativo), que estabelece diretrizes para a cidade quanto à questão urbana, seja com relação ao uso do solo, à questão dos transportes ou ao desenvolvimento econômico e social. Aprovado em 1992 é, portanto, contemporâneo ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ/96), embora guarde expressivas diferenças deste último, a começar pelo próprio contexto histórico em que cada um se insere (FERREIRA, 2000).

O PDDCRJ/92 é produto da discussão sobre a questão urbana, iniciada à época da elaboração da Carta Constituinte (1988). A questão urbana foi amplamente debatida nos meios técnicos científicos e nos segmentos da sociedade engajados na luta por melhores condições de vida na cidade. Destes debates resultou uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana que teve alguns de seus pontos incorporados na Constituição Federal promulgada em 1988.

Um dos pontos mais importantes incorporados foi, sem dúvida, a subordinação do direito de propriedade à necessidade da propriedade cumprir a sua função social. Ou seja, estabelecia-se um limite ao direito de propriedade quase absoluto existente na ordenação jurídico-brasileira.

Mas o texto constitucional não deixou claro o significado da expressão “função social” remetendo aos planos diretores de cada cidade a definição de quando a propriedade cumpriria com a sua função social. Após a Carta Magna, as novas administrações municipais (que assumiriam em 1989) tinham o desafio da elaboração do “Plano Diretor Municipal”.

No Rio de Janeiro, o Plano Diretor aprovado em 1992 pela Câmara Municipal, culmina a longa discussão sobre a questão urbana travada por técnicos e setores populares engajados à época da Constituição Federal e, sucessivamente, à época da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal (L.O.M.) (FERREIRA, 2000).

Tanto a Constituição Estadual do Rio de Janeiro (promulgada em 1989), quanto à Lei Orgânica Municipal (promulgada em 1990) absorveram boa parte do ideário da proposta de Reforma Urbana. Definiram, também, o plano diretor como o principal instrumento da política urbana a ser aplicada no município.

Assim, logo após a promulgação da L.O.M. em 1990, a elaboração do PDDCRJ/92 foi iniciada, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e com a participação de representantes de diversos segmentos da sociedade, como melhor detalhado a seguir.

a) O processo de elaboração do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro - PDDCRJ/92

O processo de elaboração do plano diretor foi demarcado por duas grandes etapas, segundo Mello Filho (1995): a primeira, de elaboração do plano pelos técnicos do Executivo e, a segunda, de aprovação na Câmara Municipal, após longo processo de discussão com os vereadores.

A iniciativa de elaboração do PDDCRJ/92 partiu dos técnicos da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente em 1989, após a promulgação da Constituição e poucos meses depois de iniciada uma nova gestão municipal, do PDT, Partido Democrata Trabalhista.

QUADRO 6 – ETAPAS DO PDDCRJ/92

ETAPA 1 – elaboração do plano por técnicos do Executivo		
Fase 1	Fase 2	Fase 3
Formação equipe técnica e definição metodologia ↓ Seminário Plano Diretor	5 grupos de trabalho (técnicos Secretaria de Urbanismo, técnicos de outros órgãos do governo, entidades técnico-científicas e acadêmicas, setor empresarial e população organizada & Diagnósticos e propostas elaborados por técnicos da Secretaria de Urbanismo	Discussão jurídica e política do texto final
ETAPA 2 – discussão e aprovação no Legislativo		
- vários debates e discussões (audiências públicas, sessões da Câmara Municipal) - Aprovado através da Lei Complementar nº 16 (04/06/1992)		

Org.: Elaine C. Schoeffel

Mello Filho (1995) divide em três fases a elaboração do PDDCRJ/92 pelo Executivo. A primeira fase constituiu-se da formação da equipe técnica e da definição da metodologia de elaboração. Nesta etapa, um seminário sobre “Plano Diretor: conteúdo e metodologia” foi organizado, marcando o início do processo de elaboração, além de divulgados os primeiros documentos sobre plano diretor”.

Na segunda fase, foram formados cinco grupos de trabalho sobre temas específicos:

i) transporte e sistema viário;
ii) habitação;
iii) atividades econômicas;
iv) serviços públicos/equipamentos urbanos;
v) meio ambiente.

Nesta fase participaram: os técnicos da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, técnicos de outros órgãos do governo, representantes de entidades técnico-científicas e acadêmicas, de entidades representativas do setor empresarial e da população organizada. Nos grupos foram formuladas propostas que vieram a constituir um relatório final sobre cada tema com: diagnóstico, diretrizes, definição de políticas e dos instrumentos para a viabilização destas e definição de programas respectivos a cada política.

Paralelamente aos grupos de trabalho, os técnicos da Secretaria de Urbanismo elaboravam os diagnósticos e as propostas. Segundo Mello Filho (1995), os trabalhos nos grupos voltaram-se mais para a discussão das políticas. A articulação com a questão espacial foi empreendida, então, pela Secretaria de Urbanismo que se valeu da sua experiência acumulada na questão da gestão do uso do solo. Fato que pode ser comprovado na leitura do PDDCRJ/92, visto que este incorpora diversas propostas já

formuladas antes mesmo do plano diretor: a divisão do território do município em áreas de planejamento, em regiões administrativas e em unidades espaciais de planejamento. Também, o macrozoneamento do Rio de Janeiro e o modelo de transporte.

A participação da sociedade nos grupos de trabalho foi pouco expressiva, além de acontecer de forma diferenciada (MELLO FILLHO, 1995): as entidades ligadas ao segmento empresarial – principalmente as ligadas ao setor da construção civil e do transporte – foram as que mais efetivamente participaram das reuniões dos grupos.

Na terceira fase, o debate se deu a nível jurídico e político, com a discussão do texto final a ser encaminhado para a Câmara pelos procuradores do município e pelos membros do alto escalão do governo municipal. Uma comissão composta por técnicos e coordenadores de grupo sistematizou as diversas propostas num projeto de lei que foi submetido à análise da Procuradoria Geral do Município, ao Prefeito e a uma comissão informal de juristas e técnicos sobre o assunto para, em seguida, encaminhá-lo à apreciação dos vereadores do município.

Encerrado o processo no Executivo, o Plano Diretor foi encaminhado para discussão e aprovação no Legislativo. Esta segunda etapa, no Legislativo, foi marcada por amplo debate e participação de diversos segmentos da sociedade, além dos próprios vereadores e do Executivo, representado principalmente pelos seus técnicos.

A discussão do Plano Diretor seguiu o caminho da discussão da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal, permitindo a apresentação de Emendas Populares. Movimentos sociais e empresários se organizaram - o primeiro em torno de um Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor (à semelhança e com a participação das mesmas entidades do Fórum de Reforma Urbana[3]) e, o segundo, em torno de suas entidades de classe, como a ADEMI, o SINDUSCON e a AMPEC-RJ[4] - apresentando propostas e participando ativamente de seminários e debates, de audiências públicas e sessões da Câmara Municipal. O Plano Diretor de Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ/92 foi aprovado em 4 de junho de 1992, pela Lei Complementar nº 16.

b) Aspectos relevantes do Plano

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ/92 é uma lei complementar que

[3] O Fórum de Reforma Urbana no Rio de Janeiro manteve-se ativo mesmo após o término da elaboração da Constituição Federal, participando das discussões da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor.

[4] ADEMI (Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário), SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil) e AMPEC-RJ (Associação de Médios e Pequenos Empresários da Construção).

> estabelece normas e procedimentos para a realização da política urbana do município, fixa as diretrizes, prevê instrumentos para a sua execução e define políticas setoriais e seus programas, buscando o pleno atendimento das funções sociais da cidade.
> (Lei Complementar nº 16 de 04/06/92, art. 1º)[5]

Na mensagem assinada pelo Prefeito e encaminhada à Câmara junto com o PDDCRJ/92, são destacados os principais pontos do plano: o controle do uso do solo vinculado à preservação do meio ambiente; os instrumentos visando coibir a especulação imobiliária, como o IPTU progressivo, o parcelamento e a edificação compulsórios, o solo criado; as políticas de transportes e de habitação; e a participação popular na administração municipal, através dos conselhos propostos (Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Proteção ao Patrimônio Cultural, Política Urbana, Meio Ambiente e Transportes)[6].

O PDDCRJ/92 está dividido em sete títulos abordando os seguintes temas:

1. a política urbana;
2. a função social da propriedade;
3. o processo de planejamento urbano;
4. os instrumentos e recursos do plano diretor;
5. a ordenação do território;
6. o uso e ocupação do solo;
7. as políticas setoriais.

No primeiro título, são estabelecidos os objetivos da política urbana e as diretrizes, normas e objetivos do Plano Diretor. São dois os objetivos da política urbana especificados na lei: garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, que deverão ser alcançados através: de uma ordenação do território que promova um desenvolvimento equilibrado; do controle público sobre a utilização do imóvel urbano; de uma política habitacional que assegure o direito social da moradia; da prioridade ao transporte público de alta capacidade; da justa distribuição de infra-estrutura e serviços urbanos; da valorização da memória construída e da proteção e recuperação dos recursos naturais e da paisagem; do cumprimento da função social da propriedade; da participação popular na gestão da cidade; do estabelecimento de mecanismos para atuação conjunta dos setores público e privado na transformação urbanística da cidade; do controle, fiscalização e sistematização do mobiliário urbano e dos artefatos do empachamento; da integração entre órgãos e entidades federais, estaduais e

[5] Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992, que dispõe sobre a política urbana do município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
[6] Segundo MELLO FILHO (1995).

municipais, durante a elaboração, avaliação e execução de planos, projetos e programas urbanísticos[7].

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ/92 é apontado como um instrumento para a ordenação do território municipal e do uso e ocupação do solo, a implantação do sistema municipal de planejamento e do sistema de defesa da cidade e para a promoção de políticas setoriais (meio ambiente e patrimônio cultural, habitação, transportes, serviços públicos, equipamentos urbanos, desenvolvimento econômico, científico e tecnológico e administração do patrimônio imobiliário do município)[8].

No segundo título, sobre a função social da propriedade, é reforçada a idéia de intervenção do poder público cujas finalidades apontadas são, entre outras: recuperar em benefício coletivo, a valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular; controlar a densidade populacional; gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços nas áreas de alta densidade populacional e nas áreas ainda não servidas; promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos.

No terceiro título, são definidas as linhas gerais do processo de planejamento urbano; as leis que deverão ser ainda elaboradas, inclusive a que institui o sistema municipal de planejamento e as responsabilidades relativas a este sistema. São estabelecidos, também, os meios de defesa da cidade contra enchentes e acidentes em áreas de risco.

O quarto título se concentra em definir os instrumentos e recursos necessários à implementação do Plano Diretor e dos dois objetivos que norteiam a política urbana do município. São definidos instrumentos de caráter institucional (os sistemas de planejamento e de defesa da cidade e os conselhos municipais), de caráter financeiro contábil (os diversos Fundos Municipais), de caráter urbanístico (os instrumentos urbanísticos, como a criação de solo, a operação interligada, a urbanização consorciada, o parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação e as diversas legislações: de parcelamento, de uso e ocupação do solo, de licenciamento, etc), e de caráter tributário (a contribuição de melhoria e o IPTU progressivo no tempo).

É neste título que se encontra o ponto mais polêmico e discutido do Plano Diretor e que sofreu mais oposição por parte do setor imobiliário da cidade, a criação de solo[9]. A criação do solo é um instrumento baseado na fixação de um limite máximo de área permitida para a construção: para construir acima deste limite o proprietário terá que pagar ao poder público um valor proporcional à área que estiver “criando” (o limite máximo fixado no Plano

[7] Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992, arts. 3º e 4º.
[8] Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992, arts. 5º.
[9] Segundo CAVALIERI (1994).

Diretor do Rio de Janeiro foi o equivalente à área do terreno). Este instrumento visa, além de um maior poder de interferência por parte do poder executivo municipal sobre os mecanismos de especulação imobiliária e de controle do uso do solo, captar recursos para investimentos em áreas carentes de infra-estrutura urbana e habitação social, colaborando desta forma para que a cidade cumpra a sua função social, objetivo da política urbana explicitado no plano.

O próximo título do PDDCRJ/92 refere-se à ordenação do território, o qual divide o território municipal em três macrozonas: as macrozonas urbanas, as de expansão urbana e as de restrição à ocupação urbana. Para efeito de planejamento da cidade, o município é dividido, também, em Áreas de Planejamento (AP's), Regiões Administrativas (RA's), Unidades Espaciais de Planejamento (UEP's) e bairros.

No sexto título, sobre o uso e ocupação do solo, o PDDCRJ/92 estabelece os princípios e objetivos do uso e ocupação do solo urbano; define a estrutura urbana básica do município, constituída pelas áreas residenciais, pelo sistema de centros de comércio e serviços e pelas áreas industriais; define as diretrizes de ocupação da cidade das macrozonas delimitadas e de cada Área de Planejamento e estabelece a realização de projetos de estruturação urbana (PEU's) para cada unidade espacial da cidade (UEP), definindo o conteúdo, as linhas gerais e alguns parâmetros a serem respeitados pelos PEU's[10]. Ainda dentro deste título, são estabelecidos os conteúdos de diversas leis a serem elaboradas ou revistas, fundamentais ao desenvolvimento urbano da cidade.

No último título, o PDDCRJ/92 estabelece as diretrizes, os instrumentos e os programas para a execução das políticas de: meio ambiente e valorização do patrimônio cultural; de habitação; de transportes; de serviços públicos e equipamentos urbanos; de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico; e de administração do patrimônio imobiliário municipal.

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro - PDDCRJ/92 é, portanto, uma lei que visa organizar o desenvolvimento da cidade, estabelecendo diretrizes e objetivos para as diversas políticas públicas e os programas necessários à sua implementação. Tem um caráter fortemente regulador, embora remeta a legislações que deverão ainda ser elaboradas para a regulamentação do uso do solo. Estabelece, contudo, a estrutura de planejamento urbano da cidade, delimitando as áreas de planejamento, as áreas de expansão urbana e de restrição à ocupação, os instrumentos para a implementação da política urbana e o sistema municipal de planejamento.

[10] Os "Projetos de estruturação Urbana" desempenham o papel de "planos diretores" locais, detalhando a legislação urbanística e as ações da administração municipal a nível micro, de cada unidade espacial da cidade, segundo as diretrizes estabelecidas para cada Área de Planejamento e segundo as políticas setoriais gerais, ambas definidas no Plano Diretor.

Em síntese, segundo Ferreira (2000), pode-se dividir o PDDCRJ/92 em três grandes blocos:

1. os princípios da Reforma Urbana e os instrumentos necessários para reverter o processo de mercantilização da cidade, coibindo a especulação imobiliária e garantindo os direitos sociais urbanos;
2. as linhas gerais para o ordenamento físico-territorial do município (bloco este que se pode atribuir à tradição urbanística do corpo técnico municipal responsável pela elaboração do plano);
3. a tentativa de formulação, articulação e integração das diversas políticas públicas urbanas do município.

Vê-se, portanto, a influência do ideário da Reforma Urbana através da incorporação dos seus princípios, conceitos e instrumentos, e a influência do urbanismo racionalista, na tentativa de ordenamento do território, através da definição das diretrizes de uso e ocupação do solo, da divisão espacial da cidade e da previsão de elaboração de legislação específica para cada unidade espacial (UEP) do município.

Na construção teórica do PDDCRJ/92 são nítidos dois momentos da formulação sobre o planejamento. Estão presentes, ainda, os elementos do urbanismo racionalista, através da tentativa de elaboração de diagnósticos detalhados das diversas áreas do município e dos diversos campos temáticos explorados. Por outro lado, são incorporados no Plano os preceitos, princípios e instrumentos que norteiam a proposta de Reforma Urbana, guardando, portanto, o PDDCRJ/92 um forte caráter social, expresso de início no objetivo básico de toda a política urbana do município, a saber, a garantia dos direitos sociais urbanos básicos a todos os cidadãos.

4.1.2.2 O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – PDCRJ - 2006

Pressionado pela necessidade de aprovar grandes obras estratégicas do Plano Estratégico do Rio de Janeiro e interesses do mercado imobiliário, em março de 1997, a Prefeitura encaminhou mensagem à Câmara Municipal propondo a alteração da redação de diversos artigos do Plano Diretor vigente, no sentido de flexibilização de alguns instrumentos de concessão do direito de legislar sobre normas de uso e ocupação do solo, por ato do poder Executivo Municipal, ou seja, por decreto. A justificativa do executivo, que acompanhou o PLC n.03/97, foi a de que a aplicação do Plano Diretor dependeria dessa flexibilização.

> A experiência acumulada desde a promulgação da lei Complementar n.16/92 demonstrou que a integral aplicação das diretrizes do PDCRJ depende da revisão e da flexibilização de alguns dos instrumentos de planejamento e de intervenções urbanos previstos no PDCRJ (DCM, 13 mar. 1997).

Além da permissão para que o detalhamento das normas urbanísticas pudesse ser fixado por decreto do Executivo – sem, portanto, apreciação dos vereadores e discussão com a comunidade envolvida, como previa o Plano Diretor -, as mudanças propostas pela Prefeitura diziam respeito a:

a) permissão para proceder “revisões localizadas ou temáticas da legislação de uso e ocupação do solo”, sem a necessidade de elaboração de Projetos de Estruturação Urbana, o que na prática já vinha ocorrendo;
b) permissão para regulamentar instrumentos, parâmetros e diretrizes contidas nos PEUs, por ato do Poder Executivo;
c) permissão para estabelecer Índices de Aproveitamento do Terreno (IAT) acima dos máximos definidos no Plano Diretor, o que implicaria elevar o potencial construtivo dos terrenos disponíveis para novos empreendimentos imobiliários;
d) desvinculação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano do financiamento de obras de habitação e de saneamento básico em Áreas de Especial Interesse Social, redirecionando a utilização de seus recursos para projetos de renovação urbana, melhoria da infra-estrutura e revitalização econômica de corredores viários, entre outros.

Algumas entidades comunitárias, profissionais e acadêmicas, com o apoio de vereadores de oposição, recriaram o Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor, cuja mobilização, motivada pela iniciativa da Prefeitura, levou esta última a recuar e apresentar substitutivo que praticamente manteve a redação original do Plano Diretor.

Inicia-se então um período conturbado na cidade quanto suas normativas urbanísticas e interesses de desenvolvimento, gerando diversos grupos de discussão e conseqüentes propostas de planos, isolados uns dos outros, defendendo ideologias e interesses de cada um desses grupos, conforme prossegue o processo, a seguir descrito.

a) O processo de elaboração do Plano Diretor

Em 04 de outubro de 2001, foi encaminhado pelo Poder Executivo o Projeto de Lei Complementar n^{o} 25 que “Dispõe sobre a Política Urbana do Município, instituindo o Plano

Diretor da Cidade do Rio de Janeiro", através da mensagem à Câmara de Vereadores de nº 81, alegando obediência ao comando legal instituído pela Lei nº 16/92.

Nesta mensagem, é relatado o processo de revisão, destacando as seguintes ações:

I) Edição do Decreto nº 19.677, de 22 de março de 2001, que instituiu a Comissão de Coordenação do Plano Diretor – CPLAN, a qual empreendeu discussões, recolheu e sistematizou as sugestões das diferentes secretarias municipais relativamente ao novo Plano Diretor da Cidade;

II) Conclusão dos trabalhos da CPLAN com a apresentação da minuta de anteprojeto de Lei Complementar do Novo Plano Diretor, adequada às modificações trazidas pela então recente Lei Federal nº 10.257, que entrou em vigor na mesma data da referida mensagem;

III) Disponibilização do texto resultante para a sociedade na internet através da página da Prefeitura e por meio de publicação no Diário Oficial do Município, a fim de que pudessem ser apresentadas sugestões à proposta do projeto;

IV) Publicação no Diário Oficial do Município as observações e críticas apresentadas pelas entidades da sociedade civil e pelos munícipes, sendo aproveitadas na medida do possível.

Este projeto de lei manteve-se sem análise e aprovação na Câmara de Vereadores até o ano de 2006, posteriormente descrito em maiores detalhes, mas adianta-se a informação de que este foi instigante aos movimentos participativos na revisão do plano diretor.

No dia 20 de maio de 2005, encerrou-se o Seminário de Revisão do Plano Diretor, iniciado em março e promovido pela Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor, comissão esta composta por 9 vereadores. O Seminário compreendeu 10 sessões voltadas aos vários temas de que se ocupa o Plano Diretor, apontando também as perspectivas quanto à metodologia a ser usada para atualização do mesmo. As exposições foram feitas por diversos atores ligados à questão urbana – pesquisadores, políticos, técnicos da prefeitura e representantes de associações profissionais e de moradores.

Este seminário pode ser caracterizado como o grande capítulo do debate sobre a organização do espaço da cidade do Rio de Janeiro. Nele ocorreu a apresentação do documento do Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor.

Criado em 1997, com o objetivo de pressionar o poder público municipal no processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – PDCRJ/06, que apesar de ser decenal, previa uma primeira atualização no período de 5 anos -, o Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor se constituiu em uma frente de movimentos populares articulados de modo descentralizado, realizando reuniões periódicas.

O Fórum, em 2005, era composto por entidades da sociedade civil, como organizações sindicais e de moradores, reunindo um corpo muito ativo de técnicos e profissionais envolvidos diretamente com essa questão. Se houve algum tipo de debate na elaboração do Plano Diretor, mesmo este procedimento sendo referendado juridicamente por legislação federal e municipal, deve-se ao esforço contínuo e permanente do Fórum, que encaminhou representação ao Ministério Público, impedindo que o Poder Executivo aprovasse o PLC 25/2001, enviado ao legislativo municipal sem nenhum compromisso com a incorporação de sugestões por parte da população. Como desdobramento de um inquérito civil, o Ministério Público recomendou que o projeto de lei fosse devolvido ao executivo, de modo que o mesmo pudesse reconduzir o processo respeitando a legislação em vigor.

O documento elaborado pelo Fórum contém não apenas reivindicações, mas também propostas de como poderia ser conduzido o processo de revisão do plano diretor, como a realização de um seminário que tratasse das principais inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade, que desenvolvesse uma reflexão sobre os limites e possibilidades oferecidas pelo Plano Diretor e que fizesse uma ampla avaliação sobre os principais problemas da cidade.

Atendendo a essa demanda, a Comissão então promoveu o Seminário de Revisão do Plano Diretor, sendo que em sua última sessão, tratou-se da metodologia a ser seguida, sendo praticamente unânime o posicionamento do quanto e essencial, mas também difícil envolver a população no processo.

A Comissão demonstrou esforço durante todo o processo em dinamizar a participação, envolvendo-se inclusive com o Fórum. Porém, a participação no Seminário não obteve muito êxito, fato creditado por muitos ao horário das reuniões e falta de divulgação, mas mesmo assim, iniciou o processo de recuperação do espírito de participação de outros processos do passado.

No documento elaborado pelo Fórum, foi proposta uma medida para que fossem constituídos como forma de viabilizar os estudos e a elaboração de propostas para os diferentes temas envolvidos, Grupos de Trabalhos incorporando a participação de membros da Comissão Especial e demais vereadores, de órgãos afins do Poder Executivo e de outras esferas e das representações da sociedade civil. Cada Grupo deveria se responsabilizar por determinados trabalhos, a serem centralizados numa Comissão.

Torna-se importante então, nesse processo, o sancionamento pelo poder executivo municipal da lei que institui o Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro – COMPUR, a Lei Municipal n^{o} 3.957 de 29 março de 2005. Este era composto por representantes do poder público e da sociedade civil e ligado à Secretaria de Urbanismo.

O COMPUR, cuja formação estava prevista desde 1992 na lei do Plano Diretor, e que teve importante papel no processo de articulação das diversas demandas, constitui-se

de fato apenas 13 anos após sua criação. Além disso, o mesmo já nasceu com alguns males como caráter consultivo e composição questionada pelo Fórum.

Em dezembro de 2005, o Instituto Pereira Passos – IPP, entregou à Câmara Municipal o relatório "Informações da Cidade do Rio de Janeiro para subsidiar a Câmara dos Vereadores no processo de Elaboração do Plano Diretor 2005" com a finalidade de auxiliar as discussões sobre o Plano Diretor.

O processo de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro - PDDCRJ/92 teve formalmente início na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no 1º semestre de 2005, a partir da publicação do Decreto nº 25.247/2005 que constituiu o Grupo de Trabalho e da posterior formação de subgrupos com participação das diversas secretarias e órgãos municipais, processo este derivado da pressão dos movimentos sociais diversos e Poder Legislativo sobre a obrigatoriedade de revisão do plano.

Os subgrupos foram organizados conforme os principais temas componentes do Plano e apoiaram a estruturação do texto do novo projeto de lei resultado desta revisão. Desta forma, o subgrupo de Políticas Setoriais discutiu os diversos aspectos do desenvolvimento da cidade, a serem espacializados a partir do subgrupo de Ordenação do Território. Os instrumentos a serem utilizados, em especial aqueles criados pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10/07/2001, forma objeto dos debates no subgrupo de Instrumentos e a forma de acompanhamento da implantação do Plano foi objeto do subgrupo Sistema de Planejamento e Gestão.

A Coordenadoria de Planejamento Local, da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU, foi responsável pela coordenação dos subgrupos de trabalho e pela elaboração do texto da minuta do projeto de lei. A primeira versão foi apresentada ao COMPUR em novembro de 2005, que passou a acompanhar e discutir a proposta de elaboração.

Adiantando-se ao Poder Executivo, de autoria de 13 vereadores, em agosto de 2006 foi registrado na Câmara de Vereadores para apreciação e votação o Projeto Substitutivo nº 3, substituindo o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, que "Dispõe sobre a Política Urbana, institui o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências".

Em 16 de outubro de 2006, através da Mensagem de nº 78, o Prefeito encaminha à Câmara de Vereadores o Projeto Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 25, de 2001 que "Dispõe sobre a Política Urbana do Município, instituindo o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, a fim de propiciar a tramitação da matéria referente à Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. A mensagem reitera a Lei Orgânica Municipal que delega ao Poder Executivo a elaboração e a iniciativa da apresentação do Plano Diretor, ressaltando a não legitimidade do Projeto Substitutivo de nº 3, de autoria de 13 vereadores.

Em março de 2007, ocorreu a Audiência Pública inaugural do ciclo de discussões sobre a revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Com a presença de 22 vereadores, representantes de organizações não-governamentais, de órgãos governamentais e da sociedade civil, puderam ser extraídos pontos positivos e negativos, de acordo com nota da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ):

I) Como ponto positivo, destaca-se a participação popular, que lotou as galerias do Plenário, demonstrando a disseminação da relevância da participação de todos no assunto, como associações de moradores, Instituto de Arquitetos do Brasil, Conselho Municipal de Políticas Urbanas, Sindicato dos Engenheiros e Ordem dos Advogados do Brasil;

II) Como ponto negativo, critica-se a maneira “intempestiva”utilizada por alguns participantes da audiência no encaminhamento de suas sugestões, resultando numa audiência inconclusa, a qual deveria estabelecer o Plano de Mídia e as formas, datas e abrangência das próximas Audiências Públicas.

Atualmente, há um impasse entre o Poder Executivo e o Legislativo derivado da condução de dois processos distintos de elaboração e discussão do PDCRJ/06. A informação mais atualizada é a de que a Prefeitura e a Câmara de Vereadores estão tentando um acordo na decisão de qual PDCRJ/06 será analisado e votado pela Câmara de Vereadores.

Para efeitos da pesquisa, considerar-se-á o PDCRJ/06 elaborado pela Prefeitura, uma vez que a Lei Orgânica Municipal assim o determina.

b) Aspectos relevantes do Plano

A versão final da proposta de revisão do Plano Diretor da Cidade elaborado pelo Poder Executivo é constituída de 4 segmentos principais agrupados em 5 Títulos: Política Urbana, Ordenação do Território, Instrumentos, Políticas Públicas e Disposições Gerais. A parte referente ao Sistema de Planejamento e Gestão foi incorporada ao Título sobre os Instrumentos. Nas Disposições Gerais estão alguns dos dispositivos criados e a garantia de sua aplicabilidade a partir da aprovação do Plano Diretor.

O mesmo Título também reúne assuntos que os técnicos da SMU juntamente com o Conselho de Política Urbana julgaram oportuno abordar, tendo em vista alterações necessárias na legislação urbanística, especialmente a conceituação e padronização de determinados parâmetros urbanísticos, como Área Total Edificada e Altura Máxima das

Edificações. Outras alterações importantes, no entanto, dada sua abrangência e necessidade de aprofundamento, deverão aguardar a elaboração da Lei de uso e Ocupação do Solo – LUOS que se apoiará na experiência de implantação dos novos Projetos de Estruturação Urbana - PEUs que possibilitaram uma nova forma de ver a regulação do uso do solo.

No Plano Decenal de 1992, foram introduzidas inovações que resultaram a seu tempo, em importantes processos de intervenção da administração pública municipal no último período, tais como a formação das Secretarias de Habitação e Meio Ambiente, a criação das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS e o estabelecimento de vetores de crescimento para a cidade. Outra importante contribuição foi a elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana – PEUs, que abrangeram diversos bairros e contribuíram para modificar o modelo normativo adotado para a Cidade.

Esta revisão, de acordo com o Poder Executivo, muda essa forma de abordagem e evolui da visão de regulação baseada em grupos de bairros para uma forma mais ampla espacialmente e ao mesmo tempo valorizando focos temáticos buscando a superação de problemas vividos pela Cidade e seus habitantes. Nesse sentido, alterou os vetores de crescimento, especificando a natureza do processo e atribuindo prioridade para as áreas mais infraestruturadas. Incorporou os instrumentos do Estatuto da Cidade, definindo áreas e coeficientes de aproveitamento para implementação desses instrumentos, em especial a outorga onerosa, por bairro.

Concebeu 4 Macrozonas de ocupação Urbana: Controlada, Incentivada, Assistida e Condicionada e áreas de Restrição à Ocupação. A definição das Macrozonas tem por objetivo orientar espacial e socialmente o processo de planejamento, intervenção e distribuição de recursos do poder público municipal. Essa revisão também reforçou instrumentos e dispositivos de preservação do Meio Ambiente Natural com a incorporação dos elementos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Da mesma forma no tema referente ao Patrimônio Cultural foram incorporados instrumentos tais como Área de Entorno do Bem Tombado, Reservas Arqueológicas, Sítios Culturais e a conceituação de bens de natureza imaterial.

Inovações importantes, segundo a Prefeitura, buscaram responder a demandas dos segmentos mais pobres da sociedade, tendo em vista a necessidade de reserva de áreas para implantação de uma política habitacional fundamental para a cidade. Complementando a figura da AEIS, criada anteriormente, propõe a criação da Subzona de Incentivo à Moradia Popular – SIMP, destinada à produção de novas unidades habitacionais e implantação de lotes urbanizados, segundo parâmetros diferenciados já previstos nesta revisão. Da mesma forma, refletindo a preocupação com o acesso à moradia e ao exercício de atividade

econômica regular, propõe normas específicas para as edificações de pequeno porte e prevê a criação de um novo tipo de grupamento na figura do condomínio urbanístico.

Foram propostas, somadas às políticas tradicionalmente integrantes do planejamento urbano – Meio Ambiente, Habitação, Transportes, Saneamento e Serviços Públicos e Patrimônio Cultural – a introdução de novas políticas públicas como parte indispensável do Plano Diretor. Além da criação da Política de Regularização Urbanística, foram agrupadas por tema, as Políticas Econômicas: Trabalho e Renda, Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e de Inovação e Turismo. As políticas sociais reúnem as políticas de Saúde, Educação, Assistência Social e Cultura. Alguns temas específicos foram tratados como políticas e reunidos em capítulo específico denominado de políticas de Gestão: Informação, Segurança Urbana, Administração Tributária e Administração do Patrimônio Imobiliário Municipal.

No intuito de responder à demanda por uma articulação intersetorial mais efetiva que possibilite uma intervenção mais integrada do poder público, esta proposta de revisão do Plano Diretor, segundo o Poder Executivo, orienta para a elaboração de planos regionais e planos setoriais. No intuito de viabilizar a elaboração dos planos regionais e a troca de informações e base de dados, foram criadas as 16 Áreas de Planejamento, resultantes de subdivisão das antigas 5 Áreas de Planejamento e da compatibilização com as unidades descentralizadas dos diversos órgãos setoriais.

A Prefeitura também divulga que, ao mesmo tempo em que elaborava a proposta técnica de revisão sob a forma de projeto de lei, a SMU encaminhou um processo de consultas à sociedade formado por Audiências Públicas por Área de Planejamento e Seminários temáticos ou setoriais. Foram realizadas ao todo, 9 audiências públicas e 8 seminários que reuniram respectivamente, cerca de 450 e 300 participantes, entre moradores e técnicos. Do processo de discussão nas Audiências Públicas, resultaram as diretrizes e prioridades por Área de Planejamento incorporadas ao Plano Diretor, em sua nova versão. Os Seminários subsidiaram as propostas apresentadas para as Políticas Públicas Setoriais, para o Ordenamento do Território e para os Instrumentos.

Constituiu-se em um processo diferente daquele que deu origem ao Plano Diretor Decenal de 1992, onde a sociedade civil participou mais diretamente de todo o processo de elaboração. Na visão do Executivo, o conhecimento acumulado pelos técnicos, os debates acadêmicos e seminários públicos que marcaram a interação com a população e suas associações nos mais de 10 anos de vigência do plano, orientaram e forneceram subsídios para a concepção e os elementos contidos nesta proposta de revisão. Também, este mesmo reconhece que este projeto é apenas uma parte do processo, o qual terá prosseguimento em sua formalização junto ao Legislativo.

Todas essas informações anteriormente descritas foram extraídas da apresentação da Secretaria Municipal de Urbanismo, através do Grupo de Trabalho nomeado pelo Decreto 25.247/2005 ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, em março de 2006.

Segundo notas de jornais locais e manifestos de associações acessados durante a pesquisa, estes criticam a condução dessas audiências públicas que enfatizavam a promoção de um material praticamente pronto e com poucas opções de manifestações da população, necessariamente de forma positiva.

Porém, de uma forma geral, por manter a base do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro de 1992, o PDCRJ/06, preserva seu caráter de função social da propriedade, inovador na época, tendo alterados ou acrescidos apenas alguns aspectos.

4.1.3 OS PLANOS ESTRATÉGICOS

Num período pós passagem de vários planos em sua história (Plano Agache, Plano Doxiadis, Pb-Rio, Plano Diretor, etc.) que definiram a forma evolutiva da cidade e, sob a influência de novos métodos de gestão de uma cidade é que se decide pela elaboração do primeiro Plano Estratégico do Rio de Janeiro, também uma inovação entre os municípios brasileiros.

Inicia-se então um novo processo de planejamento com o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1996) o qual evoluiu para uma segunda fase no ano de 2004, sendo objetos da pesquisa e a seguir explanados.

4.1.3.1 Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ – “Rio Sempre Rio” – 1996

A elaboração do PECRJ/96 foi uma iniciativa do poder executivo municipal em conjunto com a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), antes mesmo da formação da equipe técnica que coordenaria a elaboração do plano, promoveu um debate (entre seus técnicos e técnicos espanhóis) sobre o planejamento da cidade do Rio de Janeiro, a partir da experiência da cidade de Barcelona – experiência esta que veio a se constituir no marco referencial do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

Um dos pontos de partida para a elaboração do PECRJ/96 foi, então, o Seminário "Estratégias Urbanas: Rio Barcelona", promovido pela Prefeitura da Cidade, de 14 a 22 de maio de 1993, com a finalidade de discussão do planejamento urbano do Rio de Janeiro, a partir da experiência de Barcelona. O seminário foi organizado pela Secretaria Municipal de Urbanismo, sendo direcionado aos técnicos desta secretaria e aos da IPLANRIO, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A., e aberto aos demais técnicos e profissionais interessados (PECRJ, 1996).

O objetivo, expresso pelo Secretário de Urbanismo na apresentação do documento resultante deste seminário, era o de trocar experiências com profissionais envolvidos no planejamento urbanos de Barcelona, tida como uma das cidades européias de vanguarda no desenvolvimento urbano. Participaram como palestrantes oriundos da Prefeitura de Barcelona, da TUBSA (Tecnologies Urbanes de Barcelona), e de Consultores Europeos Asociados: Jordi Borja, Manuel de Forn, Manuel Herce, Jull Esteban, Josep Maria Alibés e Joaquim M. Fenollosa. Esta equipe viria, posteriormente, prestar assessoria à Prefeitura do Rio na elaboração do PECRJ/96 (FERREIRA, 2000).

Paralelamente ao seminário, a Prefeitura buscou apoio junto à ACRJ para a elaboração de um plano estratégico para o Rio. Foi assinado, então, em novembro de 1993, um acordo de cooperação entre a Prefeitura do Rio de Janeiro, a ACRJ e a FIRJAN para a promoção – em conjunto – do PECRJ/96 (Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro, 1995).

a) O processo de elaboração

O acordo de cooperação entre Prefeitura, SCRJ e FIRJAN previa que, à Prefeitura, caberia a cessão do apoio logístico e de técnicos. À ACRJ e à FIRJAN, caberia a coordenação empresarial. Desta forma, a ACRJ e a FIRJAN, como representantes do setor empresarial, juntamente com a Prefeitura, como "*representante dos cidadãos*" (PECRJ: Rio Sempre Rio, 1996, p.97), buscariam fundos junto às empresas para financiar o processo de planejamento estratégico da cidade. Foi formado, então, um consórcio de empresas com o objetivo de financiar a elaboração do PECRJ/96.

Assim, em 3 de fevereiro de 1994, oficializou-se a criação do Consórcio Mantenedor do PECRJ/96, formado inicialmente por 40 empresas, entre públicas e privadas, que contribuiriam com uma cota mensal para o financiamento da consultoria e do quadro permanente do Comitê Executivo, responsável pelo plano. Este número foi variando, ao longo da elaboração, com a adesão de novas empresas e a saída de outras.

A assinatura do Convênio entre a PREFEITURA DA CIDADE, a ACRJ e a FIRJAN e a constituição do Consórcio Mantenedor do PECRJ abriram uma fase nova no planejamento

da cidade: institucionalizava-se a cooperação público-privada e se promovia, pela primeira vez, um processo de planejamento da cidade com a participação direta não só do poder executivo municipal mas, também, dos dois setores econômicos, a Associação Comercial e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Efetivou-se também neste convênio a contratação da equipe técnica para elaboração do plano (ARAÚJO, 2005).

A equipe técnica é constituída pelo Comitê Executivo (responsável pela coordenação do plano) e pela assessoria técnica. Assim, na mesma data de oficialização do Consórcio, foi determinada a contratação dos serviços de uma empresa de consultoria nacional, a Inter B/ Consultoria Internacional de Negócios S/C, e de uma empresa internacional, a TUBSA/Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A. O Comitê Executivo é formado por um Diretor Executivo, um Diretor Técnico e um Secretário Executivo, subordinando-se a dois órgãos decisórios: o Conselho Diretor e o Conselho da Cidade.

A estrutura organizacional básica do PECRJ se completa com o Conselho Diretor e o Conselho da Cidade, sendo o primeiro instalado em agosto de 1994, e constituído de 25 membros “representativos da pluralidade econômica e social da cidade” (PECRJ: Rio Sempre Rio, 1996, p.99), tendo como presidente, na época, o Secretário de Urbanismo da Prefeitura.

Já o Conselho da Cidade “é o órgão máximo da participação institucional e cidadã, com a função de supervisionar e aprovar as linhas diretrizes do Plano, em todos os seus níveis: diagnóstico, estratégias e objetivos” (PECRJ: Rio Sempre Rio, 1996, p.98). É presidido pelo Prefeito da cidade e composto de 305 representantes, entre representantes institucionais e “personalidades relevantes” (PECRJ: Rio Sempre Rio, 1996, p.99) do Rio de Janeiro. O Conselho foi formalmente constituído em outubro de 1994.

Dentro da estrutura de profissionais envolvidos com o plano, participaram ainda, técnicos da prefeitura e de outras entidades públicas, cujo papel era o de obtenção de dados, de preparação de estudos e de documentos sobre a cidade, que subsidiariam a discussão dos grupos de trabalho na elaboração do diagnóstico da cidade e o de assessoramento a estes mesmos grupos. (PECRJ, 1996)

Os grupos de trabalho (foram formados cinco grupos de diagnóstico e quatorze de análise de propostas, cabendo a cada uma a análise de um tema específico) eram constituídos de técnicos e representantes de entidades civis e públicas, incumbidos da análise dos diversos estudos apresentados para a elaboração do diagnóstico do município e da análise das propostas para o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

QUADRO 7 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PECRJ

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PECRJ		
ESTRUTURA	FUNÇÃO	COMPOSIÇÃO
Conselho da Cidade	Supervisionar e aprovar as linhas diretrizes do plano	Prefeito mais 305 representantes institucionais e personalidades
Conselho Diretor	Responsável direto pelo processo de elaboração do plano, orientando e acompanhando as decisões do Comitê Executivo	Secretário de Urbanismo mais 25 membros representativos da cidade
Consórcio Mantenedor do PECRJ	Financiar a equipe técnica do PECRJ	Empresas públicas e privadas (em torno de quarenta, tendo o número variado ao longo do processo)
Comitê Executivo	Responsável pela coordenação e execução do plano	Diretor Executivo, Diretor Técnico, Secretário Executivo e Secretário de Relações Exteriores
Equipe Técnica	Obtenção de dados, assessoramento e acompanhamento dos grupos de trabalho	Profissionais da Prefeitura e de outras entidades públicas
Consultoria	Organização do PECRJ, definição da metodologia de planejamento estratégico e treinamento dos técnicos, elaboração do Plano de *Marketing*, acompanhamento na elaboração e direção técnica do processo, elaboração de estudos sobre temas específicos (notas técnicas)	TUBSA / Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A e Interbusiness / Consultoria Internacional de Negócios S/C.
Grupos de trabalho	Elaboração do diagnóstico e análise das propostas para o PECRJ	Em cada grupo de diagnóstico ou de análise de proposta: um Presidente, dois vogais e um secretário-executivo e os participantes – em torno de quinze – convidados em função da vinculação profissional ou do conhecimento (“*expertise*”) em setores relacionados ao tema do grupo

Fonte: PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Rio Sempre Rio, 1996.

A elaboração do PECRJ/96 foi prevista para se desenvolver ao longo de quatro fases, a seguir apresentadas, bem como seus respectivos produtos, conforme Diagnóstico da Cidade (1995).

QUADRO 8 – PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PECRJ

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PECRJ	
FASE	PRODUTOS
Fase 1 Organização da Cooperação Público-Privada	Convênio, Formação do Consórcio, Equipe Técnica, Comitê Executivo, Conselho Diretor, Conselho da Cidade, Pré-diagnóstico e temas críticos.
Fase 2 Diagnóstico	Questionário Qualitativo, Informações Objetivas, Propostas dos Grupos de Diagnóstico, Diagnóstico Consolidado, Diagnóstico da Cidade.
Fase 3 Projetos	Objetivos e Prioridades, Projetos e Programas Operativos, Seleção e Proposta de Projetos, Projetos Estratégicos.
Fase 4 Plano Estratégico	Proposta do Plano. Homologação do Plano, Apresentação do Plano.

Fonte: DIAGNÓSTICO DA CIDADE. Rio de Janeiro: PREFEITURA DA CIDADE/ACRJ/FIRJAN, 1996. p.9.

A metodologia utilizada no PECRJ/96 é trazida pela assessoria da TUBSA a partir da experiência de planejamento estratégico de Barcelona e de outras cidades espanholas, transpondo a técnica de planejamento estratégico de empresas para o planejamento estratégico de cidades.

A primeira fase compreendeu a organização do plano, ou seja, a definição da estrutura técnica, das entidades e pessoas que participariam e o desenvolvimento de um plano de comunicação, que objetivava a cooperação público-privada.

A equipe técnica de elaboração do Plano foi formada por oito profissionais oriundos da Prefeitura e de outras entidades públicas (PECRJ, 1996), variando conforme necessidades de cada fase. Já a consultoria técnica esteve presente durante todo o processo de elaboração, prestando assessoria a todas as etapas, desde a determinação da metodologia à formação dos técnicos envolvidos e à formulação dos diversos documentos de trabalho, culminando com o próprio Plano.

Quanto aos participantes, pode-se afirmar que um dos fatores mais significativos do plano é o envolvimento dos diversos atores sociais tidos como fundamentais no processo. Os documentos e publicações relativos ao PECRJ/96 analisados e outros textos sobre planejamento estratégico de cidades, muitos de autoria dos próprios consultores internacionais do plano, destacam esse fator como condição de sucesso do processo.

Diante disso, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/96 tem, então, o papel de mobilizar os atores sociais em torno de estratégias e objetivos consensuais, que venham a produzir uma mudança econômico-política na cidade. Para isto, a participação do empresário, em especial, é tida como “chave” para o plano e para o projeto de desenvolvimento econômico da cidade, conforme PECRJ (1993). De fato, o segmento empresarial se destaca como o ator social privilegiado do PECRJ: está presente em todos os níveis, da promoção ao financiamento e execução do plano. A parceria público-privada realizada para a elaboração do plano já se constitui ela mesma numa primeira estratégia do PECRJ/96 e condição de sustentação do mesmo.

De um modo geral, a participação é determinante para a “exeqüibilidade” das ações e dos projetos previstos, além de constituir a forma de construção de um consenso em torno de um projeto de desenvolvimento econômico e social da cidade, entre atores sociais diferentes, com interesses diferentes:

> O Plano da Cidade será construído através de ampla participação dos seus habitantes e daqueles que, de alguma forma também ajudam a criar a cidade no seu dia a dia. Neste exercício serão explicitadas controvérsias e divergências que, possibilitarão o conhecimento dos interesses dos agentes sociais e permitirão, ao final, chegar a consensos condutores das mudanças necessárias e desejadas pela sociedade.
> (PECRJ: Conceituação e proposta de execução, 1993, p.4)

Apesar dessa condição, na prática, é possível observar, através dos documentos, que a participação dos diversos segmentos da sociedade foi bastante desigual ao longo do processo devido ao Consórcio Mantenedor do plano ser totalmente empresarial. Mesmo tendo como única e exclusiva função a de financiamento do plano, o Consórcio possuía ligação direta na composição do Conselho Diretor, conforme documento inicial do PECRJ (1993), o que ocasionou a composição majoritária do plano em 40% (quarenta por cento) do setor empresarial (FERREIRA, 2000).

QUADRO 9 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DIRETOR DO PECRJ

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DIRETOR DO PECRJ			
CONSELHO DIRETOR	Nº	%	REPRESENTANTES
Governo	4	16	SMU, R.A Rocinha, SECPLAN, MMA
Representantes empresariais	10	40	FIRJAN, ACRJ, Icatu, O Globo, etc.
Representantes dos trabalhadores	0	0	
Representantes da sociedade civil org.	0	0	
Representantes da educação e cultura	3	12	UFRJ, PUC, Org. Ciência e Cultura
Representantes de proj. andamento	3	12	Rio 2004, COB, Grupo S.Sepetiba
Representantes do PECRJ	2	8	Pres. Consórcio e Diretor Comitê Ex.
Outros	3	12	Cineasta, desembargador, advogado
Total	25	100%	

Fonte: Dados extraídos a partir do PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro: PREFEITURA DA CIDADE/ACRJ/FIRJAN, 1996.

Assim, o Conselho Diretor não é expressivo da “pluralidade econômica e social da cidade”. (PECRJ: Rio Sempre Rio, 1996, p.99).

O Conselho da Cidade é definido e concebido como a instância máxima do PECRJ/96, colocado no organograma da estrutura organizacional acima do Conselho Diretor, com o papel de supervisionar e aprovar as linhas estratégicas do PECRJ (Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro: Conceituação e proposta para a execução, outubro, 1993; Diagnóstico da Cidade, 1995; Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio Sempre Rio, 1996). O mesmo tem uma composição bastante heterogênea e abrangente, reunindo os diversos agentes, conforme quadro abaixo.

QUADRO 10 - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE DO PECRJ

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DA CIDADE DO PECRJ			
MEMBROS	Nº	%	EXEMPLOS
Governo (adm. direta e indireta)	68	22,5	Secretarias, IPLANRIO, IPHAN, etc.
Representantes empresariais	111	36,5	FIRJAN, ACRJ, SINDUSCON, etc.
Representantes dos trabalhadores	10	3	CUT, CGT, Força Sindical, etc.
Representantes da sociedade civil org.	27	9	FAMERJ, APAE, FASE, Assoc., etc.
Representantes da educação e cultura	62	20,5	UFRJ, PUC, FGV, FIOCRUZ, etc.
Representantes do PECRJ	2	0,5	Consórcio Mantenedor, Rodrigo Lopes
Outros	25	8	Cineasta, desembargador, advogado
Total	305	100	

Fonte: Dados extraídos a partir do PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro: PREFEITURA DA CIDADE/ACRJ/FIRJAN, 1996.

A crítica geral ao Conselho da Cidade se dá na sua pouca participação das decisões, tendo se reunido somente em três ocasiões durante a elaboração do plano, apenas para validação de resultados.

Vainer (2000a), ao descrever sobre a implementação do PECRJ/96, demonstra que o Conselho da Cidade tinha função mais formal que poder de decisão. A participação da sociedade se restringiu fortemente à elite empresarial carioca. Na busca do consenso perseguido pela metodologia adotada, não havia lugar para identificação dos mecanismos geradores da crise das cidades, salienta. O ponto forte é o otimismo, sem mencionar os problemas e, se possível, ignorá-los, para juntos e igualmente, perseguirem os objetivos. “Desiguais, porém unidos em torno dos objetivos comuns” (VAINER, 2000a, p.116).

Houve também outras formas de participação da sociedade através da formação de grupos de diagnóstico e de estímulo de envio de sugestões para os organizadores durante apresentações de programas de rádio e televisão, além de comunicação por meio de diversos materiais de marketing e divulgação impressos.

Na segunda fase do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/96, iniciou-se a elaboração do plano em si, a partir da formulação do diagnóstico da cidade, o qual foi desenvolvido segundo a metodologia “SWOT”, ou seja, de identificação dos pontos fortes e pontos fracos da cidade e das oportunidades e ameaças do meio.

Um pré-diagnóstico antecedeu o diagnóstico, com o intuito de orientar e subsidiar o trabalho, realizando estudos sobre a cidade e entrevista a mais de cem pessoas consideradas representativas da cidade: secretários municipais, sub-prefeitos, reitores de universidades, representantes de órgãos estaduais e federais e lideranças comunitárias.

No diagnóstico, a análise externa se voltou ao conhecimento da competitividade da cidade do Rio de Janeiro e a sua inserção no contexto regional ou internacional. Já a análise interna foi desenvolvida através de estudos sobre tremas específicos e de entrevistas a diversos atores sociais, que definiram temas críticos da cidade. Estes temas foram base de um questionário qualitativo para análise dos Grupos de Diagnóstico, que definiram as linhas estratégicas do plano.

A seguir, na terceira fase, foram estabelecidos os objetivos e as prioridades que orientaram a análise de projetos por diversos grupos, inclusive o Conselho da Cidade, até que a equipe técnica chegasse a uma síntese das propostas.

No momento seguinte, as propostas foram agrupadas pela equipe técnica do Comitê Executivo, juntamente com a sua assessoria, em “clusters” de projetos. Foram redefinidas estratégias e seus respectivos projetos, formando o rascunho do plano.

Após análise do Conselho da Cidade, foi elaborada a redação final do plano, homologado pelo Conselho em 11/09/1995. Em seguida á aprovação do PECRJ/96,

iniciaram-se os trabalhos de avaliação e controle da implementação do plano, num processo permanente de análises e aferições das ações e projetos.

b) Aspectos relevantes do Plano

No Diagnóstico da Cidade ficaram definidos o objetivo central que traduz o acordo de todas as instituições-membros no sentido de avançar numa mesma direção e as sete estratégias que constituem os temas-chave da cidade, aqueles que a farão passar da situação atual à situação desejada.

Estas sete estratégias compõem-se de 21 (vinte e um) objetivos, aqueles pretendidos de serem alcançados dentro de cada uma delas e que serão, por sua vez, os meios para se atingir o Objetivo Central.

As 61 (sessenta e uma) ações são agrupamentos dos 159 (cento e cinqüenta e nove) projetos, medidas ou instrumentos que devem ser implementados para alcançar os objetivos de cada uma das estratégias e, portanto, garantir a realização do plano. O quadro a seguir resume o conteúdo do plano.

QUADRO 11 – PROPOSTAS DO PECRJ/96

PECRJ			
Objetivo central: tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior.			
ESTRATÉGIAS	**OBJETIVOS**	**AÇÕES**	**PROJETOS**
O carioca do século XXI	Incorporação e inserção do carioca no mercado de trabalho formal	Criar um sistema integrado de emprego e renda	-Câmara de emprego da Cidade do RJ - boletim de informação sobre o mercado de trabalho - Fundo Carioca
		Fomentar a geração de emprego e renda	- criação de cooperativas de produção e de trabalho - criação oficinas artesanais - incentivo criação de micro e pequenas empresas
	Qualificação do sistema educativo	Modernizar a educação básica formal	- incremento à atuação da MULTIRIO - ampliação do currículo escolar
		Fomentar a integração escola/sociedade	- parceria educação pública/sociedade - renda mínima familiar
	Facilitação do acesso e melhoria da qualidade dos serviços de saúde	Melhorar a qualidade dos serviços de saúde	- sistema de gestão hospitalar - educação sanitária
		Requalificar os sistemas de saúde	- coordenação das redes de saúde pública e privada - tele-medicina - ampliação e diversificação das modalidades de atendimento de saúde
	Incorporação da diversidade pessoal	Promover a integração social dos jovens	- Rio Jovem - circuito da Cultura Marginal - informática para jovens de

	na vida cotidiana		baixa renda
		Atender às necessidades dos segmentos frágeis	- atenção integral à criança de 0 a 6 anos - pais substitutos - menores de rua - pessoas portadores de deficiência - estímulo ao voluntariado - centros de convivência e de educação continuada para a terceira idade
Rio Acolhedor	Meio Ambiente	Melhorar as zonas verdes e os espaços naturais	- arborização de ruas, parques e praças - parque Marapendi - Pólo ecológico da zona oeste - monitoramento dos ecossistemas costeiros urbanos - recuperação de áreas degradadas
		Despoluir as baías e bacias hidrográficas	- despoluição da Baía de Guanabara - despoluição da Baía de Sepetiba - despoluição da bacia hidrográfica de Jacarepaguá
		Melhorar a qualidade da água	- despoluição do rio Paraíba do Sul - monitoramento químico da água
		Impulsionar novos sistemas de gestão do lixo	- incentivo à indústria de reciclagem do lixo - recuperação e criação de aterros sanitários
		Fomentar a educação ambiental	- fórum permanente irradiador de educação ambiental - mapa acústico e sistema de informação do nível de poluição
	Qualificar e fortalecer a vida dos bairros e melhorar a qualidade dos espaços públicos	Melhorar a qualidade do espaço urbano	- Rio Cidade - Valorização da orla marítima da Baía da Guanabara
		Fortalecer os bairros	- Plano estratégico de Bairros - resgate da Memória dos Bairros - espaços de integração cultural - centros de lazer e turismo popular
		Dignificar os espaços públicos	- diagnóstico dos espaços públicos - grandes paisagistas - ajude seu quarteirão
		Eliminar as barreiras à mobilidade	- acessos a praças, parques e praias - transportes públicos e demais equipamentos urbanos
Rio Participativo	Administração descentralizada e participativa	Melhorar e descentralizar a administração municipal	- descentralização da administração municipal - melhoria do sistema administrativo e aplicação de Programa de Qualidade Total
		Facilitar as relações cidadão/administração municipal	- canais de comunicação com a administração municipal
		Criar sistema de informações sobre a cidade	- sistema integrado de informações sobre o Rio de Janeiro/InfoRio
	Desenvolvimento da Cidadania	Impulsionar os sistemas básicos de formação de cidadania	- cursos de cidadania - Centros de Defesa da Cidadania

			- centros comunitários volantes de cidadania - Clube escolar - integração universidades / comunidades
		Exercer a cidadania	- centros integrados de capacitação
	Segurança para o cidadão carioca	Reformar o sistema de segurança pública	- criação de Força de Ordem Pública Estadual - descentralização da polícia - Desmilitarização da Polícia Militar - capacitação dos policiais - criação de grupos especializados na polícia - articulação entre a Polícia e a Guarda Municipal
		Criar um sistema de informação sobre a ordem pública	- criação de um Centro de Estatística sobre Violência e Segurança
		Incentivar a participação cidadã nos temas de segurança	- comissões mistas de segurança - participação comunitária na Força de Ordem Pública
		Atualizar o sistema jurídico e penitenciário	- ampliação da competência dos Juizados de Pequenas Causas - Instalação de novos Juizados de Pequenas Causas - descentralização do Juizado de Menores - estímulo à aplicação de penas alternativas - ampliação da modernização do Poder Judiciário
		Desenvolver ações prioritárias de segurança	- ações prioritárias de segurança
Rio Integrado	Novas Centralidades e revitalização do Centro	Revitalizar o Centro da cidade	- revitalização do Santo Cristo / Gamboa/ Saúde - revitalização do Estácio / Cidade Nova - apoio à complementação do Projeto Teleporto - revitalização da área portuária - revitalização da Praça XV
		Apoiar a construção de imóveis residenciais no Centro	- recuperação dos espaços e prédios para adaptação em moradias
		Desenvolver centralidades	- desenvolvimento de centralidades na Zona Norte - desenvolvimento de centralidades na Zona Oeste
	Normalização Urbanística	Normalizar a situação urbanística	- Favela-Bairro
		Desestimular a favelização	- desfavelização das áreas de risco - criação de barreiras ao crescimento das favelas
		Incrementar a construção de moradia popular	- plano de habitação popular - recuperação de conjuntos habitacionais degradados
	Mobilidade interna	Melhorar o sistema de circulação	- requalificação da malha urbana - estacionamentos periféricos nos centros urbanos com ligação intermodal - implementação do sistema cicloviário com articulação nas estações de trem da Zona Oeste
		Melhorar o sistema de	- criação de órgão de gestão

		gestão dos transportes de massa	de transporte de massa na Região Metropolitana - implementação do Sistema de Integração Tarifária - desregulamentação dos horários
		Racionalizar o uso do ônibus	- estruturação dos corredores de transportes
		Estruturar e fortalecer o sistema metro-ferroviário	- revitalização dos corredores ferroviários - implementação do metrô Arcoverde / Pavuna - transporte no corredor Barra/Penha - transporte no corredor Centro da cidade/Riocentro
Portas do Rio	Acessibilidade	Melhorar a acessibilidade rodoviária	- recuperação e expansão das rodovias federais - rodovias estaduais - rodovias municipais
		Revitalizar o sistema hidroviário	- Baía de Guanabara - Barra da Tijuca
		Desenvolver as portas internas	- terminais rodoviários - metroviários - ferroviários
	Mercadorias	Desenvolver o sistema ferroviário	- Japeri/ São Bento/ Porto do Rio - Japeri/ Brisa Mar - São Paulo - Vitória
		Requalificar os sistemas aeroportuário e portuário	- dragagem dos portos do Rio e Sepetiba - Terminal intermodal do Galeão
		Implantar portas externas intermodais	- Terminal São Paulo - Terminal Santo Antônio - Terminal Itaguaí/ Porto Sepetiba
		Desenvolver sistemas operacionais e legislação	- sistemas operacionais - legislação
	Telecomunicações	Requalificar a telefonia básica	- telefonia fixa - telefonia celular - qualidade
		Desenvolver a telefonia avançada	- teleporto - zona de comunicação avançada - rede de alta velocidade
Rio competitivo	Melhoria das infra-estruturas e serviços	Apoiar a atividade comercial	- Riocentro - Centro de Convenções do Hotel Nacional - criação de novos espaços para feiras e convenções de médio porte
		Fomentar o comércio exterior	- WorldTrade Center - Rede Mundial Eletrônica de Eficiência Comercial - Trade Point
		Criar o Centro Financeiro Internacional	- Centro financeiro Internacional
		Atrair empresas	- revisão do zoneamento industrial - custo Rio
	Melhoria e desenvolvimento do tecido produtivo	Desenvolver empresas de serviços de alta tecnologia	- empresas de serviços de valor adicionado às telecomunicações - programa RIOSOFT
		Desenvolver as vocações produtivas	- pólo de Cine e Vídeo - Rio Design e Rio Capital da Moda
		Desenvolver empresas de base tecnológica	- Parque Tecnológico do Fundão - incubadora de empresas - Rio-Tecnópolis - empresa de capital de risco

Rio 2004, pólo regional, nacional e internacional	Centro do Rio como mercado cultural	Reforçar as infra-estruturas culturais do Centro da cidade	- complementação das obras do Teatro Municipal - criação de novos museus no Centro - ampliação do Centro Cultural dos Correios - criação de um espaço público para abrigar os pequenos museus
	Cidade Esportiva	Apoiar o Projeto dos Jogos Olímpicos 2004	- candidatura aos Jogos Olímpicos de 2004
		Melhorar as infra-estruturas esportivas	- programa de novas infra-estruturas esportivas - revitalização das infra-estruturas esportivas - revitalização dos clubes - criação do Centro de Alto Rendimento Esportivo na Urca
	Marketing da Cidade	Redefinir a imagem do Rio	- desenvolvimento de um Plano Cooperativo de Imagem
		Criar um projeto de marketing para o Rio	- desenvolvimento de um Plano Operacional de Marketing - atração de sedes de organização e associações públicas e privadas
	Turismo e eventos	Melhorar os sistemas de informação e divulgação	- sistema de informação turística e de eventos - sinalização dos acessos e uso dos centros de interesse turístico
		Ampliar o mercado turístico com oferta dirigida	- novos roteiros - grandes eventos esportivos e culturais - turismo especializado
		Criar diferenciais de atratividade turística	- programa de Qualidade Total - corredores turísticos

Fonte: Dados extraídos a partir do PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro: PREFEITURA DA CIDADE/ACRJ/FIRJAN, 1996.

Desta forma, a estrutura do PECRJ/96 se diferencia bastante dos demais planos já implantados na cidade e se aproxima das estruturas de gestão por objetivos e para resultados, fundada em uma prática de gestão organizada por diretrizes específicas e preocupada com mecanismos de controle dos resultados e de avaliação.

Tais mecanismos se fazem presentes no plano. Para cada ação são enumerados "indicadores de impacto", cujo objetivo é permitir a avaliação periódica dos resultados obtidos após a conclusão do plano e depois de iniciada a sua implementação.

No seu conjunto, o documento final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/96, é formado por três partes, além de um "Anexo". Na primeira parte, são encontradas duas mensagens: uma dos promotores do plano (Prefeitura, ACRJ, FIRJAN) e outra, do Conselho Diretor do PECRJ/96. Na segunda parte, está o plano propriamente dito: é dado um quadro do Rio e do contexto mundial e, em seguida, são apresentados o objetivo central, as estratégias, os objetivos, ações e projetos. A terceira parte descreve sucintamente o processo de elaboração do plano. E, por último, no "Anexo", é dada a relação das pessoas e instituições que participaram da elaboração do PECRJ/96.

4.1.3.2 Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ – “As cidades da Cidade” - 2004

Passados cinco anos do primeiro Plano Estratégico, a administração municipal iniciou, em 2001, as atividades rumo à sua revisão. Da atualização estratégica surgiram os Planos Regionais, cujo Diagnóstico, apontado como “muito mais profundo”, viria auxiliar a fase de reformulação do agora Plano Geral da Cidade. Embora tenham sido feitas algumas adequações ao seu propósito, metodologia e objetivos, utilizando-se de conceitos como “desenvolvimento endógeno e trabalho em rede”, a centralidade do Plano permaneceu na competitividade econômica, ampliada desta vez para o contexto intra-urbano.

O PECRJ/04 apresenta, como aspectos “inovadores”, “o orçamento participativo, a intensa e efetiva participação de todas as Instituições de Ciência e Tecnologia localizadas em cada região, prévios estudos de viabilidade e de custos para os projetos, além das montagens de um sistema de monitoramento e impulsão da implementação dos projetos e de um sistema de avaliação de impacto dos projetos executados e do próprio Plano” (RIO DE JANEIRO, 2005).

a) O processo de elaboração

O PECRJ/04 contou com uma estrutura organizacional formada por uma Comissão Executiva, composta de técnicos da Prefeitura, trabalhando em parceria com o Consórcio do Plano. Ressalta-se que os trabalhos de elaboração de sua segunda versão couberam especificamente ao Poder Executivo, através de uma equipe central, e não mais aos Conselhos da Cidade e Diretor, ao Comitê Executivo e à Equipe Técnica conforme estabelecido no primeiro plano.

Para o processo participativo, foi proposta uma adaptação do método tradicional de Planejamento Estratégico ao de Plataformas Tecnológicas adotado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, baseando-se na comunicação entre os atores envolvidos. Assim, a participação se deu em um ambiente representativo da administração municipal, com seus diversos órgãos, e da sociedade, através das Comissões Regionais formadas por 12 áreas abrangidas pelas Subprefeituras.

O papel da composição das Comissões Regionais coube aos Subprefeitos, com a finalidade de garantir a presença de participantes nas reuniões em suas áreas de atuação.

As discussões, restritas ao universo da respectiva região, foram direcionadas através da apresentação de uma “Agenda Ajuda”, organizada por “temas críticos” compilados a partir dos resultados dos “questionários de percepção” respondidos por moradores. Foram aplicados 1.377 questionários de percepção com uma média de 115 questionários por região, com o objetivo de identificar suas debilidades e potencialidades, obtendo-se a percepção do presente e uma pré-concepção do futuro que os moradores gostariam para a sua região (RIO DE JANEIRO, 2005). Esta Agenda continha debilidades a respeito do tema para que fossem sugeridas propostas a serem debatidas em grupo de trabalho.

Pode-se observar que a limitação da participação da sociedade passou pela seletividade da administração pública, condicionando a convocação de participantes às Subprefeituras e restringindo a atuação participativa às questões já colocadas pela equipe central do plano, filtradas do conteúdo dos questionários de percepção. Mais uma vez, o amplo debate não aconteceu, nem em relação às regiões nem em relação à cidade.

A metodologia utilizada reforçou a idéia de tratar “pontos fortes” e “pontos fracos”, a partir de informações levantadas sobre as áreas da cidade, produzindo um *ranking* dos bairros segundo a qualidade de vida. O processo comparativo entre as regiões tratou sua situação sócio-econômica de maneira “estanque”, específica a cada uma delas, com uma visão, aparentemente naturalizada da desigualdade, vinculada à ocupação historicamente heterogênea da cidade.

O diagnóstico, como no primeiro Plano, reconhece a existência dos problemas da cidade, sem, via de regra, discutí-los (VAINER, 2000).

> O PECRJ/04 volta o Rio de Janeiro para si mesmo através de um mergulho profundo no estudo de suas regiões – formadas por conjuntos de bairros agrupados segundo critérios geográficos, históricos e demográficos (...). Na diferença entre as condições de vida regionais, a diversidade deve ser potencializada, mas as desigualdades precisam ser reduzidas, de forma a possibilitar a construção de uma cidade mais solidária e com igualdade de oportunidades para todos os seus cidadãos.
> (RIO DE JANEIRO, 2005)

Considerando que os fatores decisivos para o desenvolvimento de uma região são determinados dentro dela e não externamente, o plano leva a supor que depende dos recursos da própria região a superação dos seus problemas, para que esta possa alcançar o seu *slogan* estratégico, denominado de **objetivo central** (PECRJ, 2004).

A cidade foi apresentada, desta vez, dividida em 12 “regiões desejadas”, nas quais, a julgar pela maioria dos seus objetivos centrais, o alcance de seu desenvolvimento foi configurado independente de aspectos estruturais da cidade, de sua articulação com o restante do território e do enfrentamento de seus problemas. Partido em Subprefeituras, que correspondem a determinados bairros e agrupam várias Regiões Administrativas, o

Município passou a comportar 12 Planos Regionais, que contêm, além de seu objetivo central, estratégias e objetivos específicos.

A articulação dos Planos Regionais ficou para uma segunda fase do PECRJ/04, com a identificação de projetos regionais concorrentes e complementares. Contudo, a formulação do chamado "Orçamento Participativo" foi consecutiva aos trabalhos do plano, elegendo, a partir das reuniões das Comissões Regionais, os cinco temas prioritários para o Município: desenvolvimento econômico, saúde, cultura, meio ambiente, esporte e lazer.

Conforme a metodologia apresentada para a elaboração de cada plano (QUADRO 12), em cada região, para cada um destes temas, foi indicada uma série de projetos em ordem de prioridade, os quais foram pontuados posteriormente por uma Comissão Executiva. A partir desta pontuação, cada região obteve para cada tema um projeto, somando ao todo, para as 12 regiões, 60 projetos que foram ordenados e encaminhados ao Executivo para apreciação da viabilidade quanto ao aspecto técnico e financeiro.

Observa-se que a participação, ainda que restrita, ocorreu apenas no início do processo, pois a partir da indicação dos grupos do que seria prioritário para a área, a incorporação dos projetos à proposta de Lei Orçamentária ficou subordinada à seletividade e às determinações do poder público, definindo os que seriam excluídos e os que entrariam no Orçamento.

QUADRO 12 – SEGMENTOS E ETAPAS DO PECRJ/04

Planos Regionais	A visão das Regiões
Sensibilização	Apresentação do método
Pré-diagnóstico	Debilidades
Diagnóstico	Histórico e Potencialidades
Estratégias	Objetivo Central e estratégias
Projetos	Objetivos específicos, programas, projetos e parceiros
Homologação	Aprovação dos Planos pela sociedade
Orçamento Participativo	**Inclusão de projetos no Orçamento Municipal**
Articulação entre os Planos	**Verificação do papel de cada região na Cidade e de papéis complementares**
Impulsão	**Envolvimento da sociedade**
Impulsão de Projetos	Articulação dos agentes para a realização dos projetos
Impulsão de Planos	Articulação de grupos de impulsão para a realização das estratégias
Monitoramento	**Sistema facilitador de impulsão**
Monitoramento de Projetos	Democratização da informação sobre o andamento dos projetos
Monitoramento de Planos	Definição de critérios e pesos para a medição do grau de realização do Plano
Avaliação	Definição de critérios objetivos e subjetivos para aferição dos resultados alcançados pelos projetos executados
Impacto de Projeto	
Impacto de Planos	Definição de critérios objetivos e subjetivos para aferir o quanto as estratégias influíram na consecução do Objetivo Central
Atualização do Plano Geral	**A cidade vista como um todo a partir dos Planos Regionais**
Sensibilização	Apresentação do método
Pré-diagnóstico	Debilidades
Diagnóstico	Potencialidades
Estratégias	Objetivo Central e estratégias
Projetos	Objetivos específicos, programas, projetos e parceiros
Homologação	Homologação
Observatório	**Instrumento para gerar conhecimento estratégico sobre a cidade**

Fonte: PECRJ, 2004.

b) Aspectos relevantes do Plano

As Áreas de Planejamento (AP) da cidade detém uma ou mais Subprefeituras, para as quais foram elaborados objetivos centrais, conforme demonstrado no QUADRO 13.

QUADRO 13 – OBJETIVOS DOS PLANOS REGIONAIS

AP	Subprefeitura	Objetivo Central
1	**Centro**	Ser o centro de referência histórico-cultural do país, consolidando as vocações de centro de negócios, de desenvolvimento de Tecnologia e de Telecomunicações da América Latina.
2	**Zona Sul**	Ser a vitrine nacional e internacional de turismo, de cultura e de lazer, reforçando a imagem da maneira carioca.
	Tijuca/Vila Isabel	Ser um grande pólo de lazer cultural, de ecoturismo, de desenvolvimento econômico focado no setor de serviços e comércio, garantindo a qualidade de vida.
3	**Méier**	Voltar a ser a "capital dos subúrbios cariocas", como centro de comércio varejista e pólo prestador de serviços, com relevo na cultura e lazer.
	Ilha do Governador	Ser a principal base de chegada do turista à cidade, preservando a qualidade da área residencial e incrementando as atividades esportivas, culturais e artísticas.
	Irajá	Ser o principal centro de abastecimento da cidade e um pólo formador de atletas, garantindo a tradição residencial e a qualidade de vida.
	Leopoldina	Ser uma região de bairros integrados, resgatando a relação de vizinhança, se desenvolvendo a partir de indústria de base tecnológica não poluente.
	Zona Norte	Ser o grande pólo de comércio, centro industrial não poluente, preservando e incrementando suas tradições histórico-culturais e características residenciais.
4	**Jacarepaguá**	Ser o grande centro de eventos nacionais e internacionais, tendo como foco do desenvolvimento econômico o ecoturismo, a indústria de alta tecnologia garantindo a tradição
	Barra da Tijuca	Ser pólo de negócios focado no turismo, lazer e serviços e um modelo de preservação ambiental.
5	**Campo grande**	Ser o centro de referência para o ecoturismo, com enfoque nas vocações gastronômica, botânica, pesqueira e agrícola, consolidando as diferentes expressões histórico-culturais da
	Bangu	Ser um pólo de ecoturismo e lazer resgatando suas tradições histórico-culturais e desenvolvendo seu potencial industrial.

Org. por: Elaine Schoeffel

Os aspectos considerados inovadores no PECRJ/04 são os seguintes:

a) foco no desenvolvimento endógeno;
b) Comissões Regionais abertas à participação de todos os cidadãos;
c) Intensa e efetiva participação das Instituições de Ciência e Tecnologia localizadas em cada região;
d) Planos Estratégicos Regionais simultâneos e articulados entre si;
e) Impulsão dos projetos e planos com a participação da sociedade;
f) Sistema de Monitoramento para facilitar a impulsão dos projetos e dos planos;
g) Critérios para o monitoramento do andamento de planos;
h) Critérios de avaliação de impacto de Projetos e Planos;
i) Atualização do Plano Geral da cidade, a partir dos planos regionais;
j) Trabalho em rede, multiplicando as oportunidades de colaboração;

k) Parceria com a Secretaria Municipal de Fazenda na elaboração do Orçamento Participativo.

Contrariando o Plano Estratégico de 1996, agora o foco de análise foi direcionado para o Desenvolvimento Endógeno, baseando-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação de estruturas internas, visando à consolidação de um desenvolvimento originalmente local, a partir da criação de condições sociais e econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas. Estimulando-se as potencialidades endógenas, ou fatores internos, os efeitos perniciosos da globalização tenderiam a ser minimizados (PECRJ, 2004).

Concluiu-se que as regiões dotadas de fatores de produção decisivos (qualidade das instituições, acesso ao conhecimento e à informação, capital social e humano e investimentos em pesquisa e desenvolvimento) ou direcionadas estrategicamente para desenvolvê-los internamente, tinham melhores condições de alcançar um desenvolvimento acelerado e equilibrado.

QUADRO 14 – DIAGNÓSTICO E OBJETIVO CENTRAL DE CADA PLANO REGIONAL

Região	Diagnóstico	Objetivo Central
Bangu	Uma fábrica de tecidos transforma a paisagem rural	Ser um pólo de ecoturismo e lazer, resgatando suas tradições histórico-culturais e desenvolvendo seu potencial industrial
Barra da Tijuca	A fronteira da expansão da cidade	Ser um pólo de negócios focado no turismo, lazer e serviços e um modelo de preservação ambiental
Campo Grande	Onde o rural e o urbano convivem	Ser o centro de referência para o ecoturismo, com enfoque nas vocações gastronômicas, botânica, e agrícola, consolidando as diferentes expressões histórico-culturais da região
Centro	O palco da história do País	Ser o centro de referência histórico-cultural do país, consolidando as vocações de centro de negócios, centro de desenvolvimento de tecnologia e principal centro de telecomunicações da América Latina
Grande Méier	A capital do subúrbio carioca	Voltar a ser a “capital dos subúrbios cariocas”, como centro de comércio varejista e pólo prestador de serviços, com relevo na cultura e lazer
Ilha do Governador	A porta de entrada da cidade	Ser a principal base de chegada do turista à cidade, preservando a qualidade de área residencial e incrementando as atividades esportivas, culturais e artísticas
Irajá	O berço dos subúrbios cariocas	Ser o principal centro de abastecimento da Cidade e um pólo formador de atletas, garantindo a tradição residencial e a qualidade de vida
Jacarepaguá	O caminho dos desbravadores	Ser o grande centro de eventos nacionais e internacionais, tendo como foco do desenvolvimento econômico o ecoturismo e a indústria de alta tecnologia, garantindo a tradição histórico-geográfica
Leopoldina	Portos, trilhas e estradas: caminhos para a expansão	Ser uma região de bairros integrados, resgatando a relação de vizinhança, desenvolvendo-se a partir de indústrias de base tecnológica não poluentes
Tijuca/Vila Isabel	Onde a floresta abraça a cidade	Ser um grande pólo de lazer cultural, de ecoturismo, de desenvolvimento econômico focado no setor de serviços e comércio, garantindo a qualidade de vida
Zona Norte	A região que nasceu sobre trilhos	Ser o grande pólo de comércio e centro industrial não poluente, preservando e incrementando suas tradições histórico-culturais e características residenciais
Zona Sul	A imagem do carioca	Ser a vitrine nacional e internacional do turismo, da cultura e do lazer, reforçando a imagem da maneira de ser carioca

Fonte: PECRJ, 2004.

4.1.4 ANÁLISE DOS PLANOS E SUAS VARIÁVEIS

A partir da análise individual de cada plano, busca-se neste item relacioná-los entre si, identificando as peculiariedades de cada processo, características, diferenças e semelhanças através de suas variáveis.

4.1.4.1 Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro/2002 e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro/1996 “Rio Sempre Rio”

Após aprovado o PDDCRJ em 1992, ocorre a alteração do quadro político local, ocasionando uma mudança de rumo na gestão da Cidade e, como conseqüência, na prática do planejamento urbano.

A seguir, são demonstrados em quadro os dois planos através de suas variáveis mais significativas, as quais foram estabelecidas para melhor análise comparativa.

QUADRO 15 – VARIÁVEIS DO PDDCRJ/92 E DO PECRJ/96

RIO DE JANEIRO		
VARIÁVEIS	**PDDCRJ/92**	**PECRJ/96**
INÍCIO DO PLANO contexto/conjuntura	Constituição Federal de 1988; redemocratização do Estado; mobilização social; obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes; descentralização política; maior autonomia dos municípios.	Globalização da economia; crise econômica e crise fiscal do Estado; avanço do modelo neoliberal; descentralização política; perda da influência dos Estados Nacionais na regulação do espaço econômico; desemprego e precarização das relações de trabalho; inserção competitiva das cidades no mercado mundial
ponto de partida	Seminário sobre Plano Diretor	Seminário “Estratégias Urbanas – Rio Barcelona”
iniciativa da elaboração	Técnicos do Executivo Municipal (Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SMU)	Prefeitura / ACRJ / FIRJAN
influências	Ideário da Reforma Urbana; MNRU, Fórum Estadual de Reforma Urbana; tradição urbanística dos técnicos da SMU.	Idéias neoliberais (privatização, desregulamentação, reversão dos padrões universais de proteção social); Experiência de planejamento estratégico da cidade de Barcelona
o metodologia de elaboração	Partiu-se de uma base de dados já acumulada pelos próprios técnicos da SMU. Técnicos definiram 5 grupos temáticos que montaram relatórios sobre cada tema contendo: diagnóstico, diretrizes, definição de políticas, definição de instrumentos e dos programas relativos a cada política. Paralelo aos grupos de trabalho, a SPL trabalhava aprofundando diagnósticos e propostas de uso do solo por AP. Por último, um grupo de técnicos fez a junção entre os relatórios temáticos e as diretrizes de uso do solo.	Adaptação da metodologia utilizada no planejamento estratégico de empresas, que se caracteriza pela análise **SWOT**. Foi feita análise interna identificando **pontos fortes e pontos fracos** da cidade diante de riscos e oportunidades do ambiente e uma análise externa (análise do entorno). A partir destas análises definiram-se os temas críticos que forma aprofundados pelos grupos de diagnóstico, definindo-se o objetivo central e as **linhas estratégicas consensuais**. Os grupos se análise de propostas apontaram então, **ações, projetos e programas** para cada linha estratégica e as prioridades. Estes

		projetos e prioridades foram sistematizados pela equipe técnica e pelos consultores, resultando no PECRJ.
o financiamento do plano	Prefeitura	Consórcio Mantenedor do PECRJ (público-privado)
o base da construção teórica	Padrão de produção, ocupação e gestão da cidade, marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte; tornou-se um negócio vantajoso para alguns detentores do capital que lucram com a construção da cidade (Abreu & Ribeiro)	As mudanças econômicas e tecnológicas e o conseqüente aumento do desemprego e da competitividade internacional determinaram uma competição acirrada entre cidades para atrair investimentos e recursos, gerar empregos e renovar a base produtiva; A cidade como um pólo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado (Castells e Borja); A cidade planejada a longo prazo; Cenário externo.
DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO objetivo do diagnóstico	Conhecer a cidade e seus problemas para formulação de propostas	Definir os setores estratégicos a serem priorizados para a ação e sensibilização e mobilização dos atores para a participação do mesmo
resultado	Cidade dual, cidade marcada pela desigualdade social, pela existência de duas cidades: a urbanizada e a não urbanizada, a legal e a ilegal, a dos incluídos e a dos excluídos	O Rio tem capacidade para se inserir no mercado de cidades e atrair investimentos devido ao meio ambiente privilegiado, ao potencial existente de qualidade de vida, à infra-estrutura (sobretudo de telecomunicações) e à sua imagem
O PROJETO DA CIDADE DESEJADA o modelo da cidade desejada	Cidade democrática, com maior participação do cidadão na gestão; Cidade com maior justiça social e garantindo os direitos sociais urbanos a todo cidadão	Cidade empreendedora e competitiva, com qualidade de vida, com capacidade para ser um centro de pensamento e de geração de negócios, aberta para o mercado externo; Cidade como pólo infra-estruturado que articula as redes e fluxos internacionais de mercadorias, capitais e informação
A PARTICIPAÇÃO ator central	Técnicos do Executivo Municipal	"agentes tomadores de decisão" (membros do Conselho Diretor)
atores envolvidos	Técnicos do Executivo Municipal, técnicos de outros órgãos de governo, vereadores, representantes de entidades técnico-científicas, do setor empresarial (principalmente da Construção Civil e dos Transportes), do movimento popular (constituição de um Fóum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor)	técnicos especialmente contratados para a elaboração (Comitê Executivo), consultores, técnicos do Executivo Municipal, técnicos de outros órgãos de governo (municipal, estadual e federal), representantes de entidades dos setores: industrial, comercial/serviços, turístico/hoteleiro, imobiliário/shoppings, financeiro, do setor de educação e produção científica, do setor cultural e religiosos, de sindicatos (patronais e de trabalhadores), do movimento popular (associações), da imprensa, etc. **organização pública, privada e sociedade civil**
o espaços de participação	Nos grupos de trabalho e na Câmara Municipal	no financiamento do plano, nos grupos de trabalho (diagnóstico), no Conselho Diretor e no Conselho da Cidade
o ator social que mais participa	Setor empresarial: representantes da construção civil (ADEMI, SINDUSCON, AMPEC-RJ)	o "empresário"

ESTRUTURA o como se estrutura o plano	1. Formação da equipe técnica e definição de metodologia; 2. Grupos de trabalho: transporte e sistema viário, habitação, atividades econômicas, serviços públicos/equipamentos urbanos, meio ambiente; 3. Elaboração do texto final por técnicos/coordenadores e colaboradores e encaminhamento para a Câmara Municipal; 4. Discussão do PDDCRJ/92 na Câmara Municipal.	1. Organização da cooperação público-privada; 2. Diagnóstico; 3. Projetos; 4. Plano Estratégico.
ASPECTOS QUALITATIVOS DO PLANO o principais características do plano	- modelo dedutivo, parte da caracterização da cidade e dos problemas encontrados para, então, formularem-se propostas; - base físico-territorial; - estruturado em artigos que compõem uma lei; - é normativo e regulador; - define diretrizes de políticas públicas.	- modelo indutivo: parte-se de hipóteses e de possíveis cenários para, então, formularem-se propostas; - base econômica; - estruturado em estratégias, objetivos, ações, projetos/programas; - é integrador e articulador; - define projetos.
objetivo principal do plano	Políticas públicas urbanas orientadas para a redistribuição da renda visando a redução das desigualdades sociais.	Transformação urbana: passagem do modelo industrial tradicional para o centro terciário qualificado
principais conceitos	Reforma urbana Função social da cidade / função social da propriedade	Globalização da economia, cidades globais, empreendedorismo urbano
PROPOSTAS o principais propostas	- Participação popular na administração municipal; - Controle do uso do solo vinculado à preservação do meio ambiente; - Instrumentos visando coibir a especulação imobiliária; - Definição de diretrizes, programas e instrumentos para a execução de políticas públicas de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, de habitação, transporte, serviços públicos e equipamentos urbanos, desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, e de administração do patrimônio imobiliário.	- Estratégia O Carioca do séc. XXI. Projeto: Câmara de emprego do RJ, criação de cooperativas de produção e de trabalho, etc; - Estratégia Rio Acolhedor. Projeto: Rio Cidade, etc; - Estratégia Rio Participativo. Ação: reformar o sistema de segurança, etc; - Estratégia Rio Integrado. Projeto: Favela Bairro, etc; - Estratégia Portas do Rio. Projeto: Teleporto, telefonia fixa e celular, etc; - Estratégia Rio Competitivo. Projeto: Centro financeiro Internacional, Programa Rio Soft, Rio Tecnópolis, Incubadora de Empresas, etc; - Estratégia Rio 2004, pólo regional, nacional e internacional. Projeto: Desenvolvimento de uma Plano Operacional de *Marketing,* Desenvolvimento de um Plano Cooperativo de Imagem, Candidatura aos Jogos Olímpicos de 2004.
INOVAÇÕES o principais inovações	- novos instrumentos: Criação de Solo, IPTU Progressivo e Diferenciado, Parcelamento e Edificação Compulsórios, Operações Interligadas; - reconhecimento de loteamentos clandestinos, irregulares, favelas e propostas para priorização dos investimentos públicos nestas áreas (criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS).	- parceria público-privada para a elaboração de um plano para a cidade; - estabelecimento de uma instância de planejamento da cidade para além do governo municipal; - plano centrado em ações e projetos; - preocupação com a produção da imagem da cidade e de seu *marketing*; - estabelecimento de mecanismos de controle e avaliação dos resultados
MODELOS DE AÇÃO o implementação	Através de uma lei	Através de ações / projetos / programas
PALAVRAS-CHAVE	Cidades democráticas, redemocratização, participação, controle, habitação, meio ambiente, transporte.	Cidades estratégicas, globalização, estratégia, parceira, competitividade, *marketing*, imagem, atratividade

a) A variável “Diagnóstico da Cidade”

Os diagnósticos que orientam a formulação dos dois planos diferenciam-se bastante. Embora cada um parta de uma visão específica sobre o papel da cidade, seus processos metodológicos são completamente distintos e são influenciados pela conjuntura política do momento.

No diagnóstico da cidade para o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ/92, partiu-se de uma base de dados acumulada na própria Secretaria Municipal de Urbanismo – sobretudo, dados físico-urbanísticos sobre a cidade (o que é coerente com a tradição urbanística existente na Prefeitura) – e da discussão pós Constituição Federal que, na questão urbana, fez ressuscitar o debate sobre a necessidade de uma reversão do quadro de desigualdades existentes na cidade, rearticulando o movimento, a nível nacional, da Reforma Urbana.

A proposta da Reforma Urbana vai refletir diretamente nos planos diretores que serão elaborados neste período. Os planos, por sua vez, como exigência constitucional para cidades com mais de vinte mil habitantes, serão o foco das atenções dos planejadores urbanos, que incorporarão à base físico-territorial o ideário da reforma.

Assim, está presente no PDDCRJ/92 a discussão sobre a função social da cidade, os direitos urbanos, a participação da população na gestão da cidade e a necessidade do estabelecimento de canais de participação e de instrumentos de controle (contribuindo para a constituição da chamada “democracia participativa”).

No diagnóstico da cidade para o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/96, o ponto de partida é a utilização de uma metodologia nova no planejamento das cidades, introduzida na busca por uma gestão mais dinâmica e eficaz e por governos empreendedores, ou seja, atuantes como agentes do desenvolvimento econômico local, aglutinando recursos humanos e financeiros para um projeto de cidade previamente definido.

Seguindo esta metodologia, para a elaboração do diagnóstico foi realizada, então, uma análise prévia (que, no caso do PECRJ/96, foi feita pelos consultores externos), fundamental para a definição dos pontos considerados estratégicos, sobre os quais iria ser feito, de fato, o diagnóstico. O diagnóstico é focado somente em alguns temas. Não tem por objetivo a compreensão detalhada da cidade ou um levantamento exaustivo de informações. Parte já de uma visão sobre a realidade da cidade e busca informações quanto aos temas considerados críticos que, no caso do PECRJ/96, foram: atratividade e competitividade da cidade, emprego, qualidade de vida, dinâmica urbana, imagem e cidadania. Sobre estes temas foram levantados os pontos fortes e fracos da cidade, pretendendo-se explorá-los e

potencializá-los. Por isto, o diagnóstico é definido como um “diagnóstico de resultados”, pois se volta desde o primeiro momento para os temas considerados estratégicos para a cidade.

O diagnóstico é chamado de “estratégico” porque, além de centrar-se somente sobre os temas elencados acima, preocupa-se, também, com o meio e com a situação em que se encontra a cidade diante deste meio: é a identificação das ameaças e oportunidades do entorno. O diagnóstico estratégico leva em consideração, portanto, o entorno, o que é uma mudança significativa se o compararmos ao diagnóstico elaborado para o PDDCRJ/92.

No caso do PECRJ/96, o entorno considerado foi o mundial e, o foco, a inserção da cidade na economia globalizada. É o entorno mundial o alvo não só do diagnóstico, mas também do PECRJ/96. Já a região metropolitana do Rio de Janeiro e o entorno regional praticamente não são citados. A preocupação com o público externo está presente nos temas diagnosticados. A atratividade é condição para a competitividade da cidade, assim como a qualidade de vida, a imagem urbana e a cidadania. A metrópole tem que ser competitiva para que possa atrair empresas e, assim, gerar empregos.

No diagnóstico do PDDCRJ/92, a preocupação com o externo é inexistente. O alvo é o público interno e a questão urbana. A questão central não é a do emprego, mas sim a garantia dos direitos sociais urbanos – compreendidos como o direito à moradia, à educação, à saúde, ao lazer, aos transportes, à infra-estrutura urbana - a todo cidadão. Os temas dos grupos de trabalho de diagnóstico (constituído de técnicos do executivo municipal, de entidades científicas e de representantes da sociedade civil organizada) foram, então, habitação, transporte e sistema viário, meio ambiente, serviços públicos/equipamentos urbanos e atividades econômicas. Cada grupo trabalhou sobre estes temas buscando caracterizá-los no contexto da cidade, identificar problemas para, depois, elaborar propostas de políticas e programas e, ainda, de instrumentos que possibilitassem implementá-las. Não é um diagnóstico de resultados, mas um diagnóstico que envolve uma “compreensão” da cidade. Na base desta compreensão está a visão dos urbanistas e técnicos do executivo municipal, de quem é a iniciativa de elaboração do PDDCRJ/92 e razão pela qual se explica a forte presença da estrutura de planejamento físico-territorial lá encontrada e a incorporação de diversas informações de antigos planos (PUB-Rio, PEU’s, etc).

Logo, no PDDCRJ/92, o diagnóstico é o de uma cidade dual, partida, da existência de duas cidades e duas realidades sociais completamente distintas. No PECRJ/96, o diagnóstico é estratégico, ou seja, depende dos temas anteriormente definidos como aqueles que serão diagnosticados ou identificadas as tendências, os pontos fortes e pontos fracos.

O Rio foi considerado uma cidade que tem um potencial atrativo quanto à natureza, à cultura, ao esporte e ao lazer, que tem um bom parque tecnológico e universitário, mas que

necessita, contudo, de maior segurança, qualidade de vida e mobilidade interna. Uma cidade com capacidade de inserir-se no mercado e atrair investimentos, visto seu meio ambiente privilegiado, sua bela imagem e seu potencial de infra-estrutura e qualidade de vida, mas que precisa de um projeto estratégico capaz de mobilizar agentes e recursos para levá-la, de fato, a esta condição.

Apesar do Diagnóstico da Cidade subsidiar a formulação do PECRJ/96, seu papel está muito mais ligado, na verdade, ao de atuar como um instrumento de produção consenso. Sua principal função é a mobilização da sociedade, sobretudo, dos agentes considerados estratégicos, os chamados ‘tomadores de decisão”, que podem agir e decidir sobre a cidade.

b) A variável “projeto da cidade desejada”

Os planos diretores elaborados após a Constituição Federal de 1988 foram diretamente influenciados pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, que construiu uma proposta baseada na crítica ao padrão de ocupação e gestão da cidade, marcado pela mercantilização do solo, da moradia, dos transportes, da infra-estrutura urbana. Como resultado, a cidade se tornou um grande negócio, reproduzindo, à lógica do capital, uma cidade fragmentada e dual.

É em oposição a esta cidade e buscando reverter este quadro de injustiça social que foi formulado o projeto de Reforma Urbana, cuja influência repercutiu nos planos diretores elaborados no final da década de 80 e na primeira metade da de 90.

Nesta construção teórica, a cidade deixa de ser tratada como “mercadoria” e passa a ser o *locus* da democracia, agindo Estado e sociedade organizada no sentido da redução das desigualdades provocadas pelo regime de produção capitalista que faz da cidade, objeto de acumulação. Amplia-se, também, o conceito de cidadania, na medida em que a sociedade civil, através de suas entidades representativas, passa a ser co-responsável pela gestão da cidade.

A cidade desejada é aquela onde todos têm direito e acesso aos benefícios da urbanização e aos direitos sociais urbanos no seu sentido mais amplo; é aquela que constrói e amplia o conceito de cidadania através da participação direta da população na sua gestão; é a cidade democrática que orientou o debate sobre o planejamento das cidades e cujos conceitos foram razoavelmente incorporados aos planos diretores, incluindo aí, o PDDCRJ/92.

A construção teórica que orienta o projeto de cidade contido no PECRJ/96 vem da Europa, sob a influência direta de Barcelona, origem dos consultores do plano, executores do Plano Estratégico de Barcelona.

Para fazer face à crise, ao desemprego e às mudanças na nova economia informacional, Castells e Borja (1996) preconizam a necessidade da cidade ter um projeto estratégico que permita a sua passagem de centro da produção fabril para um centro terciário qualificado. Para estes autores, a definição de um projeto para a cidade está associada à mobilização (e a eficácia desta mobilização) dos diversos atores urbanos – Estado, sociedade civil organizada e iniciativa privada – para um pacto social urbano que possibilite a implementação imediata de ações e medidas que tornem a cidade competitiva, ou seja, atraente e funcional, dotada de infra-estruturas modernas (nas comunicações, nos serviços públicos, nas áreas empresariais) e que assegure garantias mínimas de qualidade de vida e segurança pública.

Nesta perspectiva, o plano estratégico, para se tornar viável, tem que construir um consenso público, uma imagem positiva da cidade e projetá-la no exterior. A cidade deste projeto, a cidade estratégica, é a cidade competitiva, empreendedora, um centro de pensamento e de geração de negócios, aberta para o mercado externo, um pólo que articula as redes e fluxos internacionais de mercadorias, capitais e informação.

Para Castells e Borja (1996), a cidade se expressa hoje como um ator político, para além do governo local, na medida em que articula os diversos agentes sociais numa operação de promoção do desenvolvimento econômico e social. As políticas de promoção da cidade são políticas destinadas a garantir o desenvolvimento econômico e uma das funções básicas dos governos locais é “vender a cidade” (BORJA E FORN, 1996). É esta concepção de cidade estratégica que se relaciona interna e externamente e que orienta a formulação do PECRJ/96.

c) A variável “participação da sociedade nos planos”

A participação da sociedade no processo de planejamento é um elemento que caracteriza tanto o planejamento urbano pós Constituição Federal de 1988 quanto o planejamento estratégico de cidades, embora, em cada plano para o Rio esta participação tenha objetivos diferentes e aconteça de forma diferenciada.

No Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ/92, a participação social está ligada à ampliação do conceito de cidadania e de democracia e à idéia de controle social da coisa pública. Já no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro PECRJ/96, a participação é condição estratégica para a efetiva implementação do plano e para a produção de um pacto social, necessário ao projeto estratégico para a cidade.

No processo de elaboração do PDDCRJ/92, o principal ator é o técnico do Executivo Municipal: é dele o impulso inicial para elaboração do plano diretor em função da exigência constitucional, é ele o principal ator nos grupos de trabalho sobre temas específicos para a

elaboração do diagnóstico e do plano e um dos principais atores na Câmara Municipal, junto aos vereadores, no trabalho de convencimento e esclarecimento sobre o PDDCRJ/92. No processo de elaboração, a participação da sociedade organizada (possível através dos grupos de trabalho) foi mais intensa por parte daqueles segmentos com interesse imediato sobre a cidade: o setor imobiliário e a indústria da construção civil (o que explica visto que, na verdade, o plano diretor é, em última instância, uma lei de uso e ocupação do solo). São estes segmentos, representados pela ADEMI e SINDUSCON os atores que mais participaram também da discussão na Câmara Municipal.

Na Câmara, além da intensa participação e pressão do segmento empresarial, reeditou-se o Fórum de Reforma Urbana no Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor, este com ampla participação dos segmentos populares na discussão do planejamento municipal.

No PECRJ/96, a participação é um elemento fundamental para a implementação do plano: somente com a mobilização dos agentes produtores da cidade pode-se garantir que os projetos previstos e propostos possam vir a serem realizados. E somente com a produção do consenso social pode-se garantir uma imagem positiva da cidade e uma atmosfera de confiança propícia ao desenvolvimento econômico e social.

No processo de elaboração do PECRJ/96, os principais atores são os tomadores de decisão: empresários, altos representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal, reitores de universidades – que compõem uma das instâncias da estrutura organizacional do PECRJ/96, o Conselho Diretor.

O PECRJ/96 incorpora também a participação da sociedade civil organizada em diversos níveis do processo de planejamento, cada um guardando sua especificidade, desde o financiamento do plano até o Conselho da Cidade. Este último tem como papel principal o de produzir consenso, dar legitimidade ao plano e visualidade social, não representando a rela democracia. Portanto, a grande participação está ligada à mobilização dos atores considerados estratégicos para o projeto da cidade desejada e à produção de um pacto social em torno deste projeto.

Portanto, embora bastante preconizada, a participação em ambos os planos ainda fica muito aquém do esperado e desejado. O PDDCRJ/92 tem o mérito, porém, de propor na lei que o institui, espaços de participação direta da população, através de suas entidades representativas, na gestão descentralizada da cidade, espaços estes inexistentes no PECRJ/96. Neste, a noção de participação está muito mais associada à idéia de parceria público-privada na realização de empreendimentos na cidade.

d) As variáveis estrutura, características, propostas e inovações de cada plano

Os diagnósticos, primeira etapa do processo, fundamentam as propostas contidas nos planos. Já os planos são os instrumentos para a implementação do projeto de cidade desejada. Os planos podem vir a constituir importantes instrumentos de políticas públicas sobre a cidade, desde que sejam efetivamente implementados, o que vai depender do grau de mobilização dos atores fundamentais ao processo. O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ/92 e o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/96 estão estruturados diferentemente, guardando coerência com o modelo de gestão da cidade a que cada um se propõe.

A principal diferença entre o PDDCRJ/92 e o PECRJ/96 é que o plano diretor é uma lei, aprovada na Câmara Municipal e, portanto, de caráter normativo e regulador, estabelecendo parâmetros para o uso e a ocupação do solo e diretrizes para as políticas setoriais urbanas (bem como instrumentos e programas que permitam a sua implementação). A base do PDDCRJ/92 é o ordenamento físico-territorial visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O PECRJ/96 é um plano que está estruturado em estratégias, objetivos, ações e projetos: é a “moldura” que aglutina e articula os diversos projetos em torno de um projeto estratégico para a cidade. É o resultado da aplicação na cidade de práticas oriundas da gestão empresarial. O PECRJ/96 não tem caráter regulador, tem o papel de articular os diversos agentes públicos e privados para um projeto de desenvolvimento econômico da cidade. A base é essencialmente econômica; o objetivo central é tornar o Rio uma cidade empreendedora e competitiva, um centro de negócios para o país e para o mundo. É o conjunto de projetos que permitirá a passagem para a cidade desejada, o centro terciário qualificado.

Na elaboração do PDDCRJ/92, partiu-se de um modelo dedutivo, ou seja, partiu-se da caracterização da cidade e da identificação dos diversos problemas – o Rio como uma cidade partida, com a maior parte de sua população constituída de “excluídos” dos benefícios da cidade – para a formulação de propostas. O PDDCRJ/92 vai estabelecer, então, a política urbana para o município, tendo como núcleo central o desenvolvimento da função social da cidade.

Para o desenvolvimento da função social da cidade, o plano vai estabelecer limites ao direito de propriedade, propor mecanismos que possibilitem coibir a especulação imobiliária, definir instrumentos que permitam a regularização fundiária e urbanística da cidade dita como “ilegal”, propor a ampliação dos canais de participação popular na gestão da cidade. O foco do PDDCRJ/92 volta-se, portanto, exclusivamente para a escala municipal, local, tendo como referência a construção da cidadania, através da “inclusão” e da participação na gestão democrática da cidade.

As maiores inovações do PDDCRJ/92 referem-se aos instrumentos urbanísticos e tributários propostos visando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Para o cumprimento de ambas, além das diretrizes de uso e ocupação do solo, do IPTU diferenciado de acordo com a zona e progressivo no tempo, em caso de sub ou não utilização do imóvel, destacam-se os instrumentos da criação do solo (ou solo criado) e da operação interligada, cuja finalidade principal é a arrecadação de recursos, vinculando-os necessariamente a investimentos em urbanização e construção de moradias em áreas irregulares, em loteamentos clandestinos e favelas, através da criação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

A ênfase na questão social no PDDCRJ/92 está presente, também, nas diretrizes, programas e instrumentos da política habitacional, que prevê programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, loteamentos de baixa renda, programa de lotes urbanizados e de construção de habitações para a população de baixa renda em áreas que sejam consideradas “Áreas de Especial Interesse Social”, ou seja, naquelas áreas que, devido à carência de infra-estrutura urbana, deverão ser prioritárias para investimentos públicos. Desta forma, a proposta da Reforma Urbana, de reconhecimento da cidade dita “ilegal” e da reversão das prioridades de investimento público em infra-estrutura urbana em direção às áreas mais carentes da cidade, é incorporada ao PDDCRJ/92.

O controle social e a participação direta da população na gestão através de suas entidades representativas, estão previstos nos Conselhos Municipais, definidos como “órgãos consultivos e de assessoria do Poder Executivo, com atribuições de analisar e propor, assim como dar-lhes publicidade, medidas de concretização das Políticas Setoriais definidas no Título VII desta Lei Complementar e verificar sua execução, observadas as diretrizes nele estabelecidas” (Lei Complementar nº16 de 04/06/92, Art. 19).

Além dos Conselhos, o PDDCRJ/92 garante a participação da população em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados em todas as etapas do processo de planejamento, seja na elaboração, implementação ou avaliação de planos, projetos e programas. O COMPUR, Conselho Municipal de Política Urbana, bem como os demais Conselhos, no uso de suas atribuições, poderão solicitar ao Poder Executivo Municipal a realização de audiências públicas para prestar esclarecimentos à população.

O PDDCRJ/92 buscou, desta forma, garantir – através da lei - canais efetivos de participação cidadã e controle social na gestão descentralizada da cidade. Reforma urbana, direitos sociais urbanos, inversão de prioridades, controle no uso do solo e participação popular sintetizam o PDDCRJ/92 e definem um novo campo, o da gestão democrática da cidade.

A lógica de elaboração do PECRJ/96 seguiu outro modelo, mais indutivo: uma análise qualitativa da cidade e de seus pontos críticos foi feira a partir de algumas hipóteses, diversos cenários foram projetados para se chegar à situação desejável e, em função dela, definirem-se as estratégias, os objetivos, as ações e os projetos a serem empreendidos, necessários para a transformação desejada. O projeto é o elemento fundamental do plano estratégico, é o conjunto de projetos que levará à transformação urbana.

O PECRJ/96 estabelece, então, um conjunto de projetos para o município, tendo como núcleo central o desenvolvimento econômico local e a geração de emprego. Este conjunto de projetos se constitui num plano de ação sobre a cidade (BORJA e CASTELLS, 1997), cujo objetivo é produzir mudanças no menor espaço de tempo possível, tornando realidade o modelo de cidade desejada.

Projetos emblemáticos como o “Rio Cidade” e “Favela Bairro” destacam-se por seus objetivos: além da reabilitação dos espaços urbanos, da urbanização de áreas sem infra-estrutura e da produção de novas centralidades, fundamentais à qualidade de vida, têm alto poder simbólico e constituem importantes instrumentos na produção da imagem da cidade.

Mas o projeto mais significativo é, sem dúvida, a “Candidatura aos Jogos Olímpicos”, que pode ser considerado um “megaprojeto”’. Os “megaprojetos” têm o papel de agir como uma alavanca, de provocar uma série de reações na cidade, impulsionando uma nova dinâmica urbana. Ascher (1992, p. 53) define o princípio do megaprojeto (ou *Master Project*): é realizar um grande acontecimento, um programa de vários equipamentos ou um grande equipamento cujo impacto beneficie econômica e simbolicamente a cidade inteira e, até mesmo, a região ou país”.

Os Jogos Olímpicos e as exposições internacionais são exemplos clássicos de megaprojetos (ASCHER, 1992). Além do impacto que resulta na dinâmica urbana, estes projetos estratégicos são uma operação de marketing da cidade, de produção da imagem, de comunicação, mobilização e de obtenção de consenso social.

O conjunto de projetos visa produzir:

- a recuperação urbana;
- o desenvolvimento de centralidades, configurantes do espaço urbano;
- o desenvolvimento do sentimento de auto-estima e de identidade do cidadão com a sua cidade;
- a construção de uma imagem;
- a recuperação e o desenvolvimento econômico representando a geração de novos empregos para a cidade.

A principal função do PECRJ/96 é política e é de articular os atores públicos e privados (considerados estratégicos) que atuam sobre a cidade para uma instância de

planejamento e de execução de políticas públicas independente do governo local, embora com a sua participação. Esta é a inovação mais importante do plano: estabelecer uma parceria público-privada, uma relação direta entre os agentes “tomadores de decisão” numa instância onde o governo municipal participa apenas como mais um ator, portanto, numa instância independente, que possa atuar pressionando os poderes públicos de acordo com os “interesses da cidade”.

Desta forma, estabeleceu-se uma instância de planejamento que não está sujeita – pelo menos, por princípio – às instabilidades políticas de um governo municipal.

Outra inovação do PECRJ/96 é a absorção de técnicas de gestão empresarial na gestão da cidade, buscando dar um caráter empreendedor aos governos locais. Além do Diagnóstico da Cidade, realizado através da análise “SWOT”, do plano centrado em projetos, buscando torná-lo operativo, “exeqüível”, das estratégias definidas para tornar possível a “missão” da cidade, o PECRJ/96 estabelece mecanismos de controle e avaliação dos resultados, definindo indicadores de impacto para cada ação proposta.

O *marketing* e a produção da imagem da cidade são outras novidades trazidas pelo PECRJ/96 ao planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro: pela primeira vez é previsto um “Plano de Desenvolvimento de *Marketing*” e, outro, de “Imagem”. O próprio PECRJ/96 já é uma grande operação de comunicação, marketing e produção da imagem da cidade para dentro e para fora. E a consideração (e preocupação) do entorno, principalmente, o global, é mais uma inovação assinalada do PECRJ/96 e do seu processo de elaboração.

e) A variável “modelos de ação”

A implementação dos planos depende dos instrumentos que são previstos (normalmente neles mesmos) que permitam a sua aplicação e a realização (ou não) dos objetivos e metas que se pretende atingir. São os modelos de ação, ou seja, os modelos para a transposição do plano enquanto uma formulação teórica para a realidade da cidade enquanto um espaço onde se expressam as relações sociais e os conflitos delas decorrentes.

O verdadeiro sucesso do plano depende da previsão destes modelos de ação, de sua efetiva implementação e da avaliação dos resultados produzidos. A análise dos resultados obtidos e a sua confrontação com os esperados é que permite a crítica e a reflexão que alimenta o processo de planejamento entendido como um processo contínuo.

A aprovação do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro - PDDCRJ/92 e a publicação do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - PECRJ/96 simbolizam dois

momentos no planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro inseridos dentro de uma linha temporal onde os dois planos vão se encontrar e caminhar paralelamente, produzindo críticas e reflexões que enriquecem e aprofundam a discussão sobre os rumos do planejamento da cidade e sobre as opções de desenvolvimento econômico e social.

O PDDCRJ/92 tem a força de uma lei complementar, aprovada pelo conjunto de vereadores. Como lei, cada artigo estabelece regras a serem seguidas pelos poderes públicos e pelo conjunto dos cidadãos; logo, os modelos de ação no PDDCRJ/92 se caracterizam pelo seu poder de coerção. A implementação do PDDCRJ/92 está vinculada à observância da lei complementar que o institui q que prevê inúmeros instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros para a consecução dos objetivos propostos.

Os instrumentos urbanísticos: criação de solo, operação interligada, urbanização consorciada, parcelamento e edificação compulsória, desapropriação, tombamento, Áreas de Especial Interesse Social, a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de obras e edificações; os tributários: contribuição de melhoria, IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) progressivo no tempo e diferenciado; os financeiros: os Fundos Municipais de Conservação Ambiental, de Desenvolvimento Econômico, de Desenvolvimento Urbano, de Transporte e Sistema Viário; e os programas definidos para as diversas políticas setoriais visam possibilitar que a cidade e a propriedade cumpram a sua função social, finalidade precípua da ação do estado sobre a cidade no PDDCRJ, buscando garantir, assim, os direitos sociais urbanos a todo cidadão.

Além destes instrumentos, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, de Proteção do Patrimônio Cultural, de Meio Ambiente, de Transporte, de Política Urbana – espaços por excelência, no PDDCRJ/92, de participação da sociedade civil organizada na discussão das políticas públicas e na gestão da coisa pública – compõem os modelos de ação previstos para a implementação do PDDCRJ/92.

O PECRJ/96 se difere bastante do PDDCRJ/92 quanto às ações propostas para a implementação do plano e a concretização do projeto de cidade desejada. A formulação do PECRJ/96 envolve desde o início a preocupação com os modelos de ação que possibilitem a imediata transformação urbana pretendida. Assim, o PECRJ/96 foi pensado e estruturado para a ação imediata e a curto prazo sobre a cidade. Por isso, o modelo de ação escolhido foi o do “projeto”, para que, em pouco tempo, pudesse se concretizar uma série de intervenções sobre a cidade. O “projeto” não tem o caráter coercitivo dos instrumentos previstos no PDDCRJ/92. São propostas que só se justificam caso sejam implementadas de fato, o que reforça a importância dada ao processo e ao efetivo comprometimento dos atores envolvidos. Sem este comprometimento, fica difícil o encaminhamento dos projetos, o que pode inviabilizar o plano.

A operacionalidade é um fator fundamental no plano estratégico, razão pela qual junto a cada projeto estão previstos os futuros responsáveis pela execução e as fontes de financiamento. Além disto, no processo de planejamento estratégico está também prevista a formação de Grupos de Impulsão cuja finalidade é a de, após a aprovação do PECRJ/96, acompanhar e impulsionar a implementação dos projetos. O PECRJ/96 se caracteriza, portanto, por ser um plano de ação que se utiliza de projetos para realizar uma série de transformações sobre a cidade.

4.1.4.2 Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro/2004 “As cidades da Cidade” e Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro/2006

Com o propósito de continuidade ao PECRJ/96, detalhando a cidade através de diversos planos regionais, foi elaborado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/04, sendo que o Plano Diretor esteve em discussão desde 1997 ao período atual, sendo encaminhado à Câmara de Vereadores em 2006, o PDCRJ/06.

A seguir, são demonstrados em quadro os dois planos através de suas variáveis mais significativas, as quais foram estabelecidas para melhor análise comparativa.

QUADRO 16 – VARIÁVEIS DO PDCRJ/06 E DO PECRJ/04

RIO DE JANEIRO		
VARIÁVEIS	**PECRJ/04**	**PDCRJ/06**
INÍCIO DO PLANO contexto/conjuntura	Novo período político administrativo; necessidade fortalecimento local; críticas à valorização da Globalização	Obrigatoriedade de revisão do plano; pressão econômica e do PECRJ/96; Estatuto da Cidade.
ponto de partida	Formação das Comissões Regionais para discussão da cidade juntamente com as Subprefeituras	Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor
iniciativa da elaboração	Prefeitura	Técnicos do Executivo Municipal (Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU) pressionada pelos movimentos populares
influências	Necessidade de participação popular nas decisões, Orçamento Participativo; PECRJ/96.	PDDCRJ/92; Ideário da Reforma Urbana; MNRU, Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor; tradição urbanística dos técnicos da SMU.
o metodologia de elaboração	Método de Plataformas Tecnológicas adotado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, gerando a fusão com o método tradicional de Planejamento Estratégico, gerando então um novo método. Utilizando dados oficiais, foram elaborados gráficos e tabelas, gerando um ranking entre as regiões e apontando pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades, através de projeções durante as reuniões, permitindo agilidade nos trabalhos das Comissões. Para isso, cada região contou com as seguintes fases de trabalho: sensibilização, pré-diagnóstico, diagnóstico,	A base do plano permaneceu a do PDDCRJ/92. Foi nomeada uma Comissão de Planejamento da Secretaria de Urbanismo para coordenar os trabalhos, que seguiram com a criação de Grupos de Trabalho formada por diversos participantes, que subdividiram-se em mais grupos de trabalho, cada um com um tema relevante do plano. O COMPUR, através de sua composição diversificada, acompanhou a elaboração. -

	estratégias, projetos, homologação.	
o financiamento do plano	Prefeitura	Prefeitura
o base da construção teórica	A cidade como um pólo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado (Castells e Borja); A cidade planejada a longo prazo; Desenvolvimento sustentável inicia a nível local; Fatores internos para o desenvolvimento.	Função social da propriedade – Estatuto da Cidade
DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO objetivo do diagnóstico	Identificar as potencialidades e vocações de cada região para definir os objetivos centrais e linhas estratégicas.	Conhecer a cidade e seus problemas para formulação de propostas
resultado	O Rio possui diversas regiões, cada qual com suas especificidades, que devem ser consideradas e valorizadas para o desenvolvimento do município como um todo. Cada região teve resultados distintos.	Cidade dual, cidade marcada pela desigualdade social, pela existência de duas cidades: a urbanizada e a não urbanizada, a legal e a ilegal, a dos incluídos e a dos excluídos
O PROJETO DA CIDADE DESEJADA o modelo da cidade desejada	Cidade empreendedora, com qualidade de vida, com capacidade para ser um centro de pensamento e de geração de negócios, com valorização da cultura e atividades locais	Cidade democrática, com maior participação do cidadão na gestão; Cidade com maior justiça social e garantindo os direitos sociais urbanos a todo cidadão
A PARTICIPAÇÃO ator central	Pessoas convocadas pelas subprefeituras	Técnicos do Executivo Municipal
atores envolvidos	Técnicos do Executivo Municipal, técnicos de outros órgãos de governo (municipal, estadual e federal), sobprefeitos, representantes de entidades dos setores: industrial, comercial/serviços, turístico/hoteleiro, imobiliário/shoppings, financeiro, do setor de educação e produção científica, do setor cultural e religiosos, de sindicatos (patronais e de trabalhadores), do movimento popular (associações), da imprensa, moradores através de questionários aplicados **organização pública, privada e sociedade civil**	Técnicos do Executivo Municipal, técnicos de outros órgãos de governo, vereadores, representantes de entidades técnico-científicas, do setor empresarial (principalmente da Construção Civil e imobiliária, Fóum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor)
espaços de participação	Questionários aos moradores, comissões do plano, reuniões gerais.	Nos grupos de trabalho, na Câmara Municipal e no COMPUR
ator social que mais participa	Setor econômico, mas houve uma participação mais geral	Técnicos da Prefeitura
ESTRUTURA como se estrutura o plano	Plano Regional: - Diagnóstico; - Objetivo central; - Estratégias; - Projetos; - Plano.	- Comissão Municipal; - Grupo de Trabalho; - Subgrupos de trabalho para temas como: transporte e sistema viário, habitação, atividades econômicas, serviços públicos/equipamentos urbanos, meio ambiente; - elaboração texto final pelos técnicos; - revisão pela Procuradoria do Município; - encaminhamento à Câmara de Vereadores; - Discussão do PDCRJ/06.
ASPECTOS QUALITATIVOS DO	- modelo endógeno: análise local para compor o local; - base de sustentabilidade;	- modelo dedutivo, parte da caracterização da cidade e dos problemas encontrados para, então, formularem-se

PLANO o principais características do plano	- estruturado em estratégias, objetivos, ações, projetos/programas; - é integrador e articulador; - define projetos.	propostas; - base físico-territorial; - estruturado em artigos que compõem uma lei; - é normativo e regulador; - define diretrizes de políticas públicas.
objetivo principal do plano	Analisar a cidade do Rio através de 12 regiões diversificadas, valorizando seus aspectos locais.	Políticas públicas urbanas orientadas para a redistribuição da renda visando a redução das desigualdades sociais.
principais conceitos	Desenvolvimento endógeno, desenvolvimento sustentável, regiões da cidade, diversidade	Função social da cidade / função social da propriedade Desenvolvimento sustentável
PROPOSTAS o principais propostas	Formado por 12 objetivos centrais (um para cada região) 68 estratégias 1151 propostas, sendo destacadas as questões econômicas (desenvolvimento), ambientais, turísticas e culturais	- Participação popular na administração municipal; - Controle do uso do solo vinculado à preservação do meio ambiente; - Definição de diretrizes, programas e instrumentos para a execução de políticas públicas de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, de habitação, transporte, serviços públicos e equipamentos urbanos, desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, e de administração do patrimônio imobiliário.
INOVAÇÕES o principais inovações	Desenvolvimento endógeno; Comissões regionais de participação; Instituições de Ciência e Tecnologia; Planos simultâneos; Sistema de monitoramento projetos; Critérios de avaliação de impacto; Trabalho em rede; Orçamento Participativo.	Praticamente sem inovações significativas, uma vez que o plano de 92 já era inovador a ponto de preceder instrumentos do Estatuto da Cidade. Apenas os manteve e alterou algumas áreas de abrangência destes.
MODELOS DE AÇÃO o implementação	Através de ações / projetos / programas	Através de uma lei
PALAVRAS-CHAVE	Regiões, estratégia, parceira, desenvolvimento sustentável	Cidades democráticas, participação, controle, habitação, meio ambiente, transporte.

a) A variável “Diagnóstico da Cidade”

No diagnóstico da cidade para o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – PDDCRJ/06, partiu-se de uma base de dados acumulada na própria Secretaria Municipal de Urbanismo – sobretudo, dados físico-urbanísticos sobre a cidade (o que é coerente com a tradição urbanística existente na Prefeitura) – e de um Diagnóstico elaborado pelo Instituto Pereira Passos.

O Estatuto da Cidade também contribuiu salientando os elementos necessários de análise para que todos os elementos da cidade se fizessem presentes no diagnóstico.

Assim, está presente no PDCRJ/06 a discussão sobre a função social da cidade, os direitos urbanos, a participação da população na gestão da cidade e a necessidade do estabelecimento de canais de participação e de instrumentos de controle (contribuindo para a constituição da chamada “democracia participativa”), até pela recente mobilização social

que vem tomando o Rio de Janeiro novamente, nos moldes do que aconteceu no plano de 92.

No diagnóstico da cidade para o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/04, o ponto de partida se dá na divisão da cidade em regiões, para que estas então sejam detalhadas. Foram utilizados dados oficiais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE e Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos-IPP, além de diversos outros órgãos. Também, um questionário foi aplicado em moradores das regiões, feitos com modelo estatístico próprio.

Esses dados então foram organizados em gráficos e tabelas para serem utilizados nas reuniões, gerando então um ranking de pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades de cada região. As projeções simultâneas de informações contribuíram para a geração de rápido consenso.

Permanece o método definido como um “diagnóstico de resultados”, pois se volta desde o primeiro momento para os temas considerados estratégicos para a cidade. O diagnóstico é chamado de “estratégico” porque, além de centrar-se somente sobre os temas principais. O diagnóstico estratégico leva em consideração sempre o entorno, permanecendo como no primeiro plano estratégico, agora com a diferença de que o entorno são as outras regiões.

No diagnóstico do PDCRJ/06, a preocupação com o externo é inexistente. O alvo continua sendo o público interno e a questão urbana. A questão central não é a do emprego, mas sim a garantia dos direitos sociais urbanos – compreendidos como o direito à moradia, à educação, à saúde, ao lazer, aos transportes, à infra-estrutura urbana - a todo cidadão. Os temas dos grupos de trabalho de diagnóstico (constituído de técnicos do executivo municipal, de entidades científicas e de representantes da sociedade civil organizada) foram, então, habitação, transporte e sistema viário, meio ambiente, serviços públicos/equipamentos urbanos e atividades econômicas. Cada grupo trabalhou sobre estes temas buscando caracterizá-los no contexto da cidade, identificar problemas para, depois, elaborar propostas de políticas e programas e, ainda, de instrumentos que possibilitassem implementá-las. Não é um diagnóstico de resultados, mas um diagnóstico que envolve uma “compreensão” da cidade.

Logo, no PDCRJ/06, o diagnóstico é o de uma cidade dual, partida, da existência de duas cidades e duas realidades sociais completamente distintas, mas com meios e necessidades de integração. No PECRJ/04, o diagnóstico é estratégico, ou seja, depende dos temas anteriormente definidos como aqueles que serão diagnosticados ou identificadas as tendências, os pontos fortes e pontos fracos.

Mesmo com novas tecnologias, nova metodologia, o PECRJ/04 permaneceu com a ênfase na produção do consenso, agora de forma mais ágil pelos instrumentos utilizados. Mas de um modo geral, houve um levantamento de informações bem superior ao que aconteceu no PECRJ/96.

b) A variável “projeto da cidade desejada”

Através do Estatuto da Cidade, determina-se que a cidade seja o espaço da igualdade, devendo ser trabalhados conceitos e aplicações da função social da propriedade, com a incumbência ao Estado de redução das desigualdades provocadas pelo regime de produção capitalista que faz, da cidade, objeto de acumulação. Amplia-se, também, o conceito de cidadania, na medida em que a sociedade civil, através de suas entidades representativas, passa a ser co-responsável pela gestão da cidade.

A cidade desejada é aquela onde todos têm direito e acesso aos benefícios da urbanização e aos direitos sociais urbanos no seu sentido mais amplo; é aquela que constrói e amplia o conceito de cidadania através da participação direta da população na sua gestão; é a cidade democrática que orientou o debate sobre o planejamento das cidades e cujos conceitos foram razoavelmente incorporados em alguns planos diretores, como o do Rio.

A construção teórica que orienta o projeto de cidade contido no PECRJ/04 mantém a condição de cidade empreendedora, com qualidade de vida, com capacidade para ser um centro de pensamento e de geração de negócios, porém, agora com o preceito de que o sistema endógeno de desenvolvimento é essencial. Nada mais é a cidade que um ator político, agora local, na medida em que articula os diversos agentes sociais numa operação de promoção do desenvolvimento econômico e social.

c) A variável “participação da sociedade nos planos”

A participação da sociedade no processo de planejamento é um elemento que caracteriza tanto o planejamento urbano pós Estatuto da Cidade quanto o planejamento estratégico de cidades, embora, em cada plano para o Rio esta participação aconteça de forma diferenciada.

No Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – PDCRJ/06, a participação social está presente por pressão desta ao Poder Executivo e Legislativo, mesmo sendo condição legal essencial à ampliação do conceito de cidadania e de democracia. Já no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - PECRJ/04, a participação é condição estratégica para a

efetiva implementação do plano e para a produção de um pacto social, necessário ao projeto estratégico para a cidade e, devido às intensas críticas ao sistema participativo do PECRJ/92, tentou-se nessa versão criar mais credibilidade ao plano através da participação de maior número de pessoas e de diversas representações.

No processo de elaboração do PDCRJ/06 o principal ator é o técnico do Executivo Municipal, porém o impulso inicial para elaboração do plano diretor se dá em função da exigência legal e pressão dos movimentos sociais apoiados pela Câmara Municipal. Mas a Comissão de Elaboração assim como o Grupo de Trabalho teve como predomínio a participação de entes públicos, além de ser mais intensa por parte daqueles segmentos com interesse imediato sobre a cidade: o setor imobiliário e a indústria da construção civil (o que explica visto que, na verdade, o plano diretor é, em última instância, uma lei de uso e ocupação do solo).

Mas a pressão exercida por esses setores ao Executivo também gerou ao longo dos anos a tentativa de alterações pontuais a fim de facilitarem intervenções de interesse privado. Mesmo sendo discutido em algumas instâncias, o plano foi alterado em alguns pontos quando sua redação já se encontrava concluída pelos técnicos, alterações estas solicitadas ou até mesmo incluídas por outros setores do Executivo.

No processo de elaboração do PECRJ/04, os principais atores são os convidados pelas subprefeituras, mas em número bastante expressivo, como a formação de 87 grupos de trabalho, entre os diversos atores sociais. Também o elemento questionário é aplicado pela primeira vez, dando oportunidade de participação de maior alcance.

Portanto, embora necessária à efetivação dos planos, a participação ocorreu de forma diferenciada dos planos anteriores, sendo que o PDCRJ/06 perdeu participação ao PDDCRJ/92 e nos planos estratégicos a situação foi contrária, sendo maior a participação no último plano, bem mais representativa e em número também, porém,ainda com grau significativo de direcionamento.

d) As variáveis estrutura, características, propostas e inovações de cada plano

A principal diferença entre o PDCRJ/06 e o PECRJ/04 é que o plano diretor é uma lei, aprovada na Câmara Municipal e, portanto, de caráter normativo e regulador, estabelecendo parâmetros para o uso e a ocupação do solo e diretrizes para as políticas setoriais urbanas (bem como instrumentos e programas que permitam a sua implementação), com uma base de ordenamento físico-territorial.

O PECRJ/04 é um plano que continua estruturado em estratégias, objetivos, ações e projetos: é a “moldura” que aglutina e articula os diversos projetos em torno de um projeto

estratégico para a cidade. Não tem caráter regulador, tem o papel de articular os diversos agentes públicos e privados para um projeto de desenvolvimento comum da cidade. A base econômica ainda predomina, ao se tratar do desenvolvimento de cada região, mas não é tão dominante quanto o plano anterior.

A caracterização da cidade e a identificação dos diversos problemas – o Rio como uma cidade partida, com a maior parte de sua população constituída de “excluídos” dos benefícios da cidade – para a formulação de propostas são essenciais no Plano Diretor para que este cumpra o papel de política urbana para o município, tendo como núcleo central o desenvolvimento da função social da cidade.

Para o desenvolvimento da função social da cidade, o plano vai estabelecer limites ao direito de propriedade, propor mecanismos que possibilitem coibir a especulação imobiliária, definir instrumentos que permitam a regularização fundiária e urbanística da cidade dita como “ilegal”, propor a ampliação dos canais de participação popular na gestão da cidade. O foco do PDCRJ/06 volta-se, portanto, exclusivamente para a escala municipal, local, tendo como referência a construção da cidadania, através da “inclusão” e da participação na gestão democrática da cidade. Não há praticamente instrumentos inovadores em função de o PECRJ/02 já ter sido contemplado pelos instrumentos do Estatuto da Cidade, antes mesmo da sua vigência.

Entre as maiores inovações encontram-se os prazos, limites e obrigatoriedades para elaboração dos projetos complementares, assim como aplicações dos instrumentos na gestão efetiva das idades, como Conselhos Municipais, IPTU Progressivo no Tempo, etc.

O PECRJ/04 estabelece um conjunto de projetos que se constitui num plano de ação sobre a cidade e em parceria com diversos setores, visa a mudança local num menor espaço de tempo possível. Assim, a principal função deste plano é política e de articulação com os atores públicos e privados que atuam sobre a cidade para uma instância de planejamento e de execução de políticas públicas independente do governo local, embora com a sua participação.

Entre as inovações mais significativas estão o foco de análise que passou a ser endógeno, ressaltando cada região e suas características, organização de Comissões Regionais com o intuito de maior participação, influência de instituições de ciência e tecnologia, relação entre os 12 planos estratégicos, além de inclusão de propostas junto ao Orçamento Participativo. Este último item criticado por diversas entidades, uma vez que a seleção das indicações ficou a cargo da Secretaria Municipal de Fazenda.

e) A variável “modelos de ação”

Conforme já descritos seus conceitos no primeiro estudo de caso avaliativo, a implementação dos planos depende dos instrumentos que são previstos (normalmente neles mesmos) que permitam a sua aplicação e a realização (ou não) dos objetivos e metas que se pretende atingir.

O verdadeiro sucesso do plano depende da previsão destes modelos de ação, de sua efetiva implementação e da avaliação dos resultados produzidos. A análise dos resultados obtidos e a sua confrontação com os esperados é que permite a crítica e a reflexão que alimenta o processo de planejamento entendido como um processo contínuo.

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – PDCRJ/06 e o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ/04 continuam colaborando com a formação de duas formas distintas de gestão, uma vez que os planos não traduzem mesmos objetivos nem modelos de ações complementares.

O PDCRJ/06 tem a força de uma lei complementar, a ser aprovada pelo conjunto de vereadores. Como lei, cada artigo estabelece regras a serem seguidas pelos poderes públicos e pelo conjunto dos cidadãos. A implementação do plano está vinculada à observância da lei complementar que o institui q que prevê inúmeros instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros para a consecução dos objetivos propostos.

Além destes instrumentos urbanísticos, os Conselhos Municipais garantem a participação da sociedade civil organizada na discussão das políticas públicas e na gestão da coisa pública, compondo também os modelos de ação do PDCRJ/06.

Nesta variável, o PECRJ/04 se difere bastante do PDCRJ/06 quanto às ações propostas para a implementação do plano e a concretização do projeto de cidade desejada. Como é apenas um plano, não uma lei, estipula meios de garantir a execução dos projetos através do compromisso criado com a sociedade civil, utilizando-se para isso mecanismos de controle através de um Sistema de Monitoramento para facilitar a impulsão dos projetos e planos, avaliação dos mesmos e como maior inovação, a tentativa de inserir os projetos no Orçamento Participativo do município.

4.2 O MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC

O Município do Joinville é descrito através de sua caracterização geral, sua inserção na rede de municípios (nacional e internacional), dados socioeconômicos, evolução urbana, sistema de planejamento, detalhando seu plano diretor e plano estratégico.

4.2.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO



Figura 12 – Mapa localização Município de Joinville no Estado de Santa Catarina
Fonte: www.mapavivo.com.br.

A colonização de Joinville foi iniciada com o empreendimento da Sociedade Colonizadora Hamburguesa de 1849, nas terras dotais da princesa Francisca Carolina, filha de D. Pedro I, no estado de Santa Catarina. O decreto imperial nº 537, do Rio de Janeiro, concedia privilégios e isenções aos colonizadores, como: isenção do serviço militar, do pagamento de impostos e taxas aduaneiras, liberdade religiosa e proibição do emprego de escravos e facilidade para naturalização. (TERNES, 1993)

Nos primeiros meses de colônia, características marcantes foram o ritmo e o rumo dos acontecimentos, com a multiplicação das habitações e dos caminhos em todas as direções e quase ao mesmo tempo. Ternes (1993) relata que uma das primeiras obras de engenharia da colônia foi a drenagem dos terrenos. No ano seguinte à criação da colônia

surgiram duas olarias, que proporcionavam a construção de casas mais confortáveis e que, a cada dia, multiplicavam-se pela vila.

Ao fim da primeira década, a colônia do senador Mathias Schroeder chega aos 3.050 habitantes que desembarcaram de 42 navios em São Francisco do Sul. As estradas se expandiram nas direções norte-sul e oeste, estabelecendo-se uma ambiciosa malha viária, com mais de 46 pontes. (TERNES, 1993). A colônia esboça os primeiros sinais de um destino profetizado por muitos dos que por ali passavam: o de se tornar uma cidade líder na região e na província.

A expansão do núcleo urbano se dá com a chegada do engenheiro químico e representante do príncipe de Joinville, Fredrich Brustlein, que adquire grande área ainda não urbanizada no centro da colônia, construindo a obra onde hoje é o Museu da Imigração, com arruamento, divisão das quadras em lotes, comercialização e ocupação da área central da colônia, estabelecendo o traçado tradicional das quadras atuais.

O caráter expansionista da cidade de Joinville deve-se aos planos da Sociedade Colonizadora em dar à colônia um destino agrícola. Entretanto já se observava uma tendência comercial e industrial.

A década de 1880 marca uma nova fase para Joinville. A consolidação do ciclo do mate encerrou sua condição agrícola, iniciando dois outros estágios da evolução econômica joinvillense: num primeiro instante, importante e dinâmico entreposto comercial, diversificando suas atividades e estimulando, em um segundo instante, promissores ramos industriais. (FICKER, 1965)

Havendo necessidades de obras de urbanismo, devido ao crescente comércio de erva-mate e a ocupação de novas áreas ao longo do rio Cachoeira, é criada a Sociedade de Embelezamento em 1893, auxiliando a Superintendência Municipal na realização de obras específicas como praças e outros espaços públicos, consolidando a vida urbana na virada do século XIX.

Segundo Ficker (1965), em 1990 o município conta com 19.847 habitantes, atingindo seu apogeu tipicamente colonial e inicia uma nova fase com a emancipação comercial e industrial.

Ao completar o primeiro meio século de existência, a 9 de março de 1901, Joinville tinha realizado duas grandes proezas: transformara-se na mais importante e progressista das colônias fundadas em meados do século XIX e já esboçava, de forma consistente e irreversível, o destino de uma irrefreável urbanização. Transformava-se, rapidamente, em cidade.

Em 1926, com 75 anos de idade, Joinville se arroja num cotidiano feito com ingredientes que caracterizavam a vida urbana. Os quatro administradores da cidade nos primeiros 20 anos do século XX dotaram a cidade de mecanismos institucionais capazes de

organizar a vida urbana. De acordo com Ternes (1993), no ano de 1895 Joinville já teria a sua primeira lei orgânica, seguida de resoluções sobre códigos de posturas, impostos e contribuições de melhorias, licenças para construir, etc. Neste período Joinville conhece feições mais urbanas, com preocupações dos administradores em embelezar a cidade com praças e jardins, e o melhoramento das ruas com mecanização e escoamento das águas pluviais.

Segundo Ternes (1993), em 1950 a cidade possuía 43.334 habitantes e três décadas mais tarde, em 1980, seis vezes maior, com 235.682 habitantes e, 93,20% vivendo na cidade. Esta desenfreada explosão demográfica se deve a diversos fatores: a industrialização, com a geração de empregos; o fascínio por uma vida melhor e os benefícios da cidade, principalmente como Joinville na década de 1960, com vida pacata e ordeira.

Para Bourscheid (1993), houve em Joinville uma grande expansão urbana a partir do ano de 1950, que ampliou o perímetro urbano, invadiu as áreas agrícolas, provocando o declínio desta atividade e gerando imensos vazios. A ocupação do solo num modelo de baixa densidade determinou a imagem de “cidade horizontal”.

Joinville alcança, em 1974, a 13ª colocação no ranking dos 500 municípios mais desenvolvidos do país, seguindo pesquisa nacional da revista “Dirigente Municipal”, do grupo Visão. Segundo Ternes (1993): “Trata-se de inequívoca – e última, registre-se – demonstração de excepcional qualidade de vida que a cidade ainda conseguia oferecer aos seus habitantes, no início da década de 70”. A partir daí, no governo Pedro Ivo Campos (1973-1977), surgem precários loteamentos na periferia da cidade, desafiando o poder público a gerir o ordenamento urbano face ao explosivo crescimento populacional.

Nas décadas de 1970 e 1980, Joinville se desfigura de suas características históricas, perdendo sua identidade. As carências da periferia, a escassez de recursos e a explosão demográfica imobilizam a administração pública. No governo de Luiz Henrique da Silveira (1977-1982), além de Joinville, inúmeros municípios brasileiros passam por momentos difíceis.

Para humanizar a cidade, recuperar as condições ambientais, dotar os bairros de infra-estrutura e melhorar o sistema de transporte coletivo e a malha viária, o prefeito Luiz Gomes (1989-1992) lança o plano “Desperta Joinville”, promovendo o resgate das condições urbanísticas que a cidade havia perdido nas últimas quatro décadas. (TERNES, 1993)

Ultrapassados os desafios do final do século XX, Joinville ingressa no novo milênio virando mais uma página de sua história. Alicerçada no status de maior e mais rica cidade catarinense, símbolo de sucesso e desenvolvimento, passa a adquirir feição mais cosmopolita, neste momento, em que questiona o modelo industrial, perguntando-se até que

ponto o desenvolvimento desse setor é positivo para a cidade e seus habitantes. Os cenários anteriores só industriais passam a ser divididos com os setores de serviços e turismo.

A preocupação em ordenar o crescimento de Joinville através de uma ação de planejamento urbanístico institucionalizado não é recente, tendo início em 1965 com a elaboração do Plano Básico de Urbanismo, da Sociedade Serete de Estudos e Projetos, de São Paulo, associada ao arquiteto Jorge Wilheim. Este plano foi o documento de análise da situação e tendências do desenvolvimento social e urbanístico, que serviu de subsídio para a formulação de diretrizes do Plano Diretor a ser elaborado posteriormente. Até então, a atividade de planejamento urbano vinha sendo desenvolvida pelo setor de Planejamento e Urbanismo, vinculado à diretoria de Obras Públicas. (JOINVILLE, 2001)

A partir de 1973, no governo de Pedro Ivo Campos, não houve hesitação em se dar prioridade máxima ao Plano Diretor de Joinville, projetado em 1965, e também pela sua aprovação na Câmara de Vereadores. Pedro Ivo propõe, a Câmara aprova e começa a execução do Plano Diretor, transformado em Lei, de nº 1.262/73, regulamentando o chamado Plano Básico de Urbanismo.

A administração municipal implantou as bases do sistema local de planejamento, que resultou na reformulação do capítulo referente ao uso do solo no Plano Diretor, dando origem à Lei nº 1.411/75. Também foi efetuada a regulamentação do uso do solo no Distrito Industrial, com base em um Plano Diretor do Distrito Industrial, elaborado em 1975 pela Planisul AS, de acordo com o que preconizava o Plano Diretor de 1973. (JOINVILLE, 2001)

A partir de 1976 o planejamento físico-territorial tem suas atividades reduzidas sendo retomada no início da década de 1980, com o diagnóstico elaborado pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica GTZ.

Com a intenção de administrar e direcionar melhor as ações de planejamento urbano na cidade, no governo de Wittich Freitag, procedeu-se uma ampla revisão do Plano Diretor de 1973, gerando o Plano de Estruturação Urbana de 1987 (PEU-87), elaborado por técnicos joinvillenses sob a coordenação do arquiteto Eduardo Gineste Schroeder. O PEU-87 representou uma importante base teórica e foi capaz de ensejar a criação de um organismo autônomo, em 1992, com a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville – IPPUJ. Com base no PEU-87 e após ampla discussão junto à comunidade e Câmara de Vereadores, foi aprovada a Lei que dotou a cidade de uma nova base normativa de uso e ocupação do solo, a Lei nº 27/96. (HERZER, 2006)

4.2.2 O PLANO ESTRATÉGICO DE JOINVILLE – PEJ/2003

Num período em que as instituições, empresas e lideranças debatiam a necessidade de um planejamento para Joinville, culminando no movimento “Pensando Joinville” , este então originou a idéia de realizar um plano estratégico para a cidade.

Foi então que o plano surgiu da proposta do Desenville (Conselho de Desenvolvimento de Joinville), composto do Prefeito Municipal, secretários municipais e empresários. Para isso, foi contratada uma empresa de consultoria, a Pagnoncelli & Associados.

O trabalho tinha as seguintes premissas, de acordo com Pagnoncelli e Aumond (2004):

- Que o futuro de Joinville pudesse ser debatido e decidido por toda a comunidade;
- Que servisse de norte para as futuras administrações municipais;
- Que o processo de elaboração e o conteúdo fossem suprapartidários.

Dessa forma, iniciou-se o Plano Estratégico de Joinville – PEJ em 19 de maio de 2003 e sua entrega se deu em 9 de dezembro de 2003.

a) O processo de elaboração

O material final do plano recebeu o nome de “Cartilha do Planejamento Estratégico de Joinville”, o qual conta com o retrato da realidade e das aspirações de toda a comunidade, que se manifestou através de mais de 3 mil pessoas de diversos segmentos da sociedade.

Primeiramente, foi montada uma equipe interna da Prefeitura para o trabalho, sendo que a consultoria externa se fazia presente uma vez por mês. Para não caracterizar um plano do poder público, foram inseridos outros profissionais externos para contribuírem na avaliação dos trabalhos. A secretaria responsável foi a Secretaria de Desenvolvimento do município e então assumiu o papel de Comitê Executivo.

O prefeito se afastou no plano para não caracterizá-lo como partidário ou de governo, reaparecendo apenas após seu lançamento ao assumir as estratégias e objetivos do plano como diretrizes para o plano de governo.

Além do Comitê Executivo, a estrutura formada pelo Conselho Diretor (orientador do Comitê Executivo), Conselho da Cidade (órgão máximo de participação) e Grupos Técnicos

de Trabalho (especializados em áreas de interesse). O Conselho Diretor foi formado por 19 pessoas mais o presidente e se reuniam a cada 15 dias para avaliação do plano.

Já o Conselho da Cidade era composto por representantes das 100 entidades mais representativas de Joinville, que validavam o plano ao final de cada etapa. Simultaneamente, os grupos técnicos trabalhavam constantemente na análise dos dados dos 3 mil questionários respondidos pela comunidade com o objetivo de diagnosticar os pontos fracos, fortes, ameaças e oportunidades, utilizando-se para isso da técnica SWOT.

A elaboração do PEJ/03 pode ser dividida em 3 etapas, sendo a cartilha e materiais analisados na pesquisa em questão correspondentes à primeira etapa:

- Formulação do plano;
- Implementação do plano;
- Execução e atualização do plano.

Quanto à estrutura do plano, esta divide-se nas fases conforme QUADRO 17.

QUADRO 17 – ESTRUTURA DO PEJ/03



Fonte: PAGNONCELLI e AUMOND, 2004.

A análise dos ambientes interno e externo, chamada de diagnóstico, foi desenvolvida a partir de alguns temas-chave, subdivididos posteriormente e debatidos entre os Grupos de Trabalho.

b) Aspectos relevantes do Plano

A Cartilha do Planejamento Estratégico de Joinville tem como foco o lema “Joinville 2020” e salienta ser um documento que espelha a realidade e os desejos de toda uma comunidade. Também, o plano é orientado por 3 linhas mestras: a Legitimidade (efetiva participação e aprovação da comunidade), a Acuracidade (esmero e rigor científico) e o respeito ao Prazo.

QUADRO 18 - PEJ/03

<table>
<tr><th colspan="2">PEJ/03</th></tr>
<tr><td colspan="2">Visão de Futuro: ser uma cidade sustentável, solidária, hospitaleira, empreendedora, voltada à inovação, com crescente qualidade de vida, motivo de orgulho da sua gente, onde se realizam sonhos.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Vocações Potenciais: Turismo – negócios, eventos, ecológico e rural
Indústria – plástico e metal-mecânico
Informática – software e automação
Pólo Regional</td></tr>
<tr><td>Estratégias
1. Promover a inclusão social, com ênfase na capacitação tecnológica e melhoria de renda das pessoas.
2. Incorporar o conceito de sustentabilidade na educação.
3. Atuar na preservação, conservação e recuperação do meio ambiente.
4. Manter e atrair investimentos.
5. Incentivar e qualificar o empreendedorismo local com ênfase no associativismo.
6. Integrar educação, pesquisa e empreendedorismo para promover a inovação.
7. Garantir infra-estrutura urbana sustentável.
8. Limitar a expansão urbana ao ponto de equilíbrio da sustentabilidade.
9. Melhorar a segurança.
10. Promover um salto de desenvolvimento do turismo.
11. Internacionalizar a economia da cidade, principalmente das micro, pequenas e médias empresas,
12. Resgatar, preservar e estimular as manifestações culturais como fator de diferenciação.
13. Identificar, manter e atrair talentos inovadores;
14. Fomentar a integração do tecido social;
15. Desenvolver a marca “Joinville”com foco nos atributos culturais e de sustentavilidade</td><td>Programas Estratégicos
1. Desenvolvimento do cluster metal-mecânico.
2. Cluster de plástico.
3. De software.
4. De Automação.
5. De pólo regional integrado.
6. Do turismo de negócios e de eventos;
7. Do turismo ecológico e rural com base no empreendimento familiar.
8. Internacionalização da economia.
9. Da “Marca Joinville”.
10. Do empreendedorismo local.
11. Do associativismo.
12. Inclusão e promoção social.
13. De equipamentos sociais.
14. Atualização do plano diretor físico-territorial.
15. Atualização e modernização da legislação municipal.
16. Melhoria da gestão nos serviços púbicas.
17. Infra-estrutura urbana sustentável.
18. Preservação, conservação, recuperação e manejo ambiental;
19. Saneamento básico;
20. Incorporação da sustentabilidade na educação.
21. Fortalecimento da identidade cultural.
22. Melhoria da segurança.
23. Desenvolvimento integrado da saúde e cidadania.</td></tr>
</table>

Fonte: PEJ, 2003.

A partir das análises dos ambientes, foi desenvolvido o conteúdo do plano propriamente dito, o qual pode ser sintetizado em seus principais pontos através do QUADRO 18.

Destaque ao PEJ/03 que, para cada um dos 23 programas estratégicos, foi ou está sendo criado um grupo de trabalho para coordenar o planejamento, implantação e monitoramento dos programas.

4.2.3 O PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE – PDDSJ - 2006

Como o planejamento não pode ser um elemento fixo e sim flexível às mudanças ocorridas no meio, o Plano Diretor de Joinville passou por mudanças a fim de atender aos anseios da iniciativa privada e opinião pública que, em conjunto com a administração municipal, desenvolveram o Plano Participativo, em face ao que dispõe o Estatuto da Cidade e que constitui um importante instrumento para a elaboração de um Plano Diretor eficaz (HERZER, 2006).

Neste contexto, o município de Joinville efetuou a revisão de seu Plano Diretor, em vigor desde 1973, durante o ano de 2006, atendendo uma exigência legal (Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2001) e prevenindo mazelas urbanas, sociais, econômicas e ambientais decorrentes do uso inadequado do solo urbano.

O novo Plano Diretor para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – PDDSJ/06 garantiu a participação popular para tornar o processo mais democrático e aproximar governo e população e também abrangeu três áreas importantíssimas: a área físico-territorial, que diz respeito ao uso do solo; a área social, que visa garantir a qualidade de vida da população; e a área econômica, que é responsável por garantir a execução do Plano. E assim, cumpre sua razão maior que é a obtenção de um desenvolvimento sustentável no município.

Tem como base a compreensão do município a partir da realidade das suas diferentes zonas: a rural e a urbana. Seu objetivo principal é orientar a definição dos mecanismos de intervenção no planejamento municipal, assumindo o papel gerenciador da ordenação do território em sua totalidade, priorizando o desenvolvimento sustentável e o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

a) O processo de elaboração do PDDSJ/06

O processo de revisão e elaboração do Plano Diretor de Joinville constituiu-se, basicamente, nas seguintes fases:

- Apresentação da metodologia de trabalho;
- Divulgação do plano;
- Elaboração da leitura da cidade;
- Apresentação da leitura da cidade;
- Definição e apresentação dos eixos estratégicos;
- Definição e apresentação do projeto de lei.

Antes do lançamento dos trabalhos de revisão do PDDSJ/06, o Prefeito Municipal nomeou os membros que fariam parte da estrutura de acompanhamento de todo o processo de elaboração do Plano, que foi assim composta:

- Conselho Gestor do Plano: formado por 15 membros. Todas as decisões tomadas pelo Comitê Executivo devem passar pelo Conselho Gestor do Plano;
- Comitê Executivo: formado por técnicos, servidores ou não, e responde pela execução do processo de elaboração do Plano, coordenando os trabalhos das diversas pessoas e grupos envolvidos em todas as etapas dos trabalhos;
- Grupos Temáticos: formados por munícipes voluntários com notório conhecimento nas respectivas áreas.

Em suma, o novo PDDSJ/06 foi elaborado através de um diagnóstico do município, seguido pela formulação de propostas e definições de eixos estratégicos, pela formulação de instrumentos de política urbana e rural e, finalmente, pelo projeto de lei, seguido de sua aprovação, num modelo de gestão onde a sociedade joinvillense é convocada a dar a sua visão da cidade.

A primeira etapa, que antecedeu o início dos trabalhos de revisão do Plano Diretor, visou divulgar o processo através da apresentação da proposta metodológica de trabalho, na Câmara de Vereadores de Joinville, mostrando e disponibilizando canais de comunicação que visavam a formulação da sistemática de trabalho do plano.

Essa fase teve como público alvo as principais lideranças da cidade, convidadas através de todas as instituições representativas da sociedade joinvillense, através de e-mails reforçando o convite, inserções junto à mídia (jornais, rádios e TV) e informações no site da Prefeitura e do IPPUJ (Instituto de Planejamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville).

A divulgação marcou o início oficial do Plano. A intenção dessa etapa foi justamente promover a participação popular na revisão do Plano, em sintonia com o que preconiza o Estatuto da Cidade, sensibilizando, mobilizando, envolvendo e comprometendo a comunidade com o novo Plano Diretor e conseqüentemente com o futuro da sua cidade.

Essa etapa se mostra de extrema importância, pois além de garantir o caráter popular do Plano, faz com que a população se sinta valorizada, na medida em que é chamada para relatar a sua leitura pessoal do município.

Uma das etapas mais relevantes para se promover a revisão do Plano Diretor foi a leitura da cidade, subdividida em leitura técnica e leitura comunitária. Através delas, a equipe técnica do IPPUJ promoveu uma caracterização geral do município de Joinville.

Na leitura técnica, uma equipe do IPPUJ foi responsável pelo levantamento de informações e dados urbanísticos, econômicos e sociais de Joinville, cuja coleta foi efetuada de acordo com temas estruturais como ambiente natural, ambiente construído, aspectos econômicos, aspectos sociais e gestão participativa. Através da sistematização das informações coletadas, foram produzidos mapas temáticos, gráficos e relatórios, os quais representam uma importante fonte de dados técnicos da cidade, apontando o perfil de Joinville.

Paralelamente à leitura técnica foi efetuada a leitura comunitária que garantiu a participação da população no Plano, envolvendo toda a sociedade e sendo algo inédito na história do planejamento de Joinville, atuando como a mais importante ferramenta do reconhecimento da realidade local.

A leitura comunitária foi iniciada com o levantamento, através de uma consulta à população por meio de questionários domiciliares, os quais solicitavam manifestação da comunidade quanto o que consideravam bom em Joinville e que deveriam ser preservados, do que era ruim e deveria ser melhorado e o que as pessoas gostariam que fosse discutido no Plano Diretor.

Em seguida, foram feitas as reuniões dos segmentos geográficos, totalizando 17 reuniões na abrangência das secretarias regionais de bairro e na área rural. Além dessas, foram mais 3 reuniões em 2 localidades devido as suas especificidades e a relativa distância do núcleo central. Para tais reuniões foram convidadas todas as lideranças locais e população em geral, os quais foram divididos em grupos de acordo com o respectivo bairro onde, através de uma breve dinâmica, discutiram-se os resultados dos questionários específicos do local.

Em período similar às reuniões do segmento geográfico, foram efetuadas as reuniões do segmento sócio-econômico, tendo sido realizadas sete reuniões com gestores e representantes do poder público, movimentos sociais e populares, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais, entidades de ensino e de pesquisa, ONG’s e Conselhos municipais, estaduais e federais. Nestas reuniões foram discutidos os pontos fortes e fracos, bem como as ameaças, as oportunidades e as tendências de cada segmento e que mereciam ser discutidos no PDDSJ/06.

Ainda nessa etapa ocorreram as chamadas reuniões temáticas, as quais abordaram temas específicos de segmentos estratégicos básicos e que nortearam o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville – PDDSJ/06, como estruturação territorial e integração regional, promoção econômica, qualidade do ambiente natural, qualidade do ambiente construído, promoção social, mobilidade urbana e rural e gestão do planejamento participativo. Foram realizadas dez reuniões temáticas, das quais participaram somente pessoas com notório conhecimento em cada tema. Essas reuniões, com caráter estritamente técnico, tiveram por objetivo filtrar e nortear todas as respostas dos questionários feitos e os resultados das discussões nas reuniões dos segmentos geográfico e sócio-econômico, para traduzir em linguagem técnica o perfil de Joinville traçado pela sociedade.

Essa tradução do perfil de Joinville foi efetuada a partir do diagnóstico das leituras técnicas e comunitárias, que teve, segundo o IPPUJ, a seguinte metodologia:

- Análise histórica, com a releitura dos antigos documentos de planejamento elaborados em Joinville, e a leitura e análise do estatuto da Cidade e do Planejamento Estratégico de Joinville;
- Análise do quadro urbanístico recente, com a elaboração e a leitura do texto síntese, gerado a partir dos seguintes eventos: consulta à população através dos questionários distribuídos, reuniões do segmento geográfico, reuniões do segmento sócio-econômico e reuniões temáticos;
- Reuniões de trabalho com a comunidade em geral, para discussão sobre o produto das análises anteriores, na tentativa de se buscar subsídios adicionais à caracterização do território e na intenção de se embasar diretrizes prévias de ordenamento municipal delineadas pela equipe técnica do Plano.

Após a elaboração e o diagnóstico das leituras técnicas e comunitárias, estas foram apresentadas a toda a população em Audiência Pública na Câmara de Vereadores de Joinville, com o objetivo de discutir o diagnóstico formulado sobre a leitura da cidade.

Nessa Audiência Pública foram eleitos os quarenta delegados e seus suplentes que colaboraram na definição dos eixos estratégicos. Também nessa ocasião foi apresentada a minuta da Lei do Plano Diretor devido à pressão sofrida pela equipe técnica do Plano por parte da sociedade em geral que cobrava estágios avançados a cada reunião, às vezes atropelando a metodologia inicialmente proposta.

Como o diagnóstico das leituras gerou uma grande quantidade de informações, como documentos, mapas, gráficos, relatórios, etc., a equipe técnica efetuou uma filtragem dessas informações com a finalidade de tornar a sua apresentação mais atraente e também eficaz, sendo de fácil assimilação pela população. Essa filtragem gerou o Documento

Síntese da Leitura da Cidade, elaborado pelo IPPUJ, onde se apresenta uma caracterização geral do município de Joinville. (JOINVILLE, 2006).

A definição dos eixos estratégicos seguiu a Minuta da Lei do Plano Diretor para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville apresentada na 1ª Audiência Pública. Para tal definição, foi realizada a 1ª Conferência Pública do Plano Diretor com o objetivo de apreciação e discussão dos temas abordados na Minuta da Lei do Plano Diretor, na leitura técnica, nos resultados obtidos através de reuniões realizadas nos bairros e junto aos segmentos da sociedade, propondo a análise, ajustes, revisão e aprovação das diretrizes, instrumentos e do macrozoneamento, que são parte integrante da Lei do Plano.

Puderam participar da Conferência os delegados titulares, os suplentes e as população interessada, mas esta somente como observadora, sem direito a voz e voto. A metodologia utilizada para a definição dos eixos estratégicos foi a divisão dos diversos temas relacionados ao planejamento da cidade em Grupos de Trabalho. Para cada grupo foram realizadas Oficinas Temáticas onde discutiram as diretrizes parte do novo Plano. Após a definição, as diretrizes foram submetidas à seção Plenária Final, debatidas através de pronunciamentos a favor e contra.

No final do período das Conferências, foram apresentados e votados a Minuta definitiva da Lei do Plano Diretor, os instrumentos, as Diretrizes e o Macrozoneamento.

Após as Conferências com a população, procedidas as alterações aprovadas em Plenária na Minuta da Lei do Plano, o mesmo foi analisado acerca de sua viabilidade técnica, urbanística e jurídica pelo IPPUJ e pela Procuradoria Geral do Município.

Em seguida, o Projeto de Lei foi enviado à Câmara de Vereadores para análise e posterior votação, onde se encontra atualmente.

b) Aspectos relevantes do Plano

O Projeto de lei Complementar que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville e dá outras providências” estabelece em seu Título I, Disposições Iniciais, que esta lei Complementar foi elaborada em consonância com a visão de futuro, os princípios e estratégias estabelecidos no Planejamento Estratégico de Joinville, o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal. Além disso afirma que é instrumento básico da política municipal para a qualificação e o desenvolvimento equilibrado e sustentável do meio urbano e rural, cumprindo a garantia das funções sociais da propriedade e da sociedade.

Em seu Título II, descreve a constituição do plano, formado por: diretrizes estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável, instrumentos de controle urbanístico,

instrumentos de gestão do planejamento e instrumentos complementares, descrevendo cada um desses itens, q são base para a formulação de todas as normativas.

As diretrizes estratégicas são definidas como:

- Estruturação Territorial e Integração Regional;
- Promoção Econômica;
- Qualificação do Ambiente Natural;
- Promoção Social;
- Mobilidade Urbana e Rural;
- Gestão do Planejamento Participativo.

Segue estipulando determinações e prazos para a elaboração de leis complementares ao PDDSJ/06, para assim definirem os instrumentos urbanísticos. São estas as leis:

- De estruturação Territorial ou Lei do Perímetro Urbano e Rural;
- De Ordenamento Territorial ou Lei do Parcelamento e do Uso e Ocupação do Solo;
- Do Ordenamento Físico ou Código de Posturas;
- De Qualificação Ambiental ou Lei do Meio Ambiente e da Paisagem Urbana.

Já os Instrumentos de Gestão do Planejamento são formados por leis complementares de democratização da gestão, de indução e promoção ao desenvolvimento sustentável e de regularização fundiária. Estão incluídos nestes instrumentos Conselho da Cidade e o Estudo de Impacto de Vizinhança, além de todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Para finalizar o plano, são instituídos, como instrumentos complementares, os planos de Integração Regional, os Planos Setoriais e o Sistema de Avaliação de Desempenho.

Assim, o PDDSJ/06 é formado por diretrizes e estratégias, estipulando normativas básicas e prazos para execução de diversos projetos complementares, cumprindo assim o prazo de revisão previsto para outubro de 2006.

Atualmente, estão sendo elaborados diversos desses planos complementares.

4.2.4 ANÁLISE DOS PLANOS (PLANO ESTRATÉGICO DE JOINVILLE – PEJ/03 E PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE - PDDSJ/06) E SUAS VARIÁVEIS

O Plano Estratégico de Joinville – PEJ/03 foi elaborado no ano de 2003, precedendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Joinville – PDDSJ/06, elaborado no ano de 2006, tendo como participantes várias instituições e técnicos comuns nos dois planos.

A seguir, são demonstrados em quadro os dois planos através de suas variáveis mais significativas, as quais foram estabelecidas para melhor análise comparativa.

QUADRO 19 – VARIÁVEIS ENTRE PEJ/03 E PDDSJ/06

JOIVILLE		
VARIÁVEIS	**PEJ/03**	**PDDSJ/06**
INÍCIO DO PLANO o contexto/conjuntura	Globalização da economia; guerra fiscal entre Estados; avanço do modelo neoliberal; inserção competitiva das cidades no mercado mundial	Constituição Federal de 1988; redemocratização do Estado; mobilização social; obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes
o ponto de partida	Palestra sobre a aplicação da ferramenta "Planejamento Estratégico" em Cidades, proferida pelo prof. Dernizo Pagnoncelli ao DESENVILLE (Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Joinville)	Seminário sobre Plano Diretor
o iniciativa da elaboração	Prefeitura Municipal de Joinville e DESENVILLE (Conselho de Desenvolvimento que aconselha o Chefe do Poder Executivo nas suas principais ações governamentais)	Técnicos do Executivo Municipal (Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento do Desenvolvimento Sustentável de Joinville - IPPUJ)
o influências	Experiência de planejamento estratégico nas cidades de Barcelona, Rio de Janeiro (RJ), Tiradentes (MG) e Cambará do Sul (RS)	Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Porto Alegre, Plano Estratégico de Joinville e o Processo de Planejamento Estratégico de Cidades
metodologia de elaboração	Adaptação da metodologia utilizada no planejamento estratégico de empresas, que se caracteriza pela análise **SWOT**. Foi feita, junto à comunidade joinvillense, análise interna identificando pontos fortes e fracos da cidade e uma análise externa, identificando ameaças e oportunidades. A partir destas análises definiram-se os temas críticos que foram aprofundados pelos grupos temáticos, definindo-se a visão de futuro, as vocações da cidade, seus princípios, seus macro-objetivos, as questões estratégicas e os programas estratégicos.	Partiu-se de questionários distribuídos nos diversos bairros de Joinville (contendo questões sobre pontos fortes, pontos fracos, ameaças, oportunidades e que gostaria de ver debatido no Plano Diretor) respondidos por 40.000 moradores de Joinville (Aproximadamente 10% da população). Com base no resultado dos questionários, foram feitas reuniões nos bairros buscando ratificar ou retificar o resultado dos questionários. Diante do resultado das reuniões comunitárias e, também, das reuniões desenvolvidas com diversos segmentos sociedade joinvillense, foi feita nova rodada de reuniões, desta vez com grupos temáticos (munícipes conhecedores dos vários temas que afloraram nas reuniões comunitárias) que consolidaram a leitura comunitária. Diante da leitura comunitária consolidada e da leitura técnica (mapas e tabelas com informações dos vários sistemas que compõem o município) os grupos temáticos consolidaram um diagnóstico e e as diretrizes estratégicas que foram a discussão através da conferência do Plano Diretor.

o financiamento do plano	Prefeitura Municipal de Joinville	Prefeitura Municipal de Joinville e Ministério das Cidades
o base da construção teórica	As mudanças econômicas e tecnológicas e o conseqüente aumento do desemprego e da competitividade internacional determinaram uma competição acirrada entre cidades para atrair investimentos e recursos, gerar empregos e renovar a base produtiva; A cidade como um pólo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado (Castells e Borja); Cenário externo.	A percepção dos moradores da cidade, o direito à propriedade, o direito à cidade justa, a gestão participativa, a dinâmica da cidade, o equilíbrio entre o espaço urbano e o rural entre outros.
DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO o objetivo do diagnóstico	Definir os setores estratégicos a serem priorizados para a ação e sensibilização e mobilização dos atores para a participação do mesmo	Conhecer a cidade e seus problemas, com destaque para aqueles que na percepção dos seus moradores mais impactam na construção de uma cidade saudável.
o resultado	Joinville é uma cidade empreendedora, porém pouco inovadora, com um diversificado e rico patrimônio ambiental. Possui um povo ordeiro com forte tendência ao associativismo, encontra-se em um processo de internacionalização acima da média brasileira e possui índices de inclusão social comparado a de algumas cidades do primeiro mundo. Sua infra-estrutura urbana é deficitária, principalmente devido a grande extensão territorial e à baixa densidade populacional.	Cidade dispersa espacialmente, com baixa densidade e alto custo na implantação de sua infra-estrutura. O elevado custo da infra-estrutura, não democratiza o seu acesso, penalizando a cidade mais periférica. A população, por sua vez, encontra-se mais preocupada com os temas que lhe afligem diretamente (educação, saúde e segurança) do que com aqueles que desenham a cidade (gabarito, recuos, zoneamentos, etc.)
O PROJETO DA CIDADE DESEJADA o modelo da cidade desejada	Ser uma cidade sustentável, solidária, hospitaleira, empreendedora, voltada à inovação, com crescente qualidade de vida, motivo de orgulho da sua gente, onde se realizam sonhos.	Ser uma cidade com promoção econômica, com inclusão social, que mantém qualificado os seus ambientes natural e construído, integrada regionalmente, estruturada e ordenada territorialmente, com acessibilidade e mobilidade a todos os munícipes, seja ele morador da área rural e urbana.
A PARTICIPAÇÃO o ator central	Instituições organizadas públicas e privadas	Técnicos do Executivo Municipal
o atores envolvidos	Representantes dos diversos segmentos da sociedade joinvillense(movimentos sociais, entidades empresariais, entidades educacionais, conselhos de classes, ong´s, etc)	Conselho Gestor, Comunidade dos diversos bairros de Joinville, representantes dos segmentos ambiental, social e econômico, Delegados da Conferência do Plano Diretor.
espaços de participação	Através de consultas populares, nas oficinas de trabalho, nos grupos temáticos e no Conselho da Cidade	Através dos questionários, das reuniões nos bairros, das reuniões junto aos segmentos ambiental, social e econômico, nos grupos temáticos, na Conferência do Plano Diretor e nas Audiências Públicas.
o ator social que mais participa	Não houve uma preponderância de um determinado setor ou grupo específico	Participação equilibrada entre os diversos grupos que compõem a comunidade joinvillense

ESTRUTURA o como se estrutura o plano	Diagnóstico (Cenários/Análise do Ambiente) ↓ Vocações ↓ Visão de Futuro ↓ Princípios ↓ Macrobjetivos ↓ Estratégias ↓ Programas Estratégicos	Conselho Gestor ↓ Processo de sensibilização dos participantes ↓ Leitura da Cidade (Comunitária e Técnica) ↓ Diagnóstico ↓ Diretrizes Estratégicas ↓ Instrumentos Urbanísticos ↓ Audiência Pública ↓ Conferência da Cidade ↓ Encaminhamento ao Legislativo
ASPECTOS QUALITATIVOS DO PLANO o principais características do plano	O plano possui uma base forte de participação das diversas instituições organizadas do município. É conciso e objetivo no atendimento de seu objetivo final.	Define diretrizes estratégicas,nem sempre de consumação pelos instrumentos propostos pelo plano. Insere novos instrumentos urbanísticos, essenciais à democratização da cidade.
o objetivo principal do plano	Identificação de um foco e a priorização das principais ações para atingir a uma visão de futuro para Joinville	Inserir novos instrumentos que possibilitarão a gestão participativa, justa e democrática da cidade.
o principais conceitos	Conceito de espaços privilegiados, oportunizados através das suas vocações.	Reforma urbana Função social da cidade Função social da propriedade Participação comunitária
PROPOSTAS o principais propostas	23 Programas Estratégicos Desenvolvimento do cluster metal-mecânico, do cluster de plástico, de software, de automação, de pólo regional integrado, do turismo de negócios e de eventos, do turismo ecológico e rural, da "Marca Joinville", do empreendedorismo local, do associativismo; Internacionalização da economia; inclusão e promoção social; desenvolvimento integrado de equipamentos sociais; atualização do plano diretor e da legislação municipal; melhoria da gestão nos serviços públicos; infra-estrutura urbana sustentável; preservação, conservação, recuperação e manejo ambiental; saneamento básico; sustentabilidade na educação; fortalecimento da identidade cultural; melhoria da segurança; desenvolvimento integrado da saúde e cidadania.	Participação comunitária através de um Conselho da cidade. Controle do solo urbano e rural considerando o meio ambiente frágil existente no sítio de Joinville. Inserção de novos instrumentos, coibindo o uso especulativo do solo urbano e buscando a preservação do ambiente natural e do ambiente construído de relevante interesse histórico-cultural

INOVAÇÕES o principais inovações	Criação do Instituto Joinville, instituição da sociedade civil, com a incumbência de acompanhar e promover a implantação do Plano Estratégico	Visão estratégica e perceptiva dos problemas da cidade
MODELOS DE AÇÃO o implementação	Através dos Grupos Temáticos (GT's) de Trabalho	Através da própria lei do plano, das leis complementares a ele, dos planos setoriais e da efetiva atuação do Conselho da Cidade.
PALAVRAS-CHAVE	Cidades estratégicas, globalização, estratégia, competitividade, *marketing*, imagem, atratividade	Participação, estratégias, controle do uso do solo, transporte.

a) A variável "Diagnóstico da Cidade"

Os diagnósticos que orientam a formulação dois 2 planos se assemelham consideravelmente, tanto em seus resultados quanto em seus processos metodológicos, podendo-se afirmar que são complementares entre si.

No diagnóstico do PEJ/03, elaborado a partir dos questionários aplicados junto à população, fica clara a análise mais superficial em termos de dados que se faz da cidade. Assim como no Rio de Janeiro, objetiva captar a percepção das pessoas quanto à cidade.

No PEJ/03, o resultado foi o de que Joinville é uma cidade empreendedora, mas pouco inovadora, porém conta ainda com alguns índices de inclusão social superiores às médias brasileiras. A questão ambiental é outro tema de grande relevância, destacando a riqueza e diversidade do patrimônio. Já a infra-estrutura urbana apresenta sérias deficiências pela grande extensão territorial e baixa densidade populacional.

Para o PDDSJ/06, também foram utilizados questionários na conscientização da população e como espaço de participação. Resultou em aspectos semelhantes a respeito à infra-estrutura da cidade, aqui apontada como muito cara pela extensão e baixa densidade populacional.

Este diagnóstico contou com maiores detalhes, como mapas temáticos, dados, gráficos, etc, atendendo o estatuto da Cidade na íntegra. Porém a análise é mais interna à cidade e não numa visão globalizada como no PEJ/06.

Vale observar que ambos os planos têm como resultado do diagnóstico a elaboração de diretrizes estratégicas, que orientarão todo o plano. Essas diretrizes atuam também como elemento fundamental no caso de tomada de decisões em que a situação não esteja claramente demarcada ou então regulamentada, pois conduz o processo a uma avaliação e simulação se o mesmo atende ou não às diretrizes estratégicas do plano.

b) A variável “projeto da cidade desejada”

De acordo com cada metodologia empregada já se determina previamente o grau de detalhamento de cada plano, assim como sua visão de futuro.

Isso significa que no Plano Estratégico de Joinville – PEJ/03, o resultado é muito mais empírico, mais sonhador. Tal fato comprova-se pela análise dos 2 modelos de cidade desejada, sendo que ambos destacam a questão da promoção econômica e da sustentabilidade em seus modelos de cidade desejada. Outro tema relevante é o da promoção social.

A igualdade entre todos os atores na tomada de decisões influenciou para que os modelos de cidade gerados fossem semelhantes, pelo menos parecidos, atendendo às metodologias propostas.

c) A variável “participação da sociedade nos planos”

A participação da sociedade no processo de planejamento é um elemento que caracteriza tanto o planejamento urbano pós Estatuto da Cidade quanto o planejamento estratégico de cidades. Como ambos ao planos são recentes, estes já foram inseridos no contexto do Governo Federal onde a participação é fundamental para a validação dos mesmos. Todas as reuniões realizadas durante a elaboração dos planos contaram com grande número de participantes, destacando os técnicos da Prefeitura na compilação do material de cada fase do PDDSJ/06 e as instituições organizadas públicas e privadas no PEJ/03.

De um modo geral, a participação foi muito ativa nos 2 processos, desde a elaboração até implementação dos planos. Os movimentos populares e sociais, entidades empresariais, educação, ong’s e instituições diversas, tiveram espaço garantido em ambos os planos, podendo-se afirmar que os dois são resultados das opiniões diversas emitidas ao longo do período de elaboração dos dois.

O sistema de gestão do PDDSJ/06 é destacado no projeto de Lei através da criação do Conselho da cidade, que vai ser o responsável pelas discussões de temas mais polêmicos e obras de impacto no município, ou seja, irá se manifestar em muitos processos. No PEJ/03, encontra-se o símbolo máximo da participação que foi a criação do Instituto do Planejamento Estratégico, com a função de promover a gestão do plano estratégico, em pleno funcionando atualmente.

Logo, as premissas de que o plano estratégico, pra ser efetivo, necessita do engajamento da população e o plano diretor, pela função social da propriedade e outras

determinações do Estatuto da Cidade, são atendidas plenamente com o processo de planejamento em Joinville.

d) As variáveis estrutura, características, propostas e inovações de cada plano

A principal diferença entre o PDDSJ/06 e o PEJ/03 continua sendo a de que o plano diretor é uma lei, aprovada na Câmara Municipal e, portanto, de caráter normativo e regulador, estabelecendo parâmetros para o uso e a ocupação do solo e diretrizes para as políticas setoriais urbanas (bem como instrumentos e programas que permitam a sua implementação), com uma base de ordenamento físico-territorial.

Já o PEJ/03 é um plano estruturado em princípios, estratégias, objetivos e programas estratégicos: é a “moldura” que aglutina e articula os diversos programas em torno de um projeto estratégico para a cidade. Não tem caráter regulador, tem o papel de articular os diversos agentes públicos e privados para um projeto de desenvolvimento comum da cidade. A base econômica é significativa, porém conta com outras ações diversas.

O PDDSJ/06 tem como estrutura a metodologia que iniciou com a sensibilização da comunidade, para então iniciarem as leituras da cidade (comunitária e técnica). O diagnóstico gerou as diretrizes estratégicas, que são primordiais no plano porque este flexibiliza as normativas e determina um prazo para execução dos planos complementares. O que se observa com isso é a aproximação da metodologia do plano diretor com a do plano estratégico, com o intuito de flexibilização das normas de uso do solo, porém com diretrizes muito bem definidas para que se atinja a cidade desejada.

Novos instrumentos urbanísticos também são inseridos, na tentativa do cumprimento da função social da propriedade, seja pelo instrumento normativo, ou seja, pelo sistema de gestão participativa proposto. Neste contexto, o PEJ/03 define 23 programas estratégicos a serem aplicados, num modelo de parceria público-privada e assim atendendo uma das maiores vantagens de um plano estratégico, que é a de distribuir entre os diversos atores sociais a responsabilidade pela gestão da cidade.

Logo, as maiores inovações são, no PDDSJ/06 a introdução de uma visão estratégica e perceptiva dos problemas da cidade, derivados de técnicas do planejamento estratégico. Para o PEJ/03, permanece a inovação do Instituto Joinville, promovido pela sociedade civil com a incumbência de acompanhar e promover a implantação do plano estratégico.

e) A variável “modelos de ação”

Os planos só serão efetivados se possuírem segurança de aplicação e sendo assim, os modelos de ação são fundamentais, pois estes garantirão ou não a viabilidade do plano.

O Plano Diretor é uma lei e, portanto, normativa das ações a serem tomadas no município, sejam elas na área urbana ou rural. Daí a importância dos instrumentos previstos em lei para que essas possibilidades de atuação garantam uma cidade e sociedade mais justa. No caso do PDDSJ/06, foram previstos todos os instrumentos possíveis e então, no momento de suas regulamentações, serão melhores detalhados de acordo com a necessidade de aplicação de cada um deles.

Já o PEJ/03 conta com a mobilização social criada durante o processo e reforçada pela presença do Instituto Joinville que, além de impulsionar os programas, é responsável pelo monitoramento e avaliação das ações. A dinâmica dos trabalhos ficou com os Grupos de Trabalho, definidos conforme especificidade técnica de cada voluntário.

No caso de Joinville, com nitidez, os planos se complementam, apresentam muitas situações semelhantes de atuação, mesmo apresentando diversas similaridades com os processos do Rio de Janeiro que, por um ou outro fator determinante, não conseguiram essa continuidade.

4.3 O MUNICÍPIO DE RIO NEGRINHO/SC

O Município do Rio Negrinho é descrito através de sua caracterização geral, sua inserção na rede de municípios (nacional e internacional), dados socioeconômicos, evolução urbana, sistema de planejamento, detalhando seu plano diretor e plano estratégico.

4.3.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO

O município de Rio Negrinho, situado no planalto nordeste de Santa Catarina, foi habitado primordialmente por índios, sendo que os migrantes (alemães, poloneses e italianos) ocuparam estas terras a partir de 1858, quando iniciou-se o projeto de construção da Estrada Dona Francisca, interligando Joinville ao planalto norte (KORMANN, 1980).



Figura 13 – Mapa localização Município de Rio Negrinho no Estado de Santa Catarina
Fonte: www.mapavivo.com.br.

Em 1913 foi inaugurada a Estação Ferroviária com a passagem do primeiro trem, e a partir de então, o povoamento tornou-se mais intenso. Foi nesta ocasião que intensificou a exportação da erva-mate e madeira em toras, produtos estes que por muitos anos constituíram o principal ramo do comércio da região.

Rio Negrinho foi um dos primeiros municípios da região a implantar uma indústria de móveis em associação à exploração de madeira, com a inauguração em 1918, da serraria e da fábrica de caixas da Jung & Cia que em 1934, foi denominada Móveis Cimo S/A devido a mudança de sócios.

A Móveis Cimo S/A projetou Rio Negrinho a nível internacional como a “Capital dos Móveis”, conhecida pela qualidade de seus produtos. Em torno dela montou-se todo um esquema de vida da cidade: o nível financeiro oscilava de acordo com as oscilações da empresa, as ocupações se davam o mais próximo possível da empresa (centro da cidade), toda a movimentação comercial era em função da empresa. Esta encerrou suas atividades em 1981, em função da transferência da matriz para Curitiba - PR. Assim, ao se desligarem da indústria, os funcionários foram criando muitas outras voltadas ao ramo moveleiro (SCHOEFFEL, 2004).

Assim, a cidade foi crescendo e consolidando seu caráter industrial. Sua economia, baseada no *cluster* da madeira, estende-se desde os reflorestamentos até a produção final

do móvel, destinando grande parte de sua produção à exportação. Portanto, é uma cidade com forte característica industrial e grande taxa migratória devido a oferta de empregos e oportunidades (SCHOEFFEL, 2004).

O município faz parte do pólo industrial moveleiro de Santa Catarina, juntamente com o São Bento do Sul. Em função da concentração das indústrias na área urbana, predomina também a concentração da população na área urbana, a qual vem crescendo num ritmo acelerado (SCHOEFFEL, 2006).

De acordo com o IBGE (1950), verifica-se que o município já se caracterizava pelo processo de urbanização desde a sua emancipação de São Bento do Sul em 1953. Na época, 58% dos 6.391 habitantes já estavam concentrados na área urbana e trabalhavam nos setores secundário e terciário. A partir da década de 70 a população total aumenta, ampliando consideravelmente a diferença (42%) entre a urbana e a rural, em função do crescimento da atividade industrial. Em 1996, o município apresentava uma população de 31.611 habitantes, fortemente concentrada na área urbana, 28.699 habitantes (90,8%) e, na área rural 2.912 (9,2 %). O senso do ano 2000 (IBGE), demonstra o rápido e significativo crescimento da população no município, com 37.707 habitantes, ou seja, com crescimento de total de 55,71 % de 1980 a 2000, sendo que a população rural mantém-se estável, com índices de crescimento significativos também.

Segundo estimativas do IBGE (2006), o município contava com 44.542 habitantes em julho de 2006, confirmando o incremento de população publicada pela Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina em abril de 2007 de que Rio Negrinho ocupa o oitavo lugar no ranking dos municípios que mais cresceram em população nos últimos 10 anos (40,9%), ficando atrás apenas de municípios do litoral, que é sabido, apresentam taxas elevadas de incremento populacional.

Quanto à economia predominante no município, esta é baseada principalmente no setor secundário. Este setor, responsável pela transformação das matérias-primas por meio de utilização de técnicas existentes, representa oportunidades de investimentos e geração de empregos. A indústria é a atividade mais dinâmica do município, principalmente a de bens de consumo e de maquinário para a indústria moveleira.

Ao analisar o setor secundário do município ora em estudo junto ao Cadastro de Contribuintes da Prefeitura Municipal de Rio Negrinho até o ano de 2006 identificou-se o número de estabelecimentos e pessoas ocupadas no setor desde 1970. Quanto ao número de pessoas ocupadas neste setor, constata-se que, em 16 anos houve um acréscimo de 217,3%, para um incremento de 910% no número de estabelecimentos em 36 anos. Considerar que nesse período a população do município aumentou mais do que o dobro.

As atividades industriais sempre foram economicamente predominantes, o que explica o caráter essencialmente urbano da população de Rio Negrinho e o poder de atratividade que este município sempre exerceu sobre a população regional.

O setor terciário depende diretamente dos demais setores produtivos, pois quanto mais dinâmicos forem, maior será o fluxo de produtos e renda que ocorrerá. Em Rio Negrinho, as atividades terciárias dependem quase que exclusivamente do setor secundário. Segundo o cadastro da prefeitura municipal em 1997, eram 1041 estabelecimentos deste setor, sendo 624 comerciais e 356 de Prestação de Serviços. Para o ano de 2006, houve um incremento de 21,6% no número de estabelecimentos comerciais de 1997 a 2006 e de 65,7% no número de Prestadoras de Serviços.

Nota-se que o setor terciário ampliou sua importância no sistema econômico local, acompanhando a evolução na economia regional e municipal e, particularmente nos ramos da madeira e do mobiliário. No setor de serviços ocorreu notório crescimento no número de empresas que atuam no setor de transportes rodoviários e no ramo da extração e manutenção de reflorestamentos.

Porém, a cidade sempre foi desprovida de qualquer processo de planejamento e devido ao alto índice de crescimento populacional e econômico, passou a sentir os problemas da não organização do território. A década de 90 é marcada por um processo migratório intenso devido à oferta de empregos de baixa qualificação (setor de extração e beneficiamento de madeira), induzindo às primeiras ocupações irregulares ou clandestinas do município em regiões mais periféricas (SCHOEFFEL, 2004).

Diante dos diversos problemas e adversidades enfrentados pela gestão municipal em virtude do crescimento populacional e dos problemas gerados pela aleatória ocupação industrial (áreas residenciais, áreas ambientalmente frágeis, sistema viário incompatível, etc.), torna-se urgente a formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, harmônico em todos os setores (SCHOEFFEL, 2006).

Várias foram as tentativas de se iniciar a elaboração do Plano Diretor do município, porém todas sem sucesso por estarem baseadas em trabalhos oferecidos por empresas e que sempre encontraram resistência perante a comunidade. Com a Constituição de 1988 e em 2001, o Estatuto da Cidade, a Câmara de Vereadores determinou na Lei Orgânica Municipal os prazos legais para a elaboração e aprovação do Plano Diretor Municipal. Foi a partir dessa realidade que se iniciaram as discussões acerca do Plano por uma equipe técnica da própria Prefeitura, a qual determinou que o plano deveria ser mais abrangente que uma determinação e organização físico-espacial devido às complexidades da cidade desde o setor econômico até o social e para que se conhecesse a realidade e os anseios da comunidade, esta deveria estar comprometida com o processo (HARDT; REZENDE; SCHOEFFEL, 2006).

Conhecendo as benfeitorias e sucesso obtidos pelas cidades que se utilizaram de um processo de Planejamento Estratégico na definição de seus objetivos e visão de futuro, além de apontamento das ameaças e pontos fracos, o município optou pela contratação de uma consultoria externa experiente em métodos de elaboração e implementação de Planejamento Estratégico em setores públicos. Então, pode-se afirmar que o Planejamento Estratégico de Rio Negrinho surgiu da necessidade em se desenvolver o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, assim chamado por sua abrangência necessária (SCHOEFFEL, 2006).

4.3.2 O PLANO ESTRATÉGICO DE RIO NEGRINHO – PERN - 2004

A Prefeitura de Rio Negrinho propôs à sociedade, com o Projeto Rio Negrinho 2004-2020, a elaboração de um plano estratégico com vistas a delinear a cidade desejável que se pretende construir até o ano 2020. A população, por meio de suas lideranças, entendeu o alcance e a importância do projeto e assumiu a sua execução como um ato de cidadania.

No prazo recorde de seis meses, de 01 de abril a 20 de outubro de 2004, a partir de uma ampla mobilização sem igual na história da cidade, lideranças dos mais diversos segmentos sociais e técnicos de variadas áreas de conhecimento elaboraram o Plano Estratégico Rio Negrinho 2004-2020.

Pode-se dizer antecipadamente que além de uma ferramenta importante na consolidação de uma visão de futuro, o Planejamento Estratégico foi peça chave na formulação das diretrizes urbanas e ambientais para o desenvolvimento do Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental e Rural.

a) O processo de elaboração

A coordenação do processo ficou a cargo de uma equipe denominada Comitê Executivo, composta de nove pessoas: um coordenador, quatro assessores técnicos, um assessor de comunicação, dois apoios administrativos e um consultor externo. Vale ressaltar que, exceto o consultor externo, os demais oito componentes do Comitê Executivo eram funcionários da Prefeitura, sendo quatro efetivos da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, inclusive a coordenação, pois precisava garantir a continuidade do processo independentemente do resultado das eleições de 2004, já que é um programa da cidade e não de governo.

Foi constituído, durante o processo, o Conselho da Cidade, com 93 membros, cujo perfil foi definido de forma a contemplar representantes de todos os segmentos da população. O Conselho foi formado por líderes comunitários, representantes de associações de moradores, vereadores, representantes de sindicatos, clubes de serviço, conselhos municipais, fundações, ONGs, associações e federações, líderes religiosos, representantes de empresas, técnicos e executivos da prefeitura e do governo estadual, personalidades da cidade e formadores de opinião.

A metodologia empregada no processo desenvolveu-se em cinco etapas: **pré-diagnóstico; diagnóstico; reunião com o Conselho da Cidade; consolidação dos trabalhos do Conselho da Cidade; validação da Proposta.**

A primeira etapa, com duração de um mês (abril de 2004) e denominada de **pré-diagnóstico**, foi caracterizada pelas palestras (em número de 5) e questionários (cerca de 4.000 distribuídos e 2.500 respondidos), onde se buscou sensibilizar a comunidade rio-negrinhense da importância do Planejamento Estratégico bem como identificar os pontos fortes e fracos, as potencialidades atuais e futuras do município e as questões estratégicas necessárias para o seu desenvolvimento. Para a efetivação do plano, esta deve ser considerada a etapa mais significativa devido à sensibilização dos atores que construirão o plano, devendo ser explanada em linguagem simples e repleta de exemplos concretos.

Exemplificando como ocorreu esta fase em Rio Negrinho, as reuniões na forma de palestras distribuídas por setores diversos, eram iniciadas com a explanação de cinco itens imprescindíveis para a compreensão do Plano Estratégico: não é o PE da Prefeitura; não é o PE de um Governo; neste momento, não se trata ainda do Plano Diretor Urbanístico de Rio Negrinho; o foco é o município como um todo; é uma abordagem suprapartidária.

Sua continuidade se dava com o tema “Sucesso nas cidades”, conceitos e situações, além de instigar as pessoas a refletirem sobre o futuro de Rio Negrinho, das possibilidades de haver uma resposta consensual. Além de conceitos de Planejamento Estratégico, vale ressaltar os objetivos explicitados, como: determinar metas estratégicas para que a cidade ganhe competitividade e melhore a qualidade de vida a médio prazo; estimular a convergência dos agentes locais, com capacidade e recursos organizacionais, humanos e financeiros, para elaborar e realizar um projeto possível para a cidade desejada.

Imprescindíveis para o Plano, os atores devem também ser conhecidos por todos, destacando a participação de: líderes políticos, econômicos e sociais com capacidade de decisão e de formação de opinião; agentes com repercussão na vida cidadã e; os cidadãos. Os mesmos atores passam a ser os beneficiários na implementação do plano, uma vez que são os usuários da cidade.

Um dos maiores benefícios apontados à comunidade é o de todos os cidadãos passarem a ter um objetivo comum na cidade, superando dessa forma os custos de

improvisação e mau destino dos escassos recursos na administração de problemas de magnitude crescente. Com isso, destaca-se a importância de todos os cidadãos no processo, iniciando um compromisso necessário de todos para a garantia do sucesso do Plano que somente se dará nas seguintes condições: o firme compromisso das instituições promotoras; a máxima participação cidadã, colaboração do setor público/privado e uma real articulação de interesses; uma análise real, global e consensual do entorno; a formulação realista das propostas e de priorização de ações e projetos; a concentração de energias e continuidade no processo de implantação de projetos.

A continuidade das reuniões se davam com a distribuição de questionários para que os presentes pudessem expressar suas opiniões e informações acerca da cidade, contribuindo para a construção da Visão Atual e Visão Futura. Além dos questionários distribuídos nas reuniões, os mesmos atingiram todas as escolas do território municipal para que o maior número de famílias pudesse ter acesso na construção do futuro da cidade.

Na segunda etapa, a de **diagnóstico**, considerando os resultados encontrados na primeira etapa, formaram-se grupos técnicos temáticos que novamente observaram os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças, as vocações atuais e futuras e questões estratégicas, desta vez relacionados ao seu tema específico. Os grupos, com total de 62 participantes, dividiram-se em treze temas: ação social, agricultura, atratividade econômica, cultura, educação, esporte e lazer, estruturação urbana, gestão pública, habitação, meio ambiente, saúde, segurança pública e turismo. Foram quinze dias de intensas discussões.

Na terceira etapa, com base nas informações levantadas nas duas primeiras etapas (pré-diagnóstico e diagnóstico), efetuou-se a primeira **reunião do Conselho da Cidade**, onde através de uma dinâmica de grupo foram geradas dez propostas de Vocações Potenciais, Visão, Princípios, Macroobjetivos e Questões Estratégicas. O Conselho da Cidade foi formado por representantes indicados pelos diversos grupos da sociedade civil organizada e interessados, conforme já descritos anteriormente.

Vale ressaltar o interesse e ânimo de todos que participaram nesta tarde de trabalho, empenhando-se na formulação das melhores propostas para a cidade, onde prevaleceram as intenções coletivas e não individuais, denotando que a fase de sensibilização quanto ao objetivo do Planejamento Estratégico foi bem compreendido por todos.

Com o intenso trabalho do Comitê Executivo na organização do material produzido pelo **Conselho da Cidade**, a quarta etapa caracteriza-se pela reunião em um único documento das dez propostas formuladas pelo Conselho da Cidade, que acontece durante o mês de junho.

A quinta etapa é marcada pela **Validação da Proposta** organizada pelo Comitê Executivo onde uma reunião foi realizada no final do mês de junho com a presença de todos

os participantes até então envolvidos mais a comunidade em geral, convidada através dos meios de comunicação da cidade. Essa reunião então definiu o material final do plano, composto pelas vocações potenciais, visão de futuro, princípios, grandes objetivos ou estratégias e programas estratégicos, caracterizados então pelo consenso entre toda a população participante do processo.

Validado, o material foi encaminhado à assessoria de imprensa da Prefeitura para sua editoração, o qual passou a compor a Cartilha do Planejamento Estratégico de Rio Negrinho 2004-2020. Seu lançamento se deu no mês de outubro após o resultado das eleições municipais, descaracterizando assim um plano de governo e enaltecendo um plano da comunidade para a cidade.

b) Aspectos relevantes do Plano

No Plano Estratégico Rio Negrinho 2004-2020 estão listados 16 Programas Estratégicos que, se executados pela sociedade ou com ampla participação da mesma, certamente conduzirão a cidade ao sucesso.

Na fase atual do plano, continuam sendo distribuídos os Programas Estratégicos entre o poder público e a sociedade civil organizada para que estes evoluam em suas análises e propostas até atingirem a fase de projetos e ações. Todo o processo continua sendo coordenado pela Prefeitura, a qual atua mais como mediador de prazos e métodos, destacando a total autonomia que os grupos têm em suas decisões e ações.

O único Programa Estratégico que coube a total responsabilidade do poder público na execução foi o de Desenvolvimento do Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental – Urbano e Rural do município, o qual passou a ser elaborado imediatamente após o lançamento do plano, ou seja, em outubro de 2004., estando concluído de 2006.

QUADRO 20 - PERN/04

PERN/04
Visão de Futuro: ser uma comunidade com forte consciência ambiental, receptiva, ordeira, participativa, que planeja seu desenvolvimento harmonizando crescimento econômico e equilíbrio social, sem esquecer suas raízes culturais.
Vocações Potenciais: Indústria – madeireira e moveleira Turismo – ecológico e cultural (ferroviário) Agropecuária – piscicultura e apicultura

Grandes Objetivos	Programas Estratégicos
1. Cidade Ecológica 2. Cidade Acolhedora 3. Cidade Participativa 4. Cidade Ordeira 5. Cidade Integrada 6. Cidade Competitiva 7. Cidade Socialmente Justa 8. Cidade Cultural	1. PE de Desenvolvimento do Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano e Rural 2. PE de consolidação do arranjo produtivo local da madeira e mobiliário 3. PE de desenvolvimento do turismo local 4. PE de desenvolvimento da vocação "apicultura" 5. PE de desenvolvimento da vocação "piscicultura" 6. PE de implantação de saneamento básico 7. PE de preservação e conservação do potencial ecológico 8. PE de recuperação e preservação do acervo ferroviário 9. PE de segurança pública 10. PE de reestruturação dos conselhos municipais 11. PE de apoio às associações de moradores 12. PE de integração municipal 13. PE de capacitação técnica de mão-de-obra 14. PE de controle do processo migratório 15. PE Rio Negrinho cidade da música 16. PE de implantação de áreas de lazer

Fonte: PERN, 2004.

4.3.3 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL URBANO E RURAL DO MUNICÍPIO DE RIO NEGRINHO – PDDAUR- 2006

Com uma necessidade veemente de elaborar o plano diretor do município, é formada uma equipe de funcionários da Prefeitura para dar início ao trabalho. Como a elaboração do plano iniciou em 2004, período posterior ao Estatuto da Cidade, porém anterior a todo o movimento de Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, Rio Negrinho foi precursor na maneira de condução dos trabalhos.

Isso também se deu em função da elaboração do Plano Estratégico ter sido em período anterior ao Plano Diretor, resultando numa população já engajada no processo de discussão da cidade e formulação de diretrizes, sendo um grande facilitador do processo.

Outro fator interessante no processo é o de o PDDAUR/06 ter abrangido toda a área rural do município, que tem uma extensão territorial significativa e atividades muito diferenciadas da área urbana.

a) O processo de elaboração do PDDAUR/06

A equipe então de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental – Urbano e Rural de Rio Negrinho foi a mesma do Planejamento Estratégico, inclusive a consultoria externa, uma vez que os trabalhos fluíram muito bem no programa anterior e então essa coesão deveria ser mantida, além do corpo técnico ser pequeno devido ao porte da cidade. Também sempre houve a grande preocupação com a implementação e gestão do processo, que é fase que permite o sucesso ou o insucesso de todo o trabalho.

Então os trabalhos iniciaram com a Leitura Técnica da cidade através do mapeamento de todas as informações relevantes ao plano a cerca do município, ou seja, um diagnóstico da situação real do município. Simultaneamente ocorreu a Leitura Comunitária composta da análise através da percepção da comunidade, a qual apenas acrescentou dados mais específicos uma vez que a grande mobilização já havia sido realizada durante o processo do Planejamento Estratégico, recentemente.

Cruzando-se os dados das duas leituras, obteve-se então um diagnóstico do município com informações técnicas e de percepções, sendo que esses dados foram introduzidos então numa metodologia de análise denominada de CDP (Condicionantes – algo existente que não pode ser modificado; Deficiências – algo ruim que precisa ser melhorado ou eliminado; Potencialidades – algo bom que precisa ser aproveitado) onde individualmente cada tema e/ou elemento da cidade foi exaustivamente discutido para então, finalmente, serem determinados eixos estratégicos de atuação do PDDAUR/06.

Cabe ressaltar que essa fase foi composta por inúmeras informações, as quais foram organizadas de acordo com cada tema e de forma a facilitar a leitura pelas pessoas que participaram das audiências do processo pois a cada análise técnica ou coleta de dados finalizada, uma nova audiência se fez necessária para a contribuição da população nas informações ou validação das informações técnicas obtidas.

Definidos os eixos estratégicos, os quais foram mapeados então para que fossem iniciadas as propostas do plano, a nova etapa de trabalho se deu novamente com a comunidade através da construção das propostas concretas que o plano abrangeria. Vale a pena citar um exemplo para se fazer entender de maneira mais prática em relação às distintas fases. Um dos problemas apontados na Leitura Comunitária foi o de grande parte do centro da cidade ser atingido por inundações oriundas de cheias do rio Negrinho que banha a cidade e a Leitura Técnica mapeou todas as áreas atingidas pelas inundações. Nessa temática tem-se como Condicionante o rio que não pode ser transferido, como Deficiência as áreas de risco e como Potencialidade a possibilidade de criação de parques de lazer nessas áreas. Então um dos eixos estratégicos definidos no plano foi o de criação de parques de lazer junto às áreas inundáveis para assim minimizar as ocupações nessas

áreas de risco. Como propostas, foram definidas as formas de ocupação dessas áreas então.

A próxima fase do processo se caracterizou pela materialização das propostas, ou seja, mapeamento e demarcação de cada área, cada uso pretendido em todo o território municipal. Começaram então a surgir os mapas temáticos possibilitando a visualização das propostas por toda a comunidade que tinha mais dificuldade em assimilar termos e dispositivos técnicos.

Após feitas as demarcações no território, estabeleceram-se os Instrumentos de Regulação do uso do solo, os quais definiram a forma de ocupação de cada espaço, como por exemplo, a taxa de ocupação máxima que cada edificação pode utilizar no lote. Reunindo todas as fases, então foi composto o Plano Diretor, que posteriormente à Audiência Pública final, tornou-se Projeto de Lei a foi encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores para ser apreciado e votado para então entrar em vigor no município.

No caso de Rio Negrinho, o processo do Plano Diretor foi iniciado no mês de outubro de 2004 e concluído em 23 de novembro de 2005, data da Audiência Pública final, estando agora aprovado pela Lei Complementar n^{o} 35 de 10 de outubro de 2006 e vigente desde o dia 10 de janeiro de 2007. Atualmente, prosseguem os trabalhos com a elaboração dos projetos complementares ao plano, os quais estão vinculados através de períodos pré-estabelecidos para suas realizações, como por exemplo, o Plano de Sistema Viário do município que definirá todas as vias, hierarquia das mesmas, largura, além de projetos de dos grandes eixos propostos demarcando inclusive as desapropriações necessárias para tais implementações.

O que se pode afirmar é que após o início de um processo de planejamento, os prazos de início e fim são apenas para projetos específicos porque o processo com um todo, é infinito.

b) Aspectos relevantes do Plano

Na condição de ser o primeiro plano diretor do município, o PDDAUR/06 é inovador em tudo, desde a condução de um processo participativo até a proposição de instrumentos baseados num crescimento futuro da cidade.

Mas o PDDAUR/06, pode-se dizer de passagem, é um plano completo, dentro das suas limitações de trabalho e até ousado, se considerado o porte do município, uma vez que se baseou em exemplos como o Plano Diretor de Porto Alegre.

Vale salientar que o mesmo foi aprovado por unanimidade, sem emendas, por ser de conhecimento de alguns vereadores que participaram durante todo o processo e pelas

audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores terem sido também participativas e sem situações contrárias.

Quanto ao PDDAUR/06 em si, este possui uma estrutura dividida em 4 partes:

- Parte I –Do Desenvolvimento Ambiental;
- Parte II – Dos Instrumentos de Regulação para Intervenção no Solo;
- Parte III – Do Plano Regulador;
- Parte IV – Do Sistema de Planejamento.

Na Parte I, são descritos os Princípios da lei, que reproduzem exatamente os princípios do Plano Estratégico. Define também as estratégias e programas estratégicos necessários ao modelo de desenvolvimento proposto, assim como também se define o modelo espacial do plano, através da demarcação e descrição das macrozonas e zonas.

Na a Parte II é responsável pela definição dos instrumentos de regulação para a intervenção do solo para o cumprimento da função social da propriedade, como: uso e ocupação do solo, comercialização do solo criado, tributação e incentivos tributários, projetos especiais, monitoramento da densificação urbana e implantação de equipamentos e áreas especiais.

O Plano Regulador, com sua densidade de informações, compõe a Parte III, definindo os dispositivos que regulam a paisagem da cidade, edificada ou não. Isso significa as principais normas de regime urbanístico, como regime de atividades, dispositivos de controle das edificações e regras para parcelamento do solo.

Na última parte, a IV, está definido o Sistema de Planejamento, que explicita desde o sistema de monitoramento do plano e seus componentes, até o Sistema de Gestão Participativo, com a criação do Conselho da Cidade, órgão máximo do PDDAUR/06.

Como já comentado, tudo é inovador no plano pois para uma cidade que sempre cresceu e se desenvolveu sem normativas relativas ao espaço, agora passa a ter uma situação bem diferenciada. Isso tem gerado um período com turbulências na gestão pois essa nova maneira de agir, com controle, tem impedido algumas ações que foram determinadas como não convenientes.

Também para o poder público tem gerado alguns inconvenientes pois, se antes prevalecia o plano de governo, agora este deve estar adaptado aos condicionantes normativos e de consenso entre a população.

4.3.4 ANÁLISE DOS PLANOS (PLANO ESTRATÉGICO DE RIO NEGRINHO – PERN/04 E PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL URBANO E RURAL MUNICÍPIO DE RIO NEGRINHO – PDDAUR/06) E SUAS VARIÁVEIS

O Plano Estratégico de Rio Negrinho – PERN foi elaborado no ano de 2004, precedendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano e Rural de Rio Negrinho – PDDAUR , elaborado nos anos de 2005/2006, tendo como participantes várias instituições e técnicos comuns nos dois planos.

A seguir, são demonstrados em quadro os dois planos através de suas variáveis mais significativas, as quais foram estabelecidas para melhor análise comparativa.

QUADRO 21 – VARIÁVEIS ENTRE PERN/04 E PPDDAUR/06

RIO NEGRINHO		
VARIÁVEIS	**PERN 2004**	**PDDAUR 2006**
INÍCIO DO PLANO o contexto/conjuntura	Globalização da economia; inserção competitiva das cidades no mercado mundial	Estatuto da Cidade (obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes)
o ponto de partida	Reunião entre técnicos do Executivo Municipal, Prefeito e Consultoria técnica em métodos participativos	Evento de lançamento do Plano Estratégico de Rio Negrinho
o iniciativa da elaboração	Prefeitura Municipal de Rio Negrinho	Técnicos do Executivo Municipal (Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente)
o influências	Experiência de planejamento estratégico nas cidades de Barcelona, Rio de Janeiro (RJ), Tiradentes (MG), Cambará do Sul (RS) e Joinville (SC)	Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Porto Alegre, Plano Estratégico de Joinville e o Processo de Planejamento Estratégico de Cidades
o metodologia de elaboração	Adaptação da metodologia utilizada no planejamento estratégico de empresas, que se caracteriza pela análise **SWOT**. Foram distribuídos questionários nas escolas, reuniões e segmentos sociais/econômicos (contendo questões sobre pontos fortes, pontos fracos, vocações atuais e futuras e questões estratégicas) respondidos por cerca de 2.500 pessoas. A partir destas análises definiram-se os temas críticos que foram aprofundados pelos grupos temáticos, definindo-se a visão de futuro, as vocações da	Partiu-se da leitura técnica e complementações à leitura comunitária, uma vez que a base foi o material do PERN. Com base no resultado das leituras, foram feitas audiências públicas buscando ratificar ou retificar o resultado das informações. Diante da leitura comunitária consolidada e da leitura técnica (mapas e tabelas com informações dos vários sistemas que compõem o município) novas audiências públicas foram realizadas para consolidar o diagnóstico e as diretrizes estratégicas. Logo após foram então definidos os instrumentos urbanísticos,

	cidade, seus princípios, seus macro-objetivos, as questões estratégicas e os programas estratégicos.	validados em audiências e por último, o projeto de lei, sendo então percorridos todos os bairros e segmentos sociais/econômicos do município discutindo o projeto até a Audiência Pública final
o financiamento do plano	Prefeitura Municipal de Rio Negrinho	Prefeitura Municipal de Rio Negrinho
o base da construção teórica	As mudanças econômicas e tecnológicas e o conseqüente aumento do desemprego e da competitividade internacional; Necessidade de a cidade atrair investimentos; Mobilização da sociedade civil, iniciativa privada e poder público na qualificação da cidade	A percepção dos moradores da cidade, o direito à propriedade, o direito à cidade justa, a gestão participativa, a dinâmica da cidade, o equilíbrio entre o espaço urbano e o rural entre outros.
DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO o objetivo do diagnóstico	Definir os setores estratégicos a serem priorizados para a ação e sensibilização e mobilização dos atores para a participação do mesmo	Conhecer a cidade e seus problemas, com destaque para aqueles que na percepção dos seus moradores mais impactam na construção de uma cidade saudável.
o resultado	Cidade pouco inovadora, concentrada no *cluster* da madeira e dependente do mercado externo. Diversificado e rico patrimônio ambiental. Possui um povo ordeiro com forte tendência ao associativismo, valores turísticos não explorados, falta de profissionalização dos trabalhadores. Sua infra-estrutura urbana é deficitária, principalmente devido a grande extensão territorial e à baixa densidade populacional. Falta de áreas de lazer/ocupações aos jovens gerando violência. Processo migratório intenso.	Cidade dispersa espacialmente, com baixa densidade e alto custo na implantação de sua infra-estrutura (pavimentação, transporte coletivo, etc.). Cidade com muitos conflitos de usos do solo (indústria x residência, comércio x infra-estrutura, etc.). Problemas ambientais decorrentes da ocupação desordenada, ocupações irregulares agravando problemas sociais e gerando insegurança.
O PROJETO DA CIDADE DESEJADA modelo da cidade desejada	Ser uma comunidade com forte consciência ambiental, receptiva, ordeira, participativa, que planeja seu desenvolvimento harmonizando crescimento econômico e equilíbrio social, sem esquecer suas raízes culturais.	Ser uma cidade planejada, estruturada e ordenada, com promoção econômica, com inclusão social, com respeito e valorização ao ambiente natural, integrada regionalmente, com acessibilidade e mobilidade a todos os munícipes, seja ele morador da área rural e urbana.

A PARTICIPAÇÃO o ator central	Técnicos do Executivo Municipal	Técnicos do Executivo Municipal
o atores envolvidos	Representantes dos diversos segmentos da sociedade (movimentos sociais, entidades empresariais, entidades educacionais, conselhos de classes, ong´s, instituições públicas, etc)	Representantes dos diversos segmentos da sociedade (movimentos sociais, entidades empresariais, entidades educacionais, conselhos de classes, ong´s, instituições públicas, etc)
o espaços de participação	Através dos questionários, reuniões, nas oficinas de trabalho, nos grupos temáticos e no Conselho da Cidade.	Através das reuniões nos bairros, das reuniões junto aos segmentos ambiental, social e econômico, e nas Audiências Públicas.
o ator social que mais participa	Participação equilibrada entre os diversos grupos da comunidade	Participação equilibrada entre os diversos grupos comunidade
ESTRUTURA o como se estrutura o plano	Diagnóstico (Cenários/Análise do Ambiente) ↓ Vocações ↓ Visão de Futuro ↓ Princípios ↓ Macrobjetivos ↓ Estratégias ↓ Programas Estratégicos	Leitura da Cidade (Comunitária e Técnica) ↓ Diagnóstico ↓ Diretrizes Estratégicas ↓ Instrumentos Urbanísticos ↓ Audiência Pública Final ↓ Encaminhamento ao Legislativo
ASPECTOS QUALITATIVOS DO PLANO o principais características do plano	O plano possui uma base forte de participação das diversas instituições organizadas do município. Tem seus objetivos e programas voltados à qualificação determinada pela população.	Define diretrizes estratégicas, nem sempre de consumação pelos instrumentos propostos pelo plano. Insere novos instrumentos urbanísticos, essenciais à democratização da cidade. É uma lei, normativa e regulatória.
o objetivo principal do plano	Identificação de um foco e a priorização das principais ações para atingir a uma visão de futuro para Rio Negrinho.	Instituir um sistema de controle do uso do solo, inserir novos instrumentos que possibilitarão a gestão participativa, justa e democrática da cidade.
o principais conceitos	Conceito de espaços privilegiados, oportunizados através das suas vocações.	Estatuto da Cidade Função social da cidade Função social da propriedade Participação comunitária
PROPOSTAS o principais propostas	16 Programas Estratégicos: -desenvolvimento Plano Diretor; -consolidação arranjo produtivo local da Madeira e Mobiliário;	Participação comunitária através de um Conselho da Cidade. Controle do solo urbano e rural considerando o meio ambiente

	-desenv. turismo local; -desenv. vocação piscicultura; -implantação saneamento básico; -preservação e conservação potencial ecológico; -recuperação e preservação acervo ferroviário; -segurança pública; -conselhos municipais; -apoio associações de bairros; -integração municipal; -capacitação mão-de-obra; -controle processo migratório; -Rio Negrinho cidade da música; -implantação de áreas de lazer.	como condicionante de ocupações. Inserção de novos instrumentos, coibindo os conflitos de uso e promovendo a regularização fundiária. Instituição de áreas de lazer conciliadas às áreas inundáveis e limitadas às ocupações. Incentivos à densificação ao longo dos eixos de transporte coletivo.
o **INOVAÇÕES** principais inovações	Participação da sociedade e comunidade em geral na análise e construção da cidade. Visão de futuro nas ações	Instrumentos urbanísticos regulatórios da cidade, visão estratégica e perceptiva dos problemas da cidade.
o **MODELOS DE AÇÃO** implementação	Através dos Grupos Temáticos (GT's) de Trabalho responsáveis na transformação dos programas em projetos e ações.	Através da própria lei do plano, das leis complementares a ele, dos planos setoriais e da efetiva atuação do Conselho da Cidade.
PALAVRAS-CHAVE	Cidades estratégicas, globalização, *marketing*, imagem, atratividade, participação, parcerias	Participação, estratégias, controle do uso do solo, transporte, áreas de lazer.

a) A variável "Diagnóstico da Cidade"

Muito embora sejam dois planos distintos elaborados em períodos específicos, a equipe responsável foi sempre a mesma, adotando os mesmos parâmetros de análise, o que permite que os dois instrumentos sejam complementares entre si.

No diagnóstico do PERN/04, elaborado a partir dos questionários aplicados junto à população, foram identificados os grandes problemas e potencialidades do município, sendo estes, no PDDAUR/06 apenas detalhados, dando-se uma conotação mais físico-territorial, ou seja, localizando o problema no espaço.

Ambos os planos têm como resultado do diagnóstico a elaboração de diretrizes estratégicas, que orientarão todo o plano. Essas diretrizes originaram os programas estratégicos do PERN/04 e os princípios e diretrizes do PDDAUR/06, determinando então um pensamento e visão únicos nos dois planos.

Toda a mobilização proposta e executada, além da metodologia empregada na construção das diretrizes e planos estratégicos são similares às propostas pelo Estatuto da Cidade na Construção dos Planos Diretores Participativos. Deve-se ainda enaltecer o caráter global de análise promovida nas discussões do PERN/04, muito além de questões físico-territoriais.

b) A variável “projeto da cidade desejada”

Sendo uma das metas tornar a cidade atrativa aos habitantes para que estes não troquem o município por outro em busca de melhores oportunidades e que para isso devam atrair novos investimentos e mercados de trabalho, a cidade deve ser composta por três capacidades: investibilidade, habitabilidade e visitabilidade. Essas três capacidades reforçam-se mutuamente, concorrendo para a melhoria contínua da situação das cidades. Em outras palavras, quem quer investir busca cidades bem administradas e com boa qualidade de vida (LUCAS, 1999).

Ao final dos processos, pode-se avaliar que os dois planos possuem projetos de cidade muito semelhantes, prevalecendo a necessidade de organização, respeito ao meio ambiente, igualdade social e para isso, a promoção de desenvolvimento econômico equilibrado, de maior qualidade, tanto urbano quanto rural. Também a cultura local deve ser mantida em todos os processos. Atores comuns aos dois planos influenciaram nessa semelhança, mas estes atores são os diversos representantes de praticamente todas as entidades organizadas do município mais os cidadãos, todos com mesmo poder de decisão.

A primeira grande influência do Plano Estratégico sobre o Plano Diretor está na própria definição de Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental – Urbano e Rural, onde a Visão de Futuro determina no Plano Estratégico estabelece que o município deve crescer, desenvolver-se, porém ambientalmente disciplinado uma vez que os temas meio ambiente e cidade ecológica dominaram sempre os discursos do Plano Estratégico, sendo um dos grandes objetivos determinados. Também a inclusão da área rural não se deve apenas à obrigatoriedade pelo Estatuto da Cidade, mas por meta de estudo e disciplinamento de todo o território pois a base da economia municipal se dá na área rural (SCHOEFFEL; PACHECO, 2006).

c) A variável “participação da sociedade nos planos”

De um modo geral, a participação foi muito ativa nos 2 processos, desde a elaboração até implementação dos planos. Os movimentos populares e sociais, entidades empresariais, educação, ong's e instituições diversas, tiveram espaço garantido em ambos os planos, podendo-se afirmar que os dois são resultados das opiniões diversas emitidas ao longo do período de elaboração dos dois. Esta participação foi promovida não apenas por determinação do Estatuto da Cidade, mas sim foi adotada como sendo primordial para a garantia de implementação dos mesmos.

O sistema de gestão do PDDAUR/06 é destacado no projeto de Lei através da criação do Conselho da Cidade, que vai ser o responsável pelas discussões de temas mais polêmicos e obras de impacto no município, ou seja, irá se manifestar em muitos processos.

O Conselho da Cidade instituído durante o PERN/04, com o intuito de colaboração na elaboração do plano, continuou seus trabalhos nos estudos de grupo durante a elaboração do Plano Diretor e todas as estratégias, diretrizes e planos foram atendidos, quando passíveis de intervenções territoriais no plano. Como exemplo, a preocupação ambiental, o problema das inundações, a falta de lazer e o problema de segurança pública devido à falta de áreas de lazer no município constatadas e muito debatidas na formulação do PE, estão sendo contempladas no PD na forma de criação de grandes áreas para parques de lazer, ambientais e de contenção de inundações, os quais abrangem uma extensa faixa urbana.

Quanto à forma de participação no processo de Rio Negrinho, esta se deu de duas maneiras: na fase do pré-diagnóstico de forma direta, com toda a população do município, seja ela participante de alguma entidade organizada ou não, já que as reuniões eram abertas ao público em geral e os questionários foram distribuídos em vários setores e em todas as escolas; nas fases posteriores, exceto na validação final do plano, de forma representativa onde as reuniões se deram com a sociedade civil organizada como forma de obtenção de respostas já consensuadas e também como incentivo à sociedade em se organizar nas suas diversas possibilidades, fortalecendo assim as reivindicações.

Os resultados obtidos merecem destaque na sua forma de percepção alcançada pelos participantes, que, ao se envolverem na elaboração dos planos, dedicaram-se de tal maneira a comporem um processo ideológico de metas de desenvolvimento para o município e compromissos estabelecidos em suas vidas e nas das pessoas que estes representavam, uma vez que se tomam decisões pela coletividade.

d) As variáveis estrutura, características, propostas e inovações de cada plano

A principal diferença entre o PDDAUR/06 e o PERN/04 continua sendo a de que o plano diretor é uma lei, aprovada na Câmara Municipal e, portanto, de caráter normativo e regulador, estabelecendo parâmetros para o uso e a ocupação do solo e diretrizes para as políticas setoriais urbanas (bem como instrumentos e programas que permitam a sua implementação), com uma base de ordenamento físico-territorial.

Já o PERN/04 é um plano estruturado em princípios, estratégias, objetivos e programas estratégicos. Não tem caráter regulador, tem o papel de articular os diversos agentes públicos e privados para um projeto de desenvolvimento comum da cidade. A base econômica é significativa, porém conta com outras ações diversas.

Nessa temática, deve-se destacar um dos programas estratégicos estabelecidos do Plano Estratégico que é o de Preservação e Conservação do Potencial Ecológico do município e que foi amplamente trabalhado no Plano Diretor através da demarcação de duas Unidades de Conservação na categoria APA (Área de Proteção Ambiental) que objetivam a proteção de futuro manancial de abastecimento de água da sede urbana e de proteção de uma represa que se caracteriza como um dos principais e promissores pontos turísticos do município. Também foram criadas quatro áreas especiais que dizem respeito às captações atuais de água de duas áreas urbanas e outras duas regiões de entorno de aterros sanitário e industrial, os quais devem receber tratamento adequado e preventivo.

Outro destaque resultante foi o programa estratégico de desenvolvimento do turismo local que foi incentivado pelo Plano Diretor através da demarcação das áreas da estação ferroviária localizada no centro da cidade e se constitui numa grande potencialidade turística para o município, protegendo dessa forma o complexo existente e todo o seu entorno. Da mesma forma o museu municipal que passa a ser protegido por regime de ocupação específico, sendo ambos os projetos remetidos a posteriores projetos específicos a serem detalhados e com prazos já determinados no Plano Diretor também.

Outro exemplo de discussão no Planejamento Estratégico foi o tema da Segurança Pública, até então negligenciado como grande problema. Após análises junto aos grupos temáticos, concluiu-se que a falta de segurança e a violência estavam diretamente relacionadas ao processo migratório e conseqüentes ocupações irregulares, concentrando-se os índices de criminalidade e delinqüência na classe adolescente, uma vez que a falta de ocupação em trabalho ou atividades de lazer geram distúrbios comportamentais. Logo, o Plano Diretor então trabalhou em ações para promover a regularização das áreas de ocupação já consolidadas, inserindo dessa forma o cidadão à sociedade e também na criação de áreas de lazer em todo o território, uma das maiores deficiências apontadas pela comunidade.

São várias as relações existentes entre os dois planos elaborados na cidade de Rio Negrinho, sendo aqui destacados os mais relevantes e expressivos nas discussões.

e) A variável “modelos de ação”

Os planos só serão efetivados se possuírem segurança de aplicação e sendo assim, os modelos de ação são fundamentais, pois estes garantirão ou não a viabilidade do plano.

O Plano Diretor é uma lei e, portanto, normativa das ações a serem tomadas no município, sejam elas na área urbana ou rural. Daí a importância dos instrumentos previstos em lei para que essas possibilidades de atuação garantam uma cidade e sociedade mais justa. No caso do PDDAUR/06, foram previstos todos os instrumentos possíveis e então, no momento de suas regulamentações, serão melhores detalhados de acordo com a necessidade de aplicação de cada um deles.

Já o PERN/04 conta com a mobilização social criada durante o processo e reforçada pela dinâmica dos Grupos de Trabalho, definidos conforme especificidade técnica de cada voluntário.

Além disso, foi importante o reconhecimento de que o poder público não tem os recursos econômicos necessários para suportar um crescimento tão vertiginoso, em que uma nova cidade vem se construindo, tendo em vista que sua população tem praticamente dobrado em pouco menos de vinte anos, ressaltando-se a necessidade de dar respostas às deficiências preexistentes e tendo claro que o crescimento por si só é desinteressante, sendo necessário o crescimento com qualidade de vida para a população. Ou seja, desenvolvimento, não crescimento, que na maioria das vezes constitui “inchaço”.

Não bastasse a falta de recursos, o Poder Público também não tem instrumentos para frear esse crescimento, tanto em razão da localização estratégica do município, quanto em razão da pujança financeira da região, que atrai – por conseqüência disso- um intenso fluxo migratório, além de investimentos privados, na maioria das vezes com objetivo meramente mercadológico sem a necessária preocupação com a qualidade da cidade e seus habitantes.

Diante dessa realidade do poder público, é importante que a iniciativa privada invista no mercado, mas que – além de investir no mercado – também invista na estrutura da cidade, de maneira participativa e responsável.

Ou seja, se por um lado o poder público não tem recursos financeiros para sozinho sustentar o crescimento, a iniciativa privada tem esses recursos para, por meio de contrapartidas, transformar o mero crescimento em crescimento sustentável, isto é, em desenvolvimento.

Da mesma maneira, se por um lado o poder público não possui instrumentos para frear o crescimento, possui sim, por outro lado, instrumentos para fazer com que esse crescimento (que é inevitável) seja crescimento sustentável, isto é, desenvolvimento. E assim, consolida-se a parceria público-privada.

4.4 SÍNTESE ANALÍTICA

O QUADRO 22 retrata de forma simplificada e comparativa as variáveis julgadas ao final do processo de pesquisa como as mais significativas para o estabelecimento de relações entre Planos Diretores e Planos Estratégicos, uma vez que estas variáveis definem os planos de forma direta.

A variável “Diagnóstico do município” define como foram realizadas as análises e levantamento de dados, ou seja, pelo Estatuto da Cidade corresponde à fase de Leitura da Cidade, tanto técnica quanto comunitária, considerada uma etapa fundamental no processo.

Como resultado do diagnóstico, tem-se a construção dos objetivos, princípios e diretrizes que serão seguidos pelo plano, podendo ser resumida numa visão de futuro ou “concepção da cidade desejada”, para que esta linha definida seja a baliza de todos os instrumentos e programas estipulados.

Já a variável “participação” tem demonstrado ser a base de todos os planos e onde encontram-se as dificuldades e virtudes, além de ser considerado o tema mais polêmico em todos os processos pelos diferentes graus de atuação.

A “estrutura” pode ser definida como a composição do plano como um todo, desde a metodologia e fases utilizadas no processo, como os meios de implementação propostos, portanto, de cunho muito relevante na análise de um plano.

QUADRO 22 – QUADRO COMPARATIVO ENTRE PLANOS

	Variáveis principais	PLANO DIRETOR	PLANO ESTRATÉGICO	Ruptura de resultados	Efetiva integração	Potencial de integração
Rio de Janeiro 1992-1996	Diagnóstico do município	- cidade detalhada - compreensão cidade - fatores internos - reversão quadro real	- temas específicos - resultados estratégicos - fatores internos e externos - produção de consenso			
	Concepção da cidade desejada	cidade democrática e maior justiça social	cidade estratégica, empreendedora e competitiva			
	Participação	- técnicos Executivo Munic. - grupos trabalho e legislativo - empresários construção civil e imobiliário - cidadania e democracia	- técnicos contratados - Conselho Diretor e Conselho da Cidade - empresários - implementação projetos			
	Estrutura	- diagnóstico, instrumentos e lei reguladora - modelo dedutivo	- estratégias, objetivos, ações e projetos/programas - modelo indutivo			

Rio de Janeiro 2004-2006	Diagnóstico do município	- cidade detalhada - compreensão cidade - fatores internos - reversão quadro real	- temas específicos - resultados estratégicos - fatores internos - produção de consenso			
	Modelo cidade desejada	cidade democrática e maior justiça social	cidade integrada pelas diversas regiões, empreendedora e competitiva			
	Participação	- técnicos Executivo Munic. - grupos trabalho - empresários construção civil e imobiliário - movimentos sociais	- poder executivo - moradores regionais - setores interessados - téc. Ciência e tecnologia - reuniões regionais			
	Estrutura	- diagnóstico, instrumentos e lei reguladora -modelo dedutivo	-estratégias, objetivos, programas e projetos - modelo indutivo			
Joinville 2003-2006	Diagnóstico do município	- cidade detalhada - compreensão da cidade - fatores internos - reversão quadro atual	- temas específicos - resultados diagnosticados - fatores internos e externos - ↑ ptos fortes e ↓ ptos fracos			
	Modelo cidade desejada	cidade com promoção econômica, inclusão social, qualificação ambientes natural e artificial, integrada	cidade sustentável, solidária, empreendedora, qualidade de vida, orgulho da sua gente			
	Participação	- técnicos Executivo mun. - comunidade e segmentos - questionários, audiências... - participação equilibrada	- técnicos contratados, inst. públicas/privadas - comunidade e segmentos - consultas,Conselho Cidade - participação equilibrada			
	Estrutura	- leituras téc. e comunitária, diagnóstico, diretrizes, instrumentos e lei reguladora - modelo dedutivo	- diagnóstico, cenários, princípios, macroobjetivos, estratégias, programas - modelo indutivo			

Rio Negrinho 2004-2006	Diagnóstico do município	- cidade detalhada - compreensão da cidade - fatores internos - reversão quadro atual	- temas específicos - resultados diagnosticados - fatores internos e externos - ↑ ptos fortes e ↓ ptos fracos			
	Modelo cidade desejada	cidade planejada, estruturada e ordenada, com promoção econômica e inclusão social, respeito ao ambiente natural	forte consciência ambiental, receptiva, ordeira, participativa, harmonia entre econômico e social, raízes culturais			
	Participação	- técnicos Executivo mun. - comunidade e segmentos - reuniões, audiências... - participação equilibrada	- técnicos Executivo mun. - comunidade e segmentos - questionários,Conselho Cidade - participação equilibrada			
	Estrutura	- leituras téc. e comunitária, diagnóstico, diretrizes, instrumentos e lei reguladora - modelo dedutivo	- diagnóstico, cenários, princípios, macroobjetivos, estratégias, programas - modelo indutivo			

O quadro anterior objetiva a avaliação das variáveis dos planos resultando em 3 situações distintas:

a) Ruptura de resultados: indica que os resultados do plano diretor e do plano estratégico, de acordo com a variável analisada, diferem entre si de modo a dificultarem ou não permitirem a integração entre os instrumentos.
b) Efetiva integração: indica que os resultados do plano diretor e do plano estratégico, de acordo com a variável analisada, possuem relação intrínseca em algum período ou no processo todo, caracterizando a continuidade e/ou integração entre os planos.
c) Potencial de integração: indica que, se alterada alguma fase ou procedimento em um ou ambos os planos, estes podem ser integrados, ou seja, as potencialidades de cada um podem ser aproveitadas para a construção de um processo que integre os dois instrumentos.

Para a situação acima, considerar que “resultados” de um plano envolvem todo o processo, desde a decisão em se fazer, como e pra que, além do resultado propriamente dito que pode ser na forma de lei, instrução, diretriz ou até projeto específico.

Analisando por cidade e períodos o quadro comparativo, são esclarecidas as diversas situações descritas, comentadas e demonstradas em todo o processo de pesquisa, desde os referenciais teóricos, até a descrição de cada plano.

O Rio de Janeiro, de 1992 a 1996, com seu plano diretor advindo da reforma urbana e seu plano estratégico derivado de uma metodologia direta de Barcelona, demonstra o maior distanciamento entre os planos, considerando as variáveis analisadas, pois em nenhum momento houve efetiva integração, apresentando ruptura de resultados em todas as variáveis. Isto se deve ao fato de os diagnósticos já partirem com objetivos específicos, onde o Plano Diretor objetivou conhecer a fundo a realidade da cidade, com todos os seus problemas para daí partirem as proposições, enquanto o Plano Estratégico adotou temas determinados pela equipe para serem analisados, com foco de interesse bem delineado. Com isso, o consenso passou a predominar pois somente poderiam ser detalhados, descritos, criticados os temas expostos, até que os participantes chegassem ao consenso entre as proposições. Sabe-se que a produção de consenso é algo muitas vezes inatingível, e para que seja facilitado utiliza-se do menor número de variáveis possíveis.

Quanto à concepção da cidade desejada, enquanto o Plano Diretor surgiu com o ideal da cidade democrática e justa socialmente, reconhecendo as diferenças e empregando instrumentos para minimizá-las, o Plano Estratégico, com um foco eminentemente econômico, destinava todas as ações da cidade para que a mesma pudesse se lançar numa concorrência mundial de atratividade, portanto, competitiva.

A variável participação é uma das que mais encontrou empecilhos de vinculação pois se no Plano Diretor, apoiado por diversos movimentos sociais, houve ampla participação e com facilidade de acesso a todas as discussões pertinentes, no Plano Estratégico, mesmo com muita divulgação, institucionalizou mecanismos muito específicos, ficando claro o direcionamento do público participante. E mesmo quando participava, não tinha poder de voto pelos mecanismos utilizados no processo.

Já a estrutura dos planos difere no sentido de que, enquanto no Plano Diretor, pela quantidade de informações, deduz-se a solução ou causa dos problemas, no Plano Estratégico, através das estratégias e ações, induz-se a um resultado pretendido. Por isso os mecanismos de aplicação dos planos serem diferenciados também.

Analisando agora o caso do Rio de Janeiro entre os anos 2004 e 2006, vê-se que as rupturas persistem, porém com graus evolutivos no processo de integração nas variáveis diagnóstico e participação. Após o lançamento de diversas críticas, as quais originaram várias pesquisas específicas sobre essas diferenças e modelos distintos de planejamento propostos para o Rio na década de 90, os processos se alteraram em alguns pontos, tanto positivamente, quanto negativamente. Positivamente se considerado o Plano Estratégico que admitiu os efeitos perversos da globalização e passou a olhar a cidade mais internamente, determinando um processo por regiões e assim, com maior riqueza de dados. Também positivamente segundo a variável participação pois trouxe a discussão pra dentro da região analisada, com aplicação de questionários de pesquisa junto à comunidade, que teve um acesso mais facilitado, mesmo não sendo perfeito pois muitos eram “convidados” para algumas reuniões, de forma direcionada. O ponto negativo encontra-se no Plano Diretor que não conseguiu, por diversos jogos de interesses, manter seu processo participativo nem a aplicação de todos os instrumentos precursores da função social da propriedade e da cidade, gerando um plano polêmico e sem prazo para terminar.

Já a cidade de Joinville, que teve seus planos elaborados entre 2003 e 2006, iniciando pelo Plano Estratégico, tem seu caso bem sucedido. Apresenta efetiva integração em todas as suas variáveis, com dificuldades em alguns poucos pontos, como no diagnóstico que, pelo conceito de Plano Estratégico e premissa básica de sua metodologia, trabalha com temas mais abrangentes e considera fatores externos à cidade, tidos como possíveis ameaças. Outro ponto que gera certa ruptura é o da forma de indução das metas e a própria forma de implementação, porém esta última podendo perfeitamente ser complementar à lei do plano diretor.

Esses pequenos pontos negativos podem até se tornar potencialidades na integração uma vez que permitem, mesmo não sendo semelhantes, serem integradores. Mas o que predomina na análise são as variáveis efetivamente integradas, que são nada mais que todas as analisadas. Isto se deve a vários fatores como as equipes de elaboração

que tiveram praticamente todos os membros em comum, assim como a comunidade e instituições que participaram, sendo facilitada a relação dos temas ora abordados num processo, ora no outro, complementando-se então. Também as metodologias aplicadas em ambos os processos sofreram pequenas alterações, mesmo mantendo as bases (Estatuto da Cidade e modelo de Barcelona – técnica SWOT), adequando-as às realidades locais, tanto técnicas quanto participativas e de custos. Isso fez com que as metodologias se aproximassem, como a definição de cenários em ambos os processos e o Plano Diretor passou a adotar diretrizes estratégicas em sua estrutura. As formas de participação foram muito aproximadas, dando a conotação à comunidade de ser um processo único, um único instrumento.

Para a cidade de Rio Negrinho, pode ser utilizada a mesma análise da cidade de Joinville pois os resultados dos processos são muito semelhantes. A diferença reside numa maior aproximação da comunidade aos planos que em Joinville, presumindo-se ser o menor número de pessoas envolvidas proporcionalmente ao porte do município, assim como o fato de os planos serem elaborados e implementados pela primeira vez na história do município, fato que gerou muito mais curiosidade que interesses propriamente ditos.

O fator porte ou escala do município foi propositalmente instigado na pesquisa ao serem selecionados municípios tão diferentes entre si. Não há resultados concretos a cerca disso, mas se presume maior dificuldade em se elaborar e executar planos em cidades como o Rio de Janeiro, que conta com uma diversidade de fatores muito superior a Rio Negrinho. Porém a pesquisa objetiva analisar os resultados de métodos semelhantes aplicados em casos diferenciados.

Considerando agora os 3 municípios, tem-se como resultado das análises, mesmo que de uma forma subjetiva, as diferenças entre os resultados de alinhamento entre os planos que aplicaram metodologias similares. Enquanto em Rio Negrinho e em Joinville os resultados foram satisfatórios, Rio de Janeiro apresenta distorções em todas as suas variáveis, vindo a minimizá-las no segundo momento dos planos.

Isto se deve a diversas variáveis, porém a mais significativa e a que mais possibilita a integração é a participação da sociedade, conforme situações descritas nas análises mais aprofundadas de cada plano.

Nota-se que o último resultante da avaliação, o da possibilidade de integração, encontra-se presente em todas as variáveis que não se integraram efetivamente, demonstrando a possibilidade de ajuste em pequenos pontos dos planos e variáveis específicas, quando possível, para que estes tenham seus alinhamentos promovidos.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa, ao longo de seu desenvolvimento, objetivou analisar as relações entre os planos diretores e planos estratégicos por meio das experiências de três municípios brasileiros, com o propósito de trazer à discussão as especificidades de cada um desses municípios na elaboração desses planos.

Para tanto, estabeleceu-se uma **metodologia** de pesquisa resultante de um protocolo de análise baseado na revisão teórica, a partir do qual foram compiladas as experiências em suas variáveis mais significativas e comuns entre os planos. Prosseguiu-se então com a análise identificando as variáveis pontos-chave entre os planos, definindo um quadro sintético de avaliação, sendo possível a classificação do grau de alinhamento entre os planos de cada município. A metodologia aplicada demonstrou sua pertinência para agrupar informações relevantes de diferentes processos, no caso desta pesquisa de planos de cidades, assim como facilitar a análise comparativa de pontos específicos. Portanto, foram confirmadas as justificativas que motivaram a pesquisa e a hipótese de verificar a origem dos conflitos entre os Planos Diretores e Planos Estratégicos, assim como os elementos responsáveis pelos casos bem sucedidos, estabelecendo assim a possibilidade ou não de relações entre os planos.

Com relação aos **objetivos** inicialmente propostos, todos foram atingidos. Os objetivos específicos que pretendiam contextualizar o processo de planejamento urbano municipal a partir da década de 80, assim como seus conceitos, processos, características e aplicações foram consolidados na fundamentação teórica. O terceiro objetivo específico que visava analisar os planos diretores e planos estratégicos dos municípios estudos de caso foi satisfeito com a pesquisa bibliográfica e coleta de outros materiais sobre cada um dos planos, gerando uma compilação de diversos processos. O quarto objetivo específico, de identificar e comparar as variáveis comuns entre os planos, foi atingido com a aplicação do protocolo de pesquisa, resultando nos quadros comparativos. As análises finais resultantes dos dois últimos objetivos específicos foram realizadas na seqüencia de dados obtidos dos objetivos anteriores, possibilitando a avaliação entre os planos e a construção de um panorama entre os municípios. Assim, os objetivos específicos satisfeitos, possibilitaram atingir também o objetivo geral.

Quanto ao **referencial teórico** da pesquisa, é destacada sua importância na construção dos elementos base de reflexão a cerca dos processos e a possibilidade de

relacionamento entre os casos de aplicação concreta e as teorias vigentes ou em pesquisa. No caso específico desta pesquisa, vale ressaltar que as experiências estudadas aplicaram em seus planos as metodologias preconizadas no referencial teórico, fazendo surgir o questionamento dos diferentes resultados obtidos então uma vez que as metodologias foram semelhantes ou até, iguais.

Diante dessa reflexão então, **concluiu-se** que a variável determinante do sucesso ou do fracasso da possibilidade ou não de relação entre os planos foi o grau de "participação da sociedade " nos planos pois dela derivaram as formas de condução, as adequações dos planos, os resultados, a garantia de implementação, assim como a continuidade dos processos. Neste caso específico da pesquisa, foi verificado que os planos com maior transparência na elaboração, maiores oportunidades de manifestação dos atores locais, ampla liberdade de debate e possibilidade de participação em ambos os planos, foram caracterizados como dotados de efetiva integração.

Diferenciando esse processo participativo em cada cidade analisada, concluiu-se que numa cidade de porte menor como Rio Negrinho, há uma proximidade maior entre os atores sociais, mesmo que ainda sem tradição por lutas sociais, facilitando o trabalho desde a fase de diagnóstico até a elaboração final dos planos. Também o menor número de representantes das comunidades e setores da sociedade conduz inevitavelmente as mesmas pessoas a discutirem diversos temas em situações distintas, como a participação em fóruns ambientais, da cidade, conselhos municipais, reuniões de associações e outras formas de discussão de temas relevantes no município. Logo, há uma facilidade de integração entre os planos. Em Joinville, onde os grupos sociais e outras diversas representações são mobilizados e participativos, também houve uma integração mais efetiva nos processos, entretanto já demonstrando sinais de conflito de interesses, principalmente no setor econômico. Porém a população de um modo geral preza muito pela imagem da cidade, qualidade urbanística e ambiental, além do combate às desigualdades sociais, facilmente então dividindo responsabilidades com o setor privado na aplicação de políticas voltadas à melhoria da cidade. Já o Rio de Janeiro é formado historicamente por diversos grupos sociais dificultando a comunicação entre eles, uma vez que os interesses são ainda distantes, o que demonstrou na pesquisa a dificuldade de integração entre as diferentes opiniões e prioridades.

São reconhecidas outras variáveis também nos processos que são fundamentais, como a equipe técnica, a estrutura, a metodologia aplicada, além de outras, porém todas, de alguma forma, são influenciadas pela participação ou não porque a ausência dos atores

locais gera a falta de credibilidade do plano e não aceitação. Isso confirma o fato de a **Gestão Urbana** dever ser conduzida por vários planos e para que o gestor tenha segurança na tomada de decisões, esses planos necessariamente precisam ser concisos e confiáveis. E isso só é possível se tiverem sido elaborados pela maioria interessada na cidade, que são seus habitantes.

Considerando os gestores políticos dos planos formados por representantes eleitos pela população, a análise muito bem demonstrou, intrinsecamente, a diferença entre os municípios com continuidade de mesmos grupos de gestão e a cidade do Rio de Janeiro onde foram identificadas as maiores dificuldades de integração. Enquanto um governo aplicou medidas sociais e prezou pela coletividade, outro grupo político sucessor priorizou a base econômica e grandes obras, com interesses bem específicos, impossibilitando totalmente a integração, uma vez que ficou demonstrado o interesse de superar as limitações contidas no Plano Diretor através de um Plano Estratégico, direcionado aos propósitos da gestão do período. Esse fator foi considerado muito ameno em Joinville e Rio Negrinho pois os planos analisados foram elaborados em períodos de gestões contínuas, com mesmos interesses e também igual envolvimento técnico. Essa variável deverá ser revista ao longo dos anos, quando houver troca de gestão política nesses municípios para que então seja a avaliada a real efetividade dos planos.

Então à conclusão anterior deve ser acrescida a importância da população mobilizada e ativamente participativa pois somente ela poderá garantir a continuidade das ações prioritárias. O planejamento das cidades brasileiras deve evoluir de modo que os candidatos a gestores tenham que integrar suas propostas às determinações contidas nos planos elaborados pela sociedade pois somente assim estará garantida a correta aplicação de recursos.

É importante salientar em meio a todas essas considerações que, os Planos Diretores e Estratégicos devem estar alinhados, porém cada um deve manter suas especificidades, principalmente na forma de aplicação onde o Plano Diretor é muito mais um instrumento gerido pelo poder público na indução e controle do solo para proporcionar qualidade habitacional, de circulação, lazer, trabalho e outros itens essenciais ao bem estar dos cidadãos e o Plano Estratégico é formado por um conjunto de ações coletivas a serem implementadas através de diversas parcerias para se dotar a cidade de um conjunto de projetos integrados em todos os setores.

Neste sentido, o Rio de Janeiro foi fiel aos preceitos do Plano Estratégico, independente do Plano Diretor, porém não considerou as premissas deste último, tentando superar o mesmo. Em Joinville, os técnicos da Prefeitura foram essenciais na elaboração do Plano Estratégico, mas atualmente, com a criação do Instituto Joinville responsável pela gestão do plano e conduzido por um grupo da sociedade, o poder público é apenas um parceiro, não mais o gestor. Esse problema ainda é muito nítido em Rio Negrinho, onde o poder público juntamente com os mesmos técnicos detém a gestão tanto do Plano Diretor quanto do Plano Estratégico, culminando praticamente na fusão dos planos, dificultando ações do PE uma vez que este é formado por intenções e não regulamentado por lei, caso do Plano Diretor. A própria parceria público-privada é dificultada por isso. Essa proximidade auxiliou muito na elaboração do Plano Diretor, porém agora é necessária a independência de ambos. Caso contrário, não seriam necessários dois planos e sim um único Plano Diretor Estratégico, como o aplicado na cidade de São Paulo.

Essa análise anterior demonstra que a integração demasiada também não é saudável. Eles devem ser integrados e complementares, não fundidos.

Em relação às possíveis integrações entre os diversos planos, mais especificamente Plano Diretor e Plano Estratégico, objetos desta pesquisa, a análise muito bem direcionou à facilidade e necessidade de os planos serem complementares, uma vez que têm escala temporal e formas de aplicação diferenciadas. Assim, servirão de subsídio aos planos orçamentários e de ações dos municípios. Neste item, a pesquisa demonstrou que os municípios que possuíam plano estratégico anteriormente ao plano diretor tiveram maiores vantagens nas discussões sobre a cidade e na organização dos movimentos sociais e comunitários pois seus líderes já eram de conhecimento dos técnicos. Outro fator facilitador é a visão a longo prazo preconizada pelo plano estratégico que de forma mais concisa determina as ações necessárias a um prazo mais curto podendo estar então serem normatizadas pelo plano diretor. As metodologias utilizadas, ao se aproximarem como demonstra a pesquisa em dois dos municípios onde a inclusão de uma visão estratégica e de diretrizes estratégicas no plano diretor também contribuíram para o **alinhamento entre os planos**. Logo, a pertinência entre os planos só é possível se forem elaborados de forma integrada e receptivos às manifestações da comunidade.

As mudanças nos modelos de gestão urbana propostos atualmente, demonstraram nesta pesquisa exatamente o processo por que passam os municípios que têm sido considerados bons exemplos na implementação de sua gestão. E essa gestão é derivada de planos que devem ser elaborados de acordo com as premissas explicitadas que,

resumindo, aplicam como cerne do processo a participação da comunidade nas discussões, decisões, foco das atenções e prioridade nas ações pois é esta sociedade, cheia de problemas e anseios, é o grande objetivo de todo plano. Preconiza ainda que os profissionais técnicos responsáveis pelos planos não devem ser externos à comunidade nem precisam ser sumidades em suas teorias, mas sim terem humildade para ouvirem e reproduzirem as necessidades dos cidadãos em projetos e programas.

Julga-se diante dessas informações que um dos motivos pela descrença da população do Rio de Janeiro no Plano Estratégico da Cidade de 1996 seja o fato de ter sido transportada uma metodologia utilizada em Barcelona e aplicada por técnicos também distantes da realidade local, pois em Joinville e Rio Negrinho, onde os técnicos encontravam-se mais próximos dos atores locais, a receptividade foi bem maior.

Afirma-se também que o desenvolvimento dos **movimentos sociais** fez florescer uma **diversidade de experiências de gestão municipal**, cujo traço comum é a participação comunitária nas decisões e na solução dos problemas públicos. O processo histórico predominante de planos de governo esporádicos, conforme estilo de cada governante, não tem apresentado mais resultados positivos, induzindo ao abandono das velhas e tradicionais formas de planejamento para a descoberta de novas e efetivas formas, com participação da comunidade.

A consideração desse trabalho remete à importância dos **processos participativos** em todas as categorias de planejamento, não visto como fator de obrigatoriedade mas como determinante do sucesso dos mesmos. Tratando isoladamente cada uma das leis que regem toda a organização e desenvolvimento de um município, valeria a pena ressaltar o papel de cada uma na construção social. Mas como o objetivo do artigo resume-se aos instrumentos Plano Diretor e Plano Estratégico, somente estes são analisados.

O avanço e o sucesso dessas experiências tende a ter **efeito multiplicador**, à medida que, progressivamente, um número crescente de municípios possa a conhecer alternativas que dependem um pouco menos de ajuda de fora e muito mais da capacidade de arregaçar as mangas e tomar a iniciativa (DOWBOR, 1999).

Conclui-se que os dois instrumentos, da mesma forma que os dois modelos de gestão derivados, não são excludentes entre si. Guardando-se as especificidades metodológicas de cada modelo de intervenção, a gestão da cidade pode ser tão democrática quanto estratégica, na medida em que a finalidade maior da intervenção seja o

bem comum e interesse geral dos cidadãos, mas a situação ideal preconiza os dois modelos alinhados.

Assim, a **contribuição dispensada para as cidades** brasileiras por meio dos resultados desta pesquisa é a de que tenham como base de todos os planos e da gestão dos municípios os processos participativos, como marco de inserção da sociedade na construção da justiça e de oportunidades a todos. Quanto à metodologia utilizada, a aplicação de um protocolo de pesquisa demonstrou a viabilidade de avaliação de diferentes modelos de planos gerando os resultados necessários para o auxílio nas tomadas de decisões.

Especificamente aos casos analisados nesta pesquisa, a contribuição se dá na troca de experiências através dos diferentes resultados obtidos em planos com metodologias similares, sendo possível constatar os motivos de sucesso e não efetividade dos mesmos. Também os diferentes portes de municípios analisados demonstraram que o planejamento é essencial em qualquer situação e característica de cidade, uma vez que os planos contribuem com soluções onde os problemas já são evidentes ou de forma preventiva onde a situação ainda é confortável.

A **contribuição dispensada à academia** consiste no aporte que os novos aspectos e modelos de planejamento e gestão aplicados nas cidades têm gerado para a construção e avaliação de teorias, uma vez que a maioria dos instrumentos e metodologias aplicados provêm da academia. Diante disso, nada mais importante que as pesquisas de estudos de caso para subsidiarem processos de avaliações das teorias preconizadas.

Na pesquisa em questão, são reconhecidas várias teorias citadas ao longo do trabalho, destacando Saboya (2006) com seus direcionamentos à Gestão Urbana e sua necessidade de ser conduzida por planos concisos e confiáveis, Rezende (2006) que delineia integrações possíveis entre os diversos planos como Plano Diretor e Plano Estratégico, assim como Chalas et al (2004) que citam as mudanças atuais necessárias na maneira de se planejar as cidades. Assim como essas teorias explicam inclusive os casos de sucesso da pesquisa e também ajudam a identificar os motivos de não efetividade dos casos não alinhados, também os estudos de casos demonstraram a não aplicabilidade de outras teorias, como algumas afirmações de Villaça (2005).

Várias foram as **limitações** com as quais a pesquisa se deparou no seu desenvolvimento. A primeira delas diz respeito à falta de registros dos processos de

planejamento pois como a metodologia empregada correspondia à análise de materiais bibliográficos e publicações, sem entrevistas, houve a necessidade de intensificar os trabalhos de busca. Também em dois municípios, Joinville e Rio de Janeiro, houve dificuldades com a análise dos planos diretores porque estes estavam em pleno desenvolvimento durante o período da pesquisa. A escolha da Cidade do Rio de Janeiro para estudo de caso também trouxe sérias dificuldades pela dimensão de seus planos, pela enorme quantidade de materiais, referências e pesquisas, além de apresentar uma realidade de planejamento muito distinta dos municípios catarinenses.

Contudo, a pesquisa demonstrou muita **relevância,** seja pela diversidade conceitual, seja pelo momento que passa o país com a elaboração de vários planos em muitos municípios. Daí a importância de se produzirem pesquisas avaliativas desses processos para que, se constatadas inconveniências, não sejam reproduzidas para outros municípios.

Como **sugestão de trabalho futuro**, propõe-se a elaboração de um método avaliativo mais objetivo de planos diretores e planos estratégicos, tanto individualmente quanto no conjunto, com possibilidades de quantificação mais precisa dos resultados, para assim exercer o monitoramento dos planos e atuar como subsídio em suas avaliações e revisões, na continuidade desta pesquisa. Essa pesquisa pode ser considerada como um início desse processo.

REFERÊNCIAS

ABREU, H.; RIBEIRO, L. C. Q. **Debatendo a Reforma Urbana.** Rio de Janeiro: FASE, 1986.

ACKOFF, R. L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1981.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1996.

AGACHE, A.,1930. **Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, remodelação**, **Embelezamento**. Paris, Foyer Brésilien, 1930. O Capítulo I se chama "Le problème du plan directeur", o II "Ossature du plan directeur" e o III "Lês elements fonctionnels du plan directeur".

ANSOFF, H. I. **Administração Estratégica**. São Paulo: Editora Atlas, 1983.

ANSOFF, H. I., McDONNELL, E. J. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAUJO, R. L. de. **O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo: a cidade do Rio de Janeiro na década de 1990**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2005. (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).

ASCHER, F. Projet public et realisations privees: Le renouveau de la planification des villes. **Annales de la Recherche Urbaine: La planification et ses doubles**, Paris, nº 51, p.4-15, 1992.

BONDUKI, N. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: BUENO, L. M. de M; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 215-243.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local Y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: UNCHS/Taurus, 1997.

BORJA, J.; FORN, M. de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Espaços e Debates**, São Paulo, nº 39, p. 32-47, 1996.

BOUINOT, J.; BERMILLS, B. **La gestión stratégique des villes entre compétition et coopération**. Paris: Armand Collin Éditeur, 1995.

BOURSCHEID, J. A. **O Cadastro Técnico Multifinalitário aplicado ao Planejamento Urbano (Estudo da expansão urbana na cidade de Joinville/SC).** Florianópolis: UFSC, 1993. (Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil).

BRANDÃO, Z. **Urban Planning in Rio de Janeiro: a Critical Review of the Urban Design Practice in the Twentieth Century**. City & Time 2 (2): 4. 2006. p. 37-50. (online) URL: http:// www.ct.ceci-br.org. Acesso em: mai. 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL. Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades. **Resolução do Conselho das Cidades sobre os municípios obrigados a elaborar ou rever seus planos diretores e as exigências do processo participativo**. Brasília: MCidades, 2005.

BUENO, L. M. de M. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, L. M. de M; CYMBALISTA, R. (org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 11-24.

CASARIN, V.; OLIVEIRA, M. A.A.; LOCH, C. A importância do Cadastro Técnico Multifinalitário frente ao Estatuto da Cidade e Plano Diretor na busca pela Justiça Social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 7., 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2006.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 45, p. 156-166, julho 1996.

CASTELLS, M. A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista. **Cadernos CRH: Gênero e Família**, Salvador, nº 17, p. 5-34, julho/dezembro 1992.

CAVALIERI, P. F. Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1994. p. 373-401.

CERTO, S.; PETER, P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia.** São Paulo: Makron Books, 1993.

CHALAS, Y. L'urbanisme comme pensée pratique: pensée faible et débat public. **Recherche Urbaine** nº 80-81. P. 205-214. Décembre 1998.

CHALAS, Y. [et al]. **L'imaginaire aménageur en mutation: cadres et referents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques**. Grenoble: L'Harmattan, 2004.

CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Confea, 2004.

COCCO, G. (Org.) [et al.]. **A cidade estratégica: novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT. **ESDP – European Spatial Development Perspective: towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union**. Luxembourg: European Commission, 1999.

COMPANS, R. Cidades sustentáveis, cidades globais: antagonismo ou complementariedade? In: ACSELRAD, H.(org). **A duração das cidades**: **sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

COSTA, L. **Plano-Piloto para a Urbanização da Barra da Tijuca**. Rio de Janeiro: Governo do Estado da Guanabara, 1969.

CYMBALISTA, R. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para a avaliação. In: BUENO, L. M. de M; CYMBALISTA, R. (org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32.

DAVIDOFF, P.; REINER, T. A. A choice theory of planning. In: FALUDI, Andreas. **A reader in planning theory**. Oxford: Pergamon Press, 1973. p.11-44.

DIAGNÓSTICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: PCRJ/ACRJ/FIRJAN, 1995.

DEL RIO, V.; SANTOS, L. & FONTES, l. Os Projetos de Estruturação Urbana no Processo de Planejamento. **Revista Projeto**, nº 96, São Paulo.

DEL RIO, V. **Introdução ao desenho Urbano no Processo de Planejamento**. São Paulo: PINI Editora, 1990.

DOWBOR, L. O Poder Local diante dos Novos Desafios Sociais. In: CEPAM (ed.). **O município no século XXI – CEPAM 30 anos**. São Paulo: CEPAM, 1999, p.3-23.

ERBA, D. A. [et al.] (Orgs.). **Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2002. (Lei n. 10257 de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana).

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**: as funções da Previdência e da Assistência Sociais**.** São Paulo: Cortez Editora, 1995.

FALKOSKI, L. A. N. Plano Diretor de Desenvolvimento Urano Ambiental de Araraquara. In: BUENO, L. M. de M; CYMBALISTA, R. (org.). **Planos Diretores Municipais:** novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 123-170.

FERNANDES, L. Neoliberalismo e reestruturação produtiva. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FERREIRA, R. F. **Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro:** Gestão Democrática ou Gestão Estratégica? Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000. 266p. (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).

FICKER, C. **História de Joinville:** subsídios para a crônica da Colônia Dona Francisca.1965.

FILÁRTIGA, M.; SANTIAGO, A. G.; LOCH, C. Uma reflexão sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor nos municípios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 7., 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2006.

FISCHER, T. (Org.). **Gestão Contemporânea:** cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÜELL, J. M. F. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

GUIMARÃES NETO, L.; ARAÚJO, T. B. de. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 9-60.

HARDT, C.; REZENDE, D. A.; SCHOEFFEL, E. C. O Plano Diretor e o Plano Estratégico: relações existentes e possíveis entre instrumentos de planejamento e gestão de cidades. Estudo de caso: cidade de Rio Negrinho/SC. In: I SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL., 1., 2006, São Paulo. **Anais…** São Paulo: USJT, 2006.

HARVEY, D. Do gerencialismo ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaços e Debates**, São Paulo, nº 39, p. 48-64, 1996.

HERZER, E.; HACKENBERG, A. M. O planejamento participativo em Joinville-SC. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E NA EUROPA: UM DIÁLOGO AINDA POSSÍVEL, 1., 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 2006.

HOLSTON, J. **A Cidade Modernista:** uma Crítica de Brasília e sua Utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

HOPKINS, L. **Urban development:** the logic of making plans. Washington – DC: Island Press, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características Demográficas e Sociais do Estado da Guanabara**. Rio de Janeiro: IBGE, 1966.

_____. **Censo Demográfico-Santa Catarina.** Rio de Janeiro: IBGE, v. XXVII, tomo 1, 1955.

_____. **Censo Demográfico - 2000**. Distrito de Santa Catarina. Rio de Janeiro: IBGE, n.20, 2003.

_____. **Estimativas e Projeções da população/Estimativas 2006** (para Unidade da Federação e Municípios, com data referência de 1º de julho de 2006). http:// www.ibge.gov.br. Acesso em: jun. 2007.

JOINVILLE. **Joinville – Cidade em dados 2001/2002**. Joinville: Prefeitura Municipal, 2001. 120p.

JOINVILLE. **Documento Síntese da Leitura da Cidade.** Joinville: Prefeitura Municipal, 2006. 20p. Disponível em: <http://ippuj.sc.gov.br/leis_mapas.htm> Acesso em: 29 jun. 2006.

KAUCHAKJE, S. Participação social no Brasil diante da desestruturação das políticas sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para compor os

laços sociais e a civilidade nas relações societárias. **Revista Emancipação**, ano, n. 1, p. 159-176. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2002.

KORMANN, J. **Rio Negrinho, que eu conheci**. Rio Negrinho, 1980.

LECOIN, J. **Como deverá ser o planejamento urbano no século XXI?** Parte II. Tradução: Letícia Ligneul Cotrim. Disponível em http:// vivercidades.org.Br. Acesso em: out. 2006.

LEITÃO, D. M. **Administração Estratégica: abordagem conceitual e atitudinal.** Rio de Janeiro: SENAI-DN/Petrobrás, 1995.

LIPIETZ, A. O local e o global: personalidade regional ou interregionalidade? **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 38, p. 10-20, 1994.

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

LUCAS, L. P. V. **Planejamento Estratégico com Participação**. In: CEPAM (ed.). O município no século XXI – CEPAM 30 anos. São Paulo: CEPAM, 1999, p.59-63.

MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O; VAINER, C.;MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da Cidade comentado:** lei nº10.257, 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, Tomos I e II, 1993.

McALLISTER, M.; MOURA, S. Cidade Estratégica e gestão empreendedora: uma operação de planejamento, pacto e marketing. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v.3, nº 6, p. 07-29, jun 1996.

MELLO FILHO, C. L. do V. **A reforma urbana e o Plano Diretor do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1995. 186p. (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).

MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 148-164, 1998.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOLENKOPFF, J. H., CASTELLS, M. **Dual City. Reestructuring New York.** New York: Russel Sage Foundation, 1991.

MOTTA, P. R. Dimensões gerenciais do Planejamento Organizacional Estratégico. In: VASCONCELLOS FILHO, P. de, MACHADO, A. N.. **Planejamento Estratégico: formulação, implantação e controle**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.

MOURA, S. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. In: **7º Encontro Nacional da ANPUR: Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento**, Recife, 1997. **Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR**, vol. 3. Recife: ANPUR/UFPE, 1997. p.1760-1781.

_____. Redes de ação pública na gestão local: tendências atuais. In: MELO, Norma L. de, LEAL, Suely R. (org.). **Relação público-privado: do local ao global**. Recife: UFPE, 1996. p.65-85.

NACHIMIAS,D.; NACHMIAS, C. **Research methods in the social sciences**. 3th ed. New York: St. Martin's Press, 1987.

NAESS, P.; SAGLIE, I. Surviving between the trenches: Planning Research, Methodology and Theory od Science. **Revista European Planning Studies**, Vol. 8, nº 6, p. 729-750. ABI/INFORM Global, 2000.

NASCIMENTO, D. T., CAMPOS E.T. Instrumentos de planejamento territorial urbano: Plano Diretor, Estatuto da Cidade e a Agenda 21. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 7., 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2006.

OLIVEIRA, D. de P. R. **Estratégia empresarial: uma abordagem empreendedora**. São Paulo: Editora Atlas, 1988.

OLIVEIRA, F. L. de. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2003. (Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional).

OLIVEIRA, I. C. E. de. **Estatuto da Cidade, para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, L. L. (Org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

OLIVEIRA, V.C.S.; OLIVEIRA, L.C.F.; SIQUEIRA, E.D. Combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: a construção de ordens sociais negociadas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

PAGNONCELLI, D.; AUMOND, C. W. **Cidades, capital social e planejamento estratégico:** o caso Joinville. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PFEIFFER, P. **Planejamento Estratégico Municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Textos para Discussão, n. 37, Brasília: ENAP, 2000.

PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: AS CIDADES DA CIDADE. Rio de Janeiro: PCRJ, 2004.

PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: RIO SEMPRE RIO. Rio de Janeiro: PCRJ/ACRJ/FIRJAN, janeiro de 1996.

PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Conceituação e proposta para execução. Rio de Janeiro: PCRJ/ACRJ/FIRJAN, outubro de 1993. (mimeo)

PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: RIO SEMPRE RIO. Relatório da Cidade nº 1. Rio de Janeiro: PCRJ/ACRJ/FIRJAN, abril de1996.

PLANO ESTRATÉGICO DE JOINVILLE: JOINVILLE 2020. Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville, dezembro de 2003.

PLANO ESTRATÉGICO DE RIO NEGRINHO. Rio Negrinho: Prefeitura Municipal de Rio Negrinho, outubro de 2004.

PRETECEILLE, E. Paradigmas e problemas das políticas urbanas. **Espaços e Debates**, São Paulo, nº 29, p. 55-67, 1990.

_____. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, Luiz César Q., SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana:** O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1994. p.65-89.

REIS, J. **O Rio de Janeiro e seus Prefeitos:** Evolução Urbanística da Cidade. Rio de Janeiro: PMRJ, 1977.

REZENDE, D. A. **Alinhamento do Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação ao Planejamento Empresarial**: proposta de um modelo e verificação da prática me grandes empresas brasileiras. Florianópolis: EPS-UFSC, 2002. (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção).

REZENDE, D. A. Planejamento Estratégico Municipal e suas Relações com as Políticas de Gestão de Cidades e com a Teoria New Public Management. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais…** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004.

_____. Modelos de integração no planejamento municipal: descrição da experiência de um município paranaense. **Revista eletrônica de Gestão Organizacional**. Vol. 4, n. 2. Pernambuco, mai./ago. 2006. P.194-211.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal:** empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano Diretor e Planejamento Estratégico Municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, vol.41, n.2. Rio de Janeiro, Mar/Apr. 2007.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.). **Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas:** avaliação do programa nacional de reforma urbana. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 1994.

_____. A (in)governabilidade da cidade: avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. **Governabilidade e pobreza urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995. P.107-160.

RIO DE JANEIRO. . Lei Complementar n° 16. Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 04 jun. 1992.

_____. Projeto Substitutivo nº 3 ao Projeto de Lei Complementar n° 25 . Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 16 out. 2006.

RIO NEGRINHO. Lei Complementar nº 35/06. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Ambiental Urbano e Rural de Rio Negrinho. **DCM**, 10 out. 2006.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. São Paulo: Atlas, 1999.

ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade, instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. São Paulo: Polis, 2001.

ROSA, C. M. **O ambiente empresarial no planejamento estratégico.** Rio de Janeiro: Liderança Consultoria e Planejamento editorial, 1997.

SABOYA, R. T. de. Planos Diretores como instrumento de integração da gestão e do planejamento urbanos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 7., 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2006.

SACHAR, A. A cidade mundial e sua articulação ao sistema econômico global. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. H. da; SILVEIRA, C. B. (Org.). **Abordagens Políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993. p.75-97.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **ESTATUTO DA CIDADE:** Guia para a implementação pelos municípios. São Paulo: Instituto Polis, 2001.

SANTOS, A. R. **Metodologia Científica e construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

SANTOS, C. N. F. dos. **A Cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Editora UFF, 1988.

SANTOS, J. V. T. Novas questões sociais mundiais, projetos sociais e culturais e a planificação emancipatória**. Humanas**, Porto Alegre, v. 24, n. ½, p. 163-185, 2001.

SASSEN, S.. A cidade global. In: LAVINAS, L. et alli. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: ANPUR-HUCITEC, 1993. p.187-202.

SCHOEFFEL, E. C. O Plano Estratégico de cidades como ferramenta de indução ao Plano Diretor Participativo – o caso da cidade de Rio Negrinho/SC. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E NA EUROPA: um diálogo ainda possível? , 1., 2006, Florianópolis. **Anais…** Florianópolis: UFSC, 2006. CD-ROM.

_____. **Relação Cidade e Natureza na evolução urbana da cidade de Rio Negrinho/SC associada à ocupação de áreas de risco a enchentes**. Curitiba: UFPR, 2004. 78p. (Monografia de Especialização em Cidade, Meio Ambiente e Políticas Públicas).

SCHOEFFEL, E. C.; PACHECO, L. Relação Cidade e Natureza na evolução da cidade de Rio Negrinho/SC associada à ocupação de areas de risco de inundações e os instrumentos adotados no Plano Diretor. In: I SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL., 1., 2006, São Paulo. **Anais…** São Paulo: USJT, 2006.

SIMBIEDA, W. J.. **Adaptation and Application of Strategic Planning in the Public Sector.** 1994. (mimeo) (Working Paper, Center of Research and Development, School of Architecture and Planning, University of New Mexico).

SOUZA, A. C. S. de; REZENDE, D. A.; HARDT, C. Estratégia, Planejamento de Municípios e Gestão Metropolitana. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 4, n.1, p. 21-39, 2007.

SOUZA, L. A. Estatuto da Cidade: limites e desafios ao ordenamento territorial brasileiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E NA EUROPA: um diálogo ainda possível? , 1., 2006, Florianópolis. **Anais…** Florianópolis: UFSC, 2006.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TABB, W. K. As cidades mundiais e a problemática urbana: os casos de Nova York e Tóquio. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (Coord.). **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**. São Paulo: Livraria Nobel/IUPERJ, 1990. p.192-221.

TERNES, A. **Joinville, a construção da cidade**. São Bernardo do Campo: Bartira Gráfica e Editora S/A, 1993. 214p.

TOPALOV, C. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: CARDOSO, A. L., RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1996. p. 23-51.

VAINER, C. 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**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105-119 (a)

VAINER, C. 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: Vozes, 2000, p. 75-103 (b)

VAINER, C. **Seminário projetos estratégicos para o Brasil**. Rio de Janeiro: Fase-FUJB, 1994.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM (ed.). **O município no século XXI** – CEPAM 30 anos. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999, p.237-247.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: □www.usp.br/fau/galeria/paginas/índex.html□. Acesso em: 20 mai. 2006.

WHEELAND, C.M. Citywide strategic planning: na evaluation of Rock Hill's. **Public Administration Review.** V.53, p.65-72. Washington: Jan/Feb 1993.

YIN, R. K**. Case study research**. London: Sage Pub., 1994.

ZIMMERMANN, C. C. **Análise da Ocupação Predial em Terrenos da Marinha utilizando técnicas de Sensoriamento Remoto**. Florianópolis: UFSC, 1993. (Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil).