

CIDADE ESTRATÉGICA E GESTÃO EMPREENDEDORA: uma operação de planejamento, pacto e *marketing**

Mônica McAllister**

Suzana Moura***

Resumo

Distingue-se, nesse estudo, o planejamento estratégico de cidade em relação a outras abordagens, mesmo voltadas para o setor público, à medida que se trata de uma organização complexa e *sui generis*, em que o interorganizacional é fator dominante. Nesse sentido, enfoca-se o processo de planejamento, não se detendo no plano, em considerando este último apenas um dos resultados parciais do primeiro. Mais exatamente, discute-se a difusão recente de um modelo de planejamento estratégico em cidades européias e latino-americanas. Tomando a experiência desenvolvida em Barcelona a partir do final de 80, a qual vem servindo de modelo para muitas cidades, desenvolve-se,

* Este trabalho foi elaborado junto ao Projeto Integrado de Pesquisa "Cidades Estratégicas, Organizações e Desenvolvimento Local", que está em desenvolvimento no Núcleo de Pós-Graduação em Administração, NPGA, EAUFBFA, sob a coordenação da professora Tânia Fisher e contando com financiamento do CNPQ e da FINEP. Integram a equipe do projeto, além das autoras, os seguintes bolsistas: Ângela Teixeira (DCR); Ticiane Fahel (AP); Yeda Satie Ginbo, Laura Cristina F. Santos, Elizângela Carvalho (IC) e Ceciliano Barreto (PBIC).

** Mestre em Arquitetura e Urbanismo e Pesquisadora de DCR/CNPq junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, NPGA, EAUFBFA.

*** Doutoranda em Administração Pública Núcleo de Pós-Graduação em Administração, NPGA, EAUFBFA e Professora da EAUFBFA.

inicialmente, uma análise do que seriam as suas novidades, articulando a referência teórica à prática de planejamento estratégico e urbano, em particular. Seguindo-se na linha de interpretação do fenômeno, destaca-se a noção de “empreendedorismo competitivo” a partir da conjugação de algumas abordagens acerca das novas e atuais coordenadas postas à gestão pública local. Por fim, à luz da experiência concreta, problematiza-se alguns dos aspectos do ideário mais diretamente relacionados ao elemento de novidade, a saber: a articulação entre uma técnica específica de análise e projeção e as idéias de pacto e *lobby* de cidade e, inclusive, a sua instrumentalização pelo *marketing*. Contudo, o questionamento do pacto e do *marketing* no planejamento não se esgota nessa reflexão, podendo, por um lado, ser desdobrado e ampliado no confronto com outras experiências e realidades e, por outro lado, ser diferentemente problematizado na seleção de outros aspectos. Desse modo, avança-se na análise crítica das possibilidades e limites dessa técnica de planejamento para a gestão pública local.

Palavras-chaves: Cidade, gestão, planejamento, pacto, *marketing*.

Abstract

In this study, it becomes distinguished the strategic planning of city in relation to other kind of approaches, even if they're turned to the public sector, while it's a complex and "sui generis" organization, where the interorganizational point is dominant. In this way, is focused the process of planning, not fixing on the plan, but considering it one of the results of the first one. More specifically, is discussed the recent diffusion between a pattern of strategic planning in european and latin-american cities. Taking the experience developed in Barcelona since the 80s, that is being used as a model for many cities, is developed, firstly, an analysis of what would be an innovation, articulating the theoretical reference to the practices of the strategic and urban planning, in particular. Following this line of interpretation of the phenomenon, the "competitive entrepreneurialism" becomes detached, from the conjugation of some approaches about the new and current coordinates put to the local public management. In short, facing the concrete experience, are questioned some aspects of the ideal more directly related to the new element, that is, the articulation between a specific technic of analysis and projections and the ideas of pact and lobby of the city and also your instrumentalization by the marketing. Although, the question of the

pact and marketing on planning does not finish on this study, it can be, on one hand, continued and extended if related with other experiences and realities and, on the other hand, be differently questioned if selected other aspects. Therefore, the critical analysis of possibilities and limits of this planning technic for the local public management move forward.

Keywords: City, management, planning, pact, marketing.

1 Introdução

Quando se trata de planejamento estratégico, há que se considerar as distintas abordagens, mesmo dentro do âmbito público, seja uma agência governamental, um governo em particular ou uma cidade ou região. Nos dois primeiros casos está se tratando do intraorganizacional e para isso tem-se, por exemplo, a abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, PES, desenvolvida por Carlos Matus (1989, 1993), que vem sendo bastante difundida e utilizada por órgãos da Administração Pública e por governos locais no Brasil. Quando se vai para a cidade o planejamento adquire outra dimensão, pois se trata de uma organização complexa e ímpar, síntese de múltiplas organizações, sujeitos e interesses, usos e processos de produção e consumo de bens e serviços. No caso do presente estudo, a atenção volta-se para esse último - o Planejamento Estratégico de Cidade, PEC.

Em 1988 inicia-se em Barcelona a implementação de uma experiência nesse sentido, a qual se mantém até hoje e vem servindo de modelo de referência. Antes, em 1982, São Francisco (EUA) tinha experimentado processo semelhante. E, desde o final de 80, outras tantas cidades têm trilhado o mesmo caminho, na Europa e na América Latina, inclusive no Brasil¹.

Uma série de eventos e redes vem acontecendo para tratar do tema, com apoio de organismos da União Européia, entre outros, destacando-se: a Rede Estratégica de Cidades Médias²; o Programa *Community First*, de intercâmbio comunitário de

¹ Tem-se conhecimento de, pelo menos, 11 cidades na América Latina: Rio de Janeiro, Havana, Santiago do Chile, Assunção, Bogotá, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, Montevideo, Caracas e Leon. Na Europa tem-se conhecimento de cerca de 20 cidades, dentre as quais, Madrid, Zaragoza, Bilbao, Málaga, Córdoba, Vigo e região, Valencia, Alcobendas, Sitges, Santa Coloma, Badalona, Osona e Garraf (Espanha), Lisboa e Évora (Portugal), Savoie e Lille (França), Bruxelas (Belgica), Rotterdam (Holanda).

² Criada em 91 é composta pelas cidades de Évora (P), Charleroi (B), Lamia (GR), Roskild (DK), Speyer (D), Tarragona (E), Zwolle (N) e pela associação grega ADERET que agrupa cinco municípios da região de Thessalonique. Conta com o apoio do Conselho de Comunas e Regiões da Europa São objetivos da rede desenvolver estudos para melhor realização de planos estratégicos, publicar um guia metodológico sobre o assunto e promover o intercâmbio de experiências nesse âmbito (Rapport de Synthese de Travaux, nov/94)

experiências de planejamento estratégico e desenvolvimento urbano, envolvendo as cidades de Málaga, Mackburn e Copenhague; o 1º Encontro de Cidades Europeias e Americanas para o Intercâmbio de Experiências de Planejamento Estratégico, em 93; no mesmo ano a criação do *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*, CIDEU que integra hoje 44 cidades³.

Com essa sucessão de fatos constata-se um fenômeno, no mínimo curioso, de difusão de uma prática de planejamento e, numa perspectiva mais ampla, de gestão. Mas, o que vem a ser o Planejamento Estratégico de Cidade, PEC? Como se pode interpretar a difusão dessa experiência nesse momento? E o que traz realmente de novo para a gestão pública local?

A resposta a esse conjunto de questões pode ser tecida a partir da experiência de Barcelona que é conhecida internacionalmente como uma das pioneiras nesse tipo de prática⁴, sendo apresentada até então como experiência de sucesso e modelo a ser seguido por outras cidades.

Aqui pretende-se desenvolver uma abordagem que situe os elementos básicos conformadores de um modelo de PEC, que se gesta e difunde no final dos anos 80, buscando apontar uma interpretação para isso e analisar alguns dos elementos básicos do seu ideário.⁵ Cabe ressaltar que, nesse caso, o foco de atenção recai sobre elementos do processo de planejamento e não sobre o plano, um dos seus resultados.

³ CIDEU. Boletim Informativo da IV Conferência do Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Salvador, 1996.

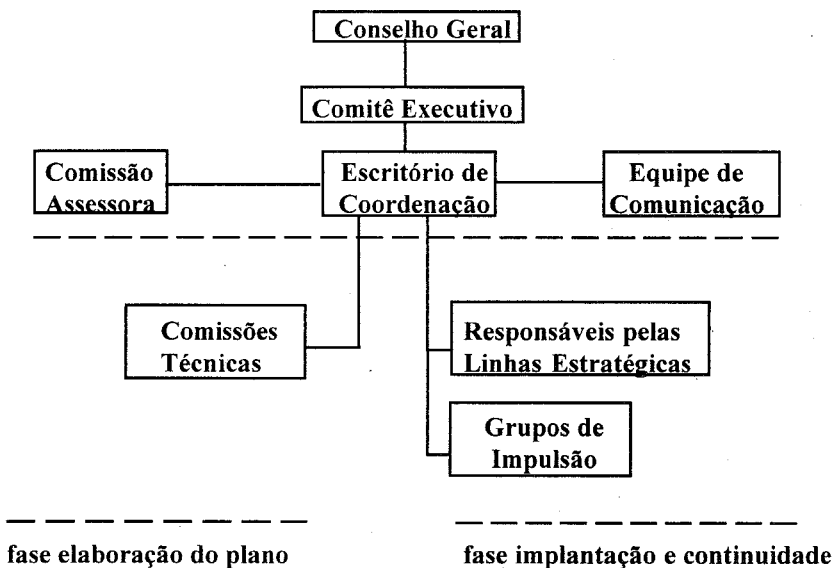
⁴ Bouinot, Bermils, 1995; Florio, 1994; Marshall, 1994; Borja, 1994.

⁵ Para tanto, utiliza-se como material de referência: documentos relativos a experiência de Barcelona e de outras cidades europeias e da América Latina, entrevistas realizadas com alguns dos atores envolvidos direta e indiretamente com o PEC de Barcelona e alguns estudos voltados para o tema. Esse material foi coletado: durante viagem de estudo referente ao doutorado "sandwich", entre janeiro e março do presente ano em Barcelona, Madrid, Córdoba e Málaga; e no IV Seminário Técnico e na IV Conferência do CIDEU, realizados em Salvador em 27, 28 e 29 de março.

2. O Modelo Barcelona e sua Reprodução

A proposta de elaboração de um plano estratégico econômico e social para Barcelona, na perspectiva do ano 2000, encontra-se registrada em um documento datado de 20 de abril de 1988. Consiste em uma proposta do governo local que conseguiu adesão de outras entidades, sendo o compromisso entre as partes oficializado em 25 de maio de 1988 e, posteriormente, firmado coletivamente em 2 de novembro de 1988.

O processo foi estruturado conforme o organograma a seguir:



Vale destacar as composições e funções do Conselho Geral, do Comitê Executivo e do Escritório de Coordenação⁶. O Conselho Geral foi “integrado por todas aquelas Instituições, Associações e personalidades relevantes da cidade que haviam expressado sua vontade de participar e que haviam sido convocados pelas Instituições impulsionadoras do plano”, isto com o caráter de órgão consultivo e deliberativo, tendo a competência de, em última instância, aprovar o plano. O Comitê Executivo foi “integrado por entidades sócio-econômicas representativas da vida econômica e social da cidade com vontade de participar, dirigir e corresponsabilizar-se pela linhas estratégicas do plano”, tendo como função “dirigir o processo de elaboração e implantação do plano”. O Escritório de Coordenação foi integrado por “dois economistas e uma secretária”, tendo a responsabilidade de “programar, coordenar e levar a bom termo, todas as atuações encaminhadas para a elaboração do plano”.⁷

Da organização à aprovação final do plano, o processo foi desenvolvido conforme a seguinte seqüência⁸:

- Montagem da organização do plano, dos compromissos de participação e das suas instâncias (3 meses);
- Elaboração do diagnóstico e da primeira consulta ao Conselho Geral do Plano, com definição do objetivo central e linhas estratégicas (6 meses);
- Constituição das Comissões Técnicas para estudo e proposição das estratégias e realização de consulta ao Conselho Geral (7 meses);
- Análise dos trabalhos das Comissões Técnicas, da coerência interna das propostas e redação plano, com programação da fase de controle e continuidade do plano (3 meses);
- Aprovação definitiva do plano pelo Conselho Geral e programação definitiva de sua implementação (3 meses).

No total foram quase dois anos que se seguem com a implementação de medidas, desdobrando-se num processo posterior de avaliação e elaboração do segundo plano. O primeiro “*Barcelona 2000*”, foi aprovado em março de 1990 e o segundo, “*Barcelona Ciudad de Calidad*”, em novembro de 1994.

⁶ A estrutura apresentada foi mantida com a criação da Associação do Plano Estratégico em 1993, a qual reproduz o esquema organizativo, sendo o Escritório de Coordenação, a sua Secretaria Executiva.

⁷ Ajuntament de Barcelona. Plano Estratégico Economico y Social Barcelona 2000. Barcelona, 19 de marzo de 1990.

⁸ Idem nota 10.

2.1 A Difusão do Modelo

Por conta da continuidade e do que apresentou como novidade, essa experiência passou a ser difundida através de consultorias, sendo tal processo fortalecido com a criação, em 1993, do CIDEU. Este nasce no bojo do processo de Barcelona, sendo amadurecido nas II e III Conferências Ibero-Americanas de Chefes de Estado e Governo e tendo como objetivo “estimular a elaboração e implantação de planejamento estratégico nos grandes centros urbanos da América Latina, Espanha e Portugal”⁹.

Na “Declaração de Bariloche”, da V Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (Argentina, 1995), referendou-se o centro que, na ocasião, já integrava 33 cidades e 15 países¹⁰, com a recomendação de que fosse acatada as conclusões da “Declaração de Bilbao”, da III Conferência do CIDEU (Espanha, 1995), nos seguintes termos:

- “Deverá ser intensificada a formação de dirigentes públicos no planejamento e formulação de políticas sociais e articulado o intercâmbio de informação entre prefeitos e empresários, integrando projetos de investimentos das cidades participantes, com o fim de facilitar a criação de um mercado de projetos estratégicos urbanos no espaço ibero-americano”.¹¹

A “Declaração de Salvador”, elaborada por ocasião da IV Conferência do CIDEU, quando este passou a ser integrado por 44 cidades, reforça as recomendações anteriores, destacando-se:

- “A Conferência considera que a presença de uma sociedade civil articulada e solidária com as instituições locais garante que o desenvolvimento da cidade não seja determinado exclusivamente de acordo aos parâmetros da lógica do mercado, mas que considere a própria cultura cidadã. Neste sentido, a realização de planos estratégicos garante esse fortalecimento do urbano”.¹²

Os encontros realizados, a divulgação através da mídia e a ação de consultorias têm servido para difundir o sucesso do modelo de Barcelona, levando em consideração a continuidade e os desdobramentos no tempo. A (re)produção do modelo em outras cidades pode ser observada, em maior ou menor medida, na estrutura organizativa e procedimentos adotados, embora haja também construções e processos bem particulares. Martorell e Hernandez (1993) chamam a atenção para o fato da reprodução do esquema de Barcelona em cidades da Catalunha, especialmente na definição de um objetivo central e três linhas estratégicas. Ao se observar documentos de vinte

⁹ Idem nota 6.

¹⁰ Idem nota 6.

¹¹ Idem nota 6. (Grifo nosso)

¹² Idem nota 6. (Grifo nosso)

idades, encontra-se a reprodução da mesma estrutura organizativa em quinze delas, com algumas variações em termos dos atores integrantes e da estrutura de coordenação¹³.

2.2 A Caracterização do Modelo

O PEC foi desenvolvido como um instrumento que permitiria o estabelecimento de acordos quanto aos cenários de futuro, desejáveis e possíveis, para o posicionamento da cidade no mercado global, isto é, no “mercado de cidades” e, em correlato, o estabelecimento de um plano de ação e viabilização da sua implantação. Para tanto o protagonismo do governo local deveria estar associado à máxima participação e ao consenso, esse adquirido entre os agentes locais em torno das estratégias de desenvolvimento.

São elementos caracterizadores do PEC, de acordo com Forn (1989): o plano, enquanto um dos resultantes do processo, apresentando uma visão integradora, afetando toda a cidade e todo tipo de atividade; a orientação para a ação e para os objetivos considerados críticos tendo em vista o marco do futuro que se quer; e a análise do entorno e de sua evolução, bem como a avaliação da disponibilidade de recursos internos.

Uma referência teórica que informa esse repertório encontra-se em Bryson (1988), o qual resgata para a administração pública conceitos e metodologias do planejamento estratégico focalizado nas empresas privadas a partir dos anos 60/70. O ponto de partida que justificaria tal adoção é, conforme expressa Martorell e Hernández (1993), o cenário de incertezas e turbulências que, segundo Bryson, leva a uma diminuição das fronteiras entre organizações privadas e públicas, no sentido de uma maior interdependência entre elas. Desse modo, o autor afirma a necessidade do pensar e agir estratégico, sendo, então, o planejamento estratégico um esforço disciplinado para produzir decisões e ações que configurariam e guiariam uma organização nesse contexto.

Buscando construir um referencial teórico-metodológico para dar conta das especificidades das organizações públicas e superar limitações do instrumental disponível, Bryson (1988) articula um conjunto de abordagens resgatando o que seriam elementos chaves destas.

Primeiro retoma, do chamado modelo de Harvard, a idéia de que o desenvolvimento da melhor estratégia para a organização se daria a partir da análise de debilidades e potencialidades internas e da identificação das ameaças e oportunidades oferecidas

¹³ Outros dados comparativos podem ser encontrados em Bouinot e Bermils (1995).

pelo entorno. Esse é um aspecto chave assimilado para a fase de diagnóstico visando a definição do objeto central - a missão - e das linhas estratégicas, algo básico no modelo Barcelona e que vem sendo reproduzido na maioria das experiências.

Em seguida o autor incorpora contribuições da abordagem sistêmica do planejamento estratégico, a qual agrega os elementos definidores da missão, das estratégias, do orçamento e do controle, ou seja decisão, sendo que implementação e controle fazem parte de um mesmo sistema. Embora relativize essa idéia, considerando o setor público como um caso de sistema pouco controlado, retoma a mesma, procurando responder a tendência de separação entre planejamento e gestão. Esse aspecto é ressaltado no modelo Barcelona, onde se procura resolver com a conformação de uma estrutura organizativa integradora, a própria Associação do plano.

Outras duas abordagens, fundamentais para a adequação do instrumental à gestão pública, são ainda retomadas por Bryson. A idéia, resgatada de Freeman, de que, na definição da missão e das estratégias da organização, há que se considerar os grupos ou indivíduos que são afetados ou podem afetar o seu futuro, não só os agentes econômicos mas os clientes, governos e comunidades. Ou seja, trata-se de perceber a estratégia em relação a cada um dos agentes do entorno. Agrega-se a esta, a abordagem na qual a estratégia, enquanto resolução parcial de problemas da organização, se constrói através de um processo político de negociação. Com esses dois elementos Bryson fornece as bases teóricas que integra ao instrumental do planejamento estratégico um aspecto que vai ser enfatizado no modelo Barcelona e permite a sua diferenciação, tanto em relação ao comumente aplicado no mundo empresarial, como às abordagens voltadas para o setor público numa perspectiva do intraorganizacional, a exemplo do PES.

2.3 A Novidade do Modelo

No primeiro seminário técnico do CIDEU, em 1993, o planejamento estratégico, aí dito “urbano”, foi conceituado como “um novo instrumento para facilitar o governo da cidade em épocas de mudanças tendencialmente freqüentes; uma grande operação de *marketing*; e uma metodologia para estimular a imaginação necessária para fazer frente às mudanças” (Martorell; Hernandez, 1993, p. 29).

Mas até que ponto está se falando de algo novo em termos de planejamento e gestão de cidade?

Segundo Lacaze (1993), o planejamento estratégico “desenvolveu-se rapidamente nos anos 1960”, tendo surgido como uma “tentativa de transposição para o campo dos estudos urbanos dos métodos de cálculo operacional e de modelização econômica que acabavam de ser desenvolvidos com sucesso”, isto para “organizar o esforço de guerra dos Estados Unidos, depois para facilitar a reconstrução das economias e, finalmente,

para enfrentar os desafios de uma expansão econômica de uma amplitude e duração consideráveis”. (Lacaze, 1993, p. 45-55)

Lacaze observa que o planejamento estratégico de então tinha como “ambição extrema” construir um “conjunto de modelos matemáticos que permitissem explicar a evolução passada e prever a evolução futura”, isto é, “uma modelização global de uma aglomeração”, no que fracassaram. (Idem)

Para o autor, esse fracasso é no entanto relativo, tendo em vista as contribuições do planejamento estratégico, enquanto um método que “implica levar em consideração as relações entre decisões públicas e decisões de empreendedores particulares” e a “duração como dimensão dos problemas”. Ao que comenta: “Ora, até quase o início dos anos 1960, os planos de urbanismo contentavam-se em definir um ‘estado futuro desejável’ sem levar em conta os meios práticos de passar do estado atual a esse estado futuro e considerando implicitamente esse futuro como definitiva. Ao introduzir a duração e os atores como dimensões fundamentais do urbanismo, a planificação estratégica enriquece portanto incontestavelmente a visão do problema e vai no sentido de um maior realismo”. (Idem)

Mas o planejamento estratégico praticado hoje por Barcelona e pelas cidades que a seguiram; e logicamente o divulgado pelo CIDEU, não é exatamente esse planejamento estratégico que Lacaze analisa, como se pode verificar no quadro a seguir:

Quadro da Análise dos Métodos do Urbanismo

TIPO DE MÉTODO	Objetivo principal	Aspecto da cidade privilegiado	Dimensão Principal	Valores de referência	Campos profissionais	Modo de decisão dominante
PLANIFICAÇÃO ESTRATÉGICA	Modificar as estruturas do espaço urbano	Pólo econômico	O tempo	Eficácia Rendimento	Engenheiros Economistas	Tecnocracia
COMPOSIÇÃO URBANA	Criar novos bairros	Local construído	O espaço	Estética Valores culturais	Arquitetos-urbanistas Organizadores	Autocracia
URBANISMO PARTICIPATIVO	Melhorar a vida cotidiana dos habitantes	Espaço de relações sociais	Os homens	Apropriação do espaço Valores de uso	Sociólogos Animadores	Democracia
URBANISMO DE GESTÃO	Reforçar a qualidade dos serviços	Concentração de redes e de serviços	Os serviços à demanda Relação existentes custo-eficácia	Adaptação	Gerentes	Gerência
URBANISMO DE COMUNICAÇÃO	Atrair as empresas	Imagem global	Os aspectos simbólicos	Notoriedade	Arquitetos Especialistas da comunicação	Personalização

Fonte: Lacaze, 1993, p. 20

No entanto, é possível identificar o planejamento estratégico atualmente praticado e difundido, no exame das categorias apresentadas por Lacaze. Observa-se que o PEC apresenta semelhanças em relação a quase todas as categorias - Planificação Estratégica (ou Planejamento Estratégico), Urbanismo Participativo (ou Planejamento Participativo), Urbanismo de Gestão e Urbanismo de Comunicação - a exceção da Composição Urbana.

De modo análogo, o PEC: objetiva “modificar as estruturas do espaço urbano”, “melhorar a vida cotidiana dos habitantes”, “reforçar a qualidade dos serviços existentes” e “atrair as empresas”; privilegia, na cidade, o “pólo econômico”, o “espaço de relações sociais” e a “imagem global”; tem como dimensões principais o “tempo”, os “homens” e os “aspectos simbólicos” e toma, como valores de referência, “eficácia”, “rendimento”, “adaptação à demanda”, “relação custo-eficácia” e “notoriedade”.

Em particular, ao privilegiar, numa só prática, o “pólo econômico”, o “espaço de relações sociais” e a “imagem global”, o PEC constituiu-se em uma “grande operação de comunicação e marketing”, o que remete, por um lado, à idéia de planejamento como “pacto social” e, por outro, à constituição de um “lobby de cidade”, ambas afirmadas pelos atores do modelo Barcelona e reproduzidas em outras localidades.

Quando Martorell e Hernandez (1993), bem como Forn (1989), afirmam que um requerimento básico do PEC é a participação, o compromisso e um nível de consenso mínimo por parte dos agentes que produzem e consomem a cidade, para projetá-la no futuro, estão tratando de um “pacto social”. Pacto esse que permita garantir legitimidade para as ações geradoras de mudança, mobilizar e articular recursos internos e servir de meio de pressão - de *lobby* - diante das fontes de financiamento público, nacionais e supranacionais, e dos investidores privados externos. E, para tanto, a comunicação e o marketing são fundamentais, no sentido de atrair e manter os agentes internos no pacto e captar recursos externos para a viabilização dos projetos.

Desse modo, o PEC envolve mais do que uma técnica de análise e projeção, o que se expressa na estrutura organizativa e nos procedimentos adotados para levar adiante o empreendimento. Na realidade confluem para o modelo uma série de idéias e práticas que se fazem presentes na gestão pública local, a exemplo do marketing de cidade, da participação cidadã e da parceria público-privado, dando nova roupagem ao planejamento estratégico.

3 Um Caminho de Interpretação

O surgimento e difusão recente do PEC podem ser entendidos como uma das expressões do “empreendedorismo competitivo”, que identifica um movimento presente na atualidade de redefinição do papel dos governos locais, no tocante à economia, e está associado a idéias de busca de uma maior eficiência da gestão da cidade, visando

a integração competitiva no mercado global.

Harvey (1989), referindo-se a experiências de cidades européias e americanas, afirma que há uma tendência nos anos 80 de alteração no papel dos governos locais, os quais estariam adotando uma postura menos “gerencialista” - voltada para a provisão de bens e serviços para a população - com a ênfase dada a exploração de novos meios de desenvolvimento econômico.

Segundo Harvey, o surgimento de um novo “empreendedorismo urbano”, como um estilo de governo, de *governance*, estaria sendo experimentado para assegurar vantagens comparativas, num quadro de acirramento da competitividade interurbana. Nessa perspectiva, o governo assume um papel de facilitador e articulador de forças, mobilizadas por agentes sociais diversos, sendo a parceria público-privado uma base para novos investimentos ou para atração de fontes de financiamento externas. A cidade, nesse contexto, aparece como um grande negócio, sendo seus produtos, as vantagens comparativas que se oferecem no “mercado de cidades”. Todos esses aspectos do “empreendedorismo urbano” estão presentes no modelo Barcelona, conforme visto anteriormente.

Borja (1994) refere-se ao mesmo fenômeno abordando o que ele denomina de “protagonismo das cidades” e, adotando uma postura prescritiva, afirma que tal protagonismo estaria garantido com a promoção da cidade para o exterior, através de uma imagem forte e positiva baseada em vantagens comparativas e, ao mesmo tempo, através de sua promoção interna visando reforçar o “espírito cívico” entre seus habitantes. Nos dois planos, a promoção da cidade pode associar-se a operação de marketing e comunicação do PEC. Além da parceria público-privado, o autor situa a participação cidadã como elementos chaves do novo estilo de relação governo-sociedade. Nesse caso também presentes no modelo aqui abordado.

Outros elementos de análise podem ser resgatados a partir de Osborne e Gaebler (1993) que tratam das novas formas de gestão pública em seu sentido amplo. Para eles os governos locais estariam respondendo com mais ênfase aos requisitos do que seria o novo padrão de acumulação, adotando políticas alternativas para a prestação de serviços e inovações praticadas no mundo das empresas, dentre as quais o planejamento estratégico. Tal idéia, também presente nos discursos sobre o PEC, é ressaltada por outros autores que tratam do desenvolvimento local, indicando que a gestão pública deve adquirir o espírito de empresa (Peñalva; Finquellievich, 1993; Berry, 1994).

Ao se interpretar o PEC como uma expressão do “empreendedorismo competitivo”, nos termos aqui colocados, não se prescinde de outros fatores que podem explicar a difusão recente do mesmo, inclusive fatores de ordem local.

Tomando-se, por exemplo, o caso de Bogotá (Colombia) pode-se perceber que a

adoção do modelo, antes de responder a uma busca de desenvolvimento econômico no sentido da integração competitiva, associa-se a uma preocupação com a governabilidade e a qualidade de vida num quadro de forte violência urbana, o que se pode depreender da imagem e linhas estratégicas que se projeta.¹⁴

Em outras cidades a iniciativa e o processo de elaboração do plano têm se mantido quase restrito ao âmbito de planejamento da administração local, a exemplo de Lisboa, respondendo mais a uma tentativa de retomada da área em novas bases. A perspectiva de ampliação da democracia local e, dentro disso, a construção da cidadania, são elementos que também podem ser encontrados em algumas experiências, a exemplo de Bogotá e Porto Alegre¹⁵.

A capacidade de articulação e divulgação dos atores promotores do PEC de Barcelona, a qual repercutiu na criação do CIDEU, pode ser considerada como fator propulsor da experiência em várias cidades, tanto do entorno mais imediato, como da América Latina.

Mas, independente desses e de outros fatores locais, tal difusão tem uma forte componente na tendência observada de incremento do “empreendedorismo competitivo”, visto enquanto uma resposta às crises e reestruturações que se passam no Estado e ao processo de reconfiguração produtiva.

No modelo e em algumas experiências estão presentes elementos caracterizadores daquele movimento: o protagonismo local em matéria de desenvolvimento econômico, tendo o governo um papel importante de articulador de forças, visando, entre outros, o estabelecimento da cooperação e parcerias. Em Barcelona, assim como em outras cidades, a iniciativa e boa parte do financiamento do processo tem sido responsabilidade do governo local.¹⁶

14“Fazer de Bogotá uma cidade na qual seus habitantes encontrem qualidade de vida e convivência amigável, com estrutura urbana integrada, que desenvolva suas potencialidades, como núcleo estruturador nacional e regional e que projeta sua atratividade internacional no campo econômico e cultural” (Plano Estratégico Bogotá). Embora faça referência a dimensão econômica, a competitividade fica subordinada, inclusive ao tratar das linhas estratégicas: Qualidade de Vida, Convivência Cidadã, Governabilidade, Acessibilidade e Mobilidade e Estrutura Urbana.

¹⁵O PEC de Bogotá apresenta uma peculiaridade que é a preocupação com o aspecto pedagógico do processo, sendo resultado da presença de ONGs, vinculadas às práticas de educação popular, na coordenação do processo participativo e de comunicação. O caso de Porto Alegre é um pouco distinto pois não se trata do uso desse instrumental, embora o processo Cidade Constituinte (93) tenha como uma das referências a experiência de Barcelona. Também nesse caso encontra-se a motivação com o alargamento da democracia, associado, é certo, com a questão do desenvolvimento econômico.

¹⁶No orçamento de 1996 da Associação do Plano Estratégico de Barcelona, a contribuição da Prefeitura corresponde a 53% do total da receita e 62% da parte equivalente à contribuição dos parceiros do Comitê Executivo (Consórcio da Zona Franca, Feira de Barcelona, Porto, Área Metropolitana e Câmara de Comércio). Boletim Informativo da Associação. Barcelona, fev. de 1996.

As imagens e linhas estratégicas, que muitos dos planos contêm, representam vantagens competitivas a serem incorporadas ou desenvolvidas, a exemplo de tornar-se ou consolidar-se como: “metrópole européia empreendedora”, “capital cultural”, “capital ecológica”, “centro metropolitano moderno”.

Os Conselhos ou Comitês Gerais e Executivos, as Comissões e Grupos de Trabalhos, pelo menos em tese, representam a busca da articulação de forças locais, o “pacto” para a definição de projetos e para o exercício do “*lobby* da cidade”.

Como apontado anteriormente, a novidade do PEC está na tentativa de associar, por um lado, a racionalidade de uma técnica específica de análise e projeção - com a qual se desenha o futuro de uma organização complexa e *sui generis* - com, por outro lado, a racionalidade de processos políticos de consulta e negociação pública envolvendo atores plurais - visando um consenso e compromissos em torno de objetivos e projetos. A essas duas racionalidades agrega-se o instrumental de marketing, tendo em vista a mobilização interna e a atração investimentos, dentro do horizonte de futuro pensado. Tudo isso em tese, pois na prática a história se faz de modo bem mais complexo.

4 A Crítica ao Modelo

A análise do modelo, à luz das experiências em andamento, em especial do caso de Barcelona, vem reforçar e problematizar alguns dos seus elementos conformadores, evidenciando a complexidade da sua implementação. Tal crítica poderia ser feita em relação a uma série de aspectos, mas optou-se por concentrar na novidade do processo, mais especificamente, discutindo-se a amplitude e eficácia do pacto e do marketing utilizado.

4.1. O Pacto no Planejamento

A participação dos agentes econômicos e atores sociais constitui-se, conforme demonstrado, num dos princípios do PEC, sendo entendida como essencial desde o momento de elaboração do plano até a implementação das ações daí decorrentes. O compromisso e a busca do consenso em torno de projetos estratégicos, como sinônimos da participação, são justificados por dois fatores básicos, a mobilização de recursos internos e externos e a busca de legitimidade dos projetos que se quer por em andamento.

Para tanto recomenda-se a constituição de redes públicas de concertação envolvendo os atores locais que “sejam importantes”, os “realmente representativos” na cidade. Ao lado disso, destacam-se os mecanismos de consulta, determinação dos níveis de

demanda social e comunicação, visando a simples informação acerca do planejamento e do plano e a motivação para a participação. As redes públicas de concertação materializam-se, num nível mais amplo, nos chamados Conselhos ou Assembléias Gerais e outras denominações similares, sendo que para alguns devem ter caráter deliberativo (Martorell; Hernandez, 1993) e para outros seriam mais consultivos (Forn, 1989)¹⁷. Em um nível de decisão mais cotidiana situa-se um canal de participação mais restrita e ágil, chamado de Conselho ou Comitê Executivo ou Diretivo (CE), que assume um papel de dirigente. Perpassando estes situam-se as Comissões e Grupos de Trabalho, além de todos os eventos visando o debate e a instrumentação entre os participantes, tanto na fase de elaboração, como no momento de implementação.

Mas qual é a amplitude real desses espaços de participação e do pacto de cidade que se busca construir nesses processos?

Uma primeira distinção deve ser feita entre aquelas experiências nas quais tem ocorrido de fato uma tentativa de conformação do compromisso e consenso públicos desde o momento inicial, daquelas onde isto ocorre depois de elaborado ou mesmo não chega a acontecer¹⁸. A amplitude e efetividade do pacto certamente é maior entre as primeiras, o caso de Barcelona, sendo um dos elementos responsáveis pelo sucesso e continuidade do processo para além da elaboração do plano. Mas não se restringe a isso, implica em agregar outros elementos.

A amplitude pode ser avaliada em função da pluralidade de atores envolvidos no processo, ou seja, quem são os considerados “importantes” e “realmente representativos” para tomarem parte do pacto? Em Barcelona foram convidados a participar do Comitê Executivo organizações do mundo econômico-empresarial (Câmara do Comércio, Indústria e Navegação, Feira de Barcelona, Fomento do Trabalho Nacional, Círculo de Economia e Porto); da área sindical de trabalhadores (Comissões Obreras e União Geral de Trabalhadores), da área acadêmica (Universidade de Barcelona) e do poder público (municipal e metropolitano), o que parece apontar um leque amplo de atores. Mas outras experiências parecem ir além ao incorporarem às organizações desse tipo, as de moradores, culturais, ONGs, meios de comunicação, a exemplo de Málaga, Zaragoza e Bogotá. Por outro lado, encontram-se casos em que o Comitê Executivo integra apenas organizações empresariais, universidade e instituições municipais e/ou regionais, a exemplo de Bilbao e Vigo (Espanha).

A pluralidade de atores depende de uma série de condicionantes, dentre as quais o perfil político-ideológico da direção, a capacidade e interesse das organizações da

¹⁷Na prática esses espaços assumem mais o caráter de legitimador do processo e de canal de informação, conforme verificou-se em Barcelona.

¹⁸No primeiro caso citam-se as experiências de Barcelona, Málaga e Bogotá. Enquanto no segundo distinguem-se Lisboa e Montevideo.

sociedade civil expressarem-se e, talvez o mais importante, a dinâmica assumida pelo PEC.

Observa-se, inicialmente, que a orientação dada pela direção do CIDEU, e do PEC de Barcelona, de não exclusão de todo e qualquer segmento, tende a não ser seguida, ainda que não explicitamente. A própria orientação indica a existência de uma certa triagem de participantes na medida em que os atores são delimitados entre os “mais importantes” ou os “mais representativos da cidade”. Para o Comitê Executivo essa delimitação cabe a equipe dirigente que convida aqueles que o integrarão. Ora, essa triagem é ideológica, quer dizer, relativa aos valores e interesses de quem a realiza.

Em seguida, verifica-se que a exclusão de determinados atores pode ocorrer em função da agenda e da metodologia utilizada. Em Barcelona a forte ênfase na economia local e numa perspectiva de aumento de competitividade, bem como a utilização de técnicas de análise e projeção mais sofisticadas, têm sido percebidas por alguns atores como fatores que dificultam e tornam desinteressante a participação; isso para agentes que se dedicam a questões pouco abordadas no processo, as relativas às políticas sociais, às problemáticas de bairros e a dimensão da ecologia urbana¹⁹.

Em realidade, a amplitude do pacto parece comprometida por uma tensão entre o econômico-empresarial e o social. Tende-se mais para o primeiro pólo, mesmo que nas imagens e linhas estratégicas apareçam associados “desenvolvimento econômico” e “competitividade” e, em contrapartida, “sustentabilidade”, “qualidade de vida”, “habitabilidade”, e mesmo que no PEC se proponha a articulação entre a “lógica do mercado” e a “lógica da cidadania”.²⁰ Esse problema tem aparecido já na fase de elaboração e definição das linhas e projetos estratégicos, mas é no momento da implementação dos projetos que se torna ainda mais evidente, sendo esse um aspecto reconhecido por grande parte dos atores do processo em Barcelona²¹.

Esse problema é relevante e pode ser observado em outras cidades onde ocorre essa tentativa de articulação mais plural. É ilustrativo o caso do Rio de Janeiro, onde no processo de elaboração do PEC uma “parte” da sociedade civil chegou a retirar-se por considerar o espaço de participação reduzido e restrito à dinâmica técnico-empresarial, em função entre outros “dos prazos incompatíveis com um processo

¹⁹Tal observação foi explicitada por atores participantes do processo, como a Cáritas e a Federação das Associações de Moradores, entre outros não participantes, tanto de fora da Administração Municipal (Movimento Ecológico) como integrantes desta (área de assistência social).

²⁰Martorell; Hernandez, 1993 e *Idem* nota 3.

²¹Segundo entrevistas realizadas, as medidas implementadas no primeiro plano foram as de caráter econômico. Ao mesmo tempo, observando-se as medidas escolhidas como prioritárias em 95 (equivalentes ao segundo plano), 7 das 12 são econômicas e 3 do campo social.

efetivamente participativo”²². Mas em Barcelona a “parte social” da sociedade civil - CCOO e UGT no Comitê Executivo e Federação de Associações de Moradores e Cáritas nos Grupos de Trabalho - mesmo com as críticas levantadas, ainda permanecem participando e apostando que podem ampliar a agenda do PEC, seja no momento da elaboração seja na fase de implantação. Quanto a “parte da ecologia urbana” essa ainda não se fez presente no PEC.

Os dois casos citados mostram respostas diferentes a uma tensão que tende a restringir a amplitude do pacto no planejamento. O caso de Barcelona é mais inusitado e pode ser explicado em função de algumas particularidades da cultura local e do desenrolar do PEC, o que nos traz mais alguns elementos para o debate.

Uma das considerações para a permanência no pacto, por parte dos atores sociais citados, diz respeito a regra do consenso utilizada para a tomada de decisão no Comitê Executivo. Tal regra permite que idéias e projetos que contrariem frontalmente os interesses de pelo menos um dos integrantes do comitê, não sejam adotadas pelo mesmo, não se tornando, portanto, proposta do PEC. A negociação é a base do processo decisório nesse espaço público e, desse modo, propostas são rejeitadas, assim como outras podem ser aceitas²³, sendo isso um dos aspectos mais valorizados na experiência. Certamente, não é isso que garante que medidas não adotadas deixem de ser implementadas, assim como nada assegura que medidas adotadas sejam implementadas²⁴.

O fato do pacto não garantir a execução de medidas é um fator que restringe a sua eficácia. Mas, no caso de Barcelona a implementação de projetos inscritos no primeiro plano, mesmo que meramente os de caráter econômico/competitivo, parece ter sido o outro fator que deu credibilidade ao mesmo, contribuindo para a permanência dos atores críticos. Tal implementação pode só em parte ser creditada ao pacto, pois deuse no bojo da preparação das Olimpíadas de 92, período em que confluíram recursos importantes para as grandes operações urbanas, dos governos central e da comunidade autônoma e da União Européia. Essa conjunção ao mesmo tempo que serviu para a

²²Trata-se de um conjunto de ONGs, pessoal de universidade e outras organizações vinculadas ao movimento da Reforma Urbana e organizações sindicais. Cabe ressaltar que o PEC do Rio, na fase de elaboração, foi financiado por um consórcio de empresas privadas, sendo uma das justificativas apresentadas para a dinâmica do processo o fato de ter que responder mais agilmente aos agentes financiadores. Ver críticas levantadas no documento Plano Estratégico do Rio de Janeiro - Fase de Proposições/Linhas Estratégicas: Comentários e Propostas (FASE, IAB, IBAM, IPPUR/UFRJ, Sindicato dos Bancários etc)

²³Um dos casos levantados nas entrevistas é o do projeto de desvio de um rio que não foi adotada pelo PEC em função do posicionamento contrário da CCOO e UGT. Por outro lado, a inclusão de medidas sociais dentre as prioritárias é resultado da presença destas organizações no Comitê Executivo e Grupos de Trabalho.

²⁴Algo bastante afirmado em Barcelona é o fato das estruturas do PEC não se constituírem em executores de projetos, pelo menos daquela parte que envolve investimentos. Estes continuam sendo decididos pelos governos, inclusive o municipal, por organismos supranacionais.

credibilidade e continuidade do PEC, levanta dúvidas acerca da exata medida de seus resultados.

Independente desses resultados, a experiência tem demonstrado a dificuldade de manter-se um compromisso e consenso entre atores plurais para a definição e busca de implementação de projetos, na medida em que expressem lógicas de difícil convergência, que transparecem na agenda e na dinâmica do debate. Mas é justamente na regra do consenso para a tomada de decisão que parece situar-se uma das virtudes do PEC, mesmo que não implique em viabilização imediata, pelo menos é o que evidencia a experiência de Barcelona.

4.2 O Marketing do Planejamento e da Cidade

A construção do consenso e do *lobby* para garantir que medidas sejam implementadas fazem com que o PEC se apresente como uma grande operação de marketing, sendo este fundamental para a ocorrência do próprio processo de planejamento.

Na implantação do processo, a atuação do marketing se faz na sondagem das motivações capazes de mobilizar os atores, na sua atração e articulação e, ao lado disso, na construção dos discursos relativos ao planejamento estratégico e à participação. Serve de exemplificação o seguinte procedimento: “(...) há de iniciar o diálogo com os representantes máximos das instituições sócio-econômicas básicas da cidade. Explicar-lhes que se requer sua colaboração para implementar um processo de planejamento estratégico e conseguir um compromisso inicial de participação” (Martorell; Hernandez, 1993, p. 34).

Em seguida o marketing trata de estabelecer diálogos e, em correlato, conduzir comportamentos, como prescreve essa passagem: “É a etapa em que se há de conseguir que os atores formais se convertam em amigos. Em amigos que se conhecem perfeitamente e, portanto, podem dialogar informalmente sobre temas que dificilmente poderiam ter um tratamento semelhante em um ambiente mais formal. (...) Em consequência, os primeiros passos deste processo prévio só se dá nos restaurantes. Há que se falar, estimular a compreensão de um processo de consenso, evitar os silêncios demorados, explicar chistes e anedotas... Tudo isto pode parecer uma grande frivolidade mas, em definitivo, se revela de uma grande efetividade para conseguir o objetivo perseguido de obter uma equipe de atores institucionais coesos” (Martorell; Hernandez, 1993, p. 33).

Nesta perspectiva, desenvolvem-se todos os trabalhos relativos à elaboração do plano, traduzindo-se em uma operação de marketing a articulação entre Conselho Geral, Comitê Executivo, Escritório de Coordenação, Comissão Assessora, Comissões Técnicas, Equipe de Comunicação e demais órgãos que compõem o processo.

Ao lado desse marketing diretamente voltado para a articulação interna ao processo, desenvolve-se uma política de comunicação, podendo ser organizada “uma série de atividades com o objetivo de estimular e difundir o plano e introduzir as técnicas e a idéia estratégica nos cidadãos e em suas instituições”.²⁵

Segundo o CIDEU: “Na medida em que um Plano Estratégico adquire validade ao conseguir a cumplicidade dos agentes econômicos e sociais de sua cidade, a política de comunicação constitui uma das chaves do êxito. E, ressalta-se, esta política não é fácil de desenhar. Não é uma política de comunicação clássica. (...) Em nosso caso, recordemos, o protagonismo do êxito - em si, não da elaboração e sim da real implantação do Plano - há de ser da Administração ou do órgão competente de qual dependa a aplicação ou não de cada uma das medidas concretas. Em definitivo, o êxito da política de comunicação poderia ser avaliada pela magnitude de seus silêncios que acompanham o protagonismo de outros organismos. Não obstante, é certo que esta política final não se aplicará com a mesma linearidade nem intensidade durante todo o processo. Neste sentido, dever-se-á distinguir diferentes etapas: a) Explicação do porquê de um processo de planejamento estratégico urbano; b) Estimulação da participação do processo de elaboração; c) Comunicação do conteúdo do plano; d) Apoio discreto às estratégias de implantação do plano” (Martorell; Hernandez, 1993, p. 37).

No marketing do processo, o que se destaca é a promoção exacerbada do próprio planejamento e, principalmente do plano, o que se atribui, dentre outras finalidades, a: atrair mais atores no sentido da participação; estreitar a articulação entre os atores; dar credibilidade ao instrumento, tendo em vista a realização de seus projetos e, numa perspectiva mais ampla, o alcance dos objetivos firmados para a cidade.

Essa promoção do planejamento e do plano para as outras cidades, pode, inclusive, servir de estímulo para novas adesões ao PEC, como indica o CIDEU: “Até há pouco, é possível que as cidades tenham empreendido processos de planejamento estratégico mais como resposta positiva às transformações (...) De agora em diante é possível que a planificação estratégica urbana adquira uma nova dimensão. Já não como uma opção e sim como um dos instrumentos mais precisos para intervir na transformação, com plena consciência, e com os maiores conhecimentos para selecionar opções críticas de futuro em um marco econômico recessivo”²⁶ (Martorell; Hernandez, 1993, p. 5).

Por outro lado, o que se flagra é também a construção do marketing da cidade, o que envolve uma série de aspectos levantados para a configuração de sua imagem, além do fato desta estar desenvolvendo um processo de planejamento estratégico e, em última instância, ter um plano.

²⁵Idem nota 10.

²⁶(Grifo nosso).

Para essa configuração trabalha-se desde o diagnóstico, ao tempo que se identificam os projetos a serem incorporados pelo plano. No plano estratégico Barcelona 2000 foram utilizados os seguintes elementos: “Entrevistas a personalidades de um amplo espectro de atividades econômicas, culturais, sociais, diplomáticas, acadêmicas...”; “Questionário a uma mostra ampla das instituições e organizações da cidade com o objetivo de dispor de uma base generalizada acerca da identificação dos aspectos chaves para a cidade, sejam estas de caráter positivo ou negativo”; “opinião direta” das “próprias instituições promotoras do plano que constituem seu Comitê Executivo (...) sobre a visão que cada um tem a respeito da sua cidade. Se trata, por conseguinte, de receber diretamente as considerações e preocupações que cada instituição de forma mais relevante da situação atual da cidade e levantar uma primeiras sugestões a respeito das transformações ou propostas de intervenção que cada um planeja” (Martorell; Hernandez, 1993. p. 49).

A imagem da cidade acaba por ser configurada, quer dizer temporariamente congelada, no plano estratégico, através de objetivo geral, linhas estratégicas, objetivos específicos e ações, o que se resume no objetivo geral, a exemplo de: “Consolidar Barcelona como uma metrópole européia empreendedora, com incidência sobre a macroregião onde se situa geograficamente; com uma qualidade de vida moderna, socialmente equilibrada e fortemente arraigada na cultura mediterrânea”.²⁷

Aqui se reduz, ainda que instantaneamente, toda a diversidade dos propósitos e projetos a um só desejo, toda a pluralidade do processo a um plano e, numa perspectiva mais ampla, todas as cidades possíveis e imagináveis por seus cidadãos, em cada momento de seu cotidiano, a uma única totalidade.

Poder-se-ia argumentar que essa imagem global da cidade se presta para atração de investidores e consumidores. Mas, também a promoção para um público externo é redutiva e não é produto de uma pesquisa de marketing, como se fez com o público interno, os participantes do processo. Por um lado, por mais abrangente que seja a imagem promovida, ela é única frente a uma infinidade de desejos. Por outro lado, sem uma pesquisa, sem que se conheça a realidade que se quer atingir, estabelecendo-se um diálogo, torna-se difícil atender aos desejos, isto sem contar a dificuldade de se criar, do nada, uma demanda.

²⁷ Idem nota 10.

5 Conclusão

A difusão do modelo de PEC de Barcelona para outras cidades da Europa e América Latina se deu por uma transposição não só da técnica de planejamento estratégico, mas também de motivação e produto, resultando em objetivos, metas e ações comuns que apontam, na sua maioria, para uma busca de integração competitiva. Ressalta-se como fator multiplicador a capacidade de articulação e divulgação dos promotores da experiência de Barcelona.

Nessa perspectiva, o PEC pode ser interpretado, em um nível macro, como uma expressão do “empreendedorismo competitivo”, uma resposta dos governos e atores locais às novas coordenadas postas pelas reconfigurações que se passam no campo do Estado e da economia. Uma interpretação que não prescinde da consideração de outras condicionantes, inclusive as locais, como por exemplo: a reciclagem das unidades de planejamento das administrações municipais em crise, a instalação de um novo governo local, a exacerbação de problemas locais.

Agregam-se, no modelo, as idéias de maior protagonismo local em termos de desenvolvimento econômico; um protagonismo planejado no qual se associam os diversos atores que constroem a cidade, sejam eles estatais, econômicos, profissionais, acadêmicos ou sociais. Pretende-se um novo estilo de *governance*, o qual somaria, ao instrumental técnico do planejamento estratégico, outros elementos de tomada de decisão e implementação de projetos, destacando-se os processos políticos de negociação. Nesse caso, o planejamento incorpora a idéia de pacto, que seria capaz de garantir o consenso e legitimidade internas, e o *lobby* de cidade, sendo o marketing um instrumento fundamental.

A novidade do modelo encontra-se nessa associação entre planejamento, pacto, *lobby* e marketing. No entanto, há que se considerar que muitos dos seus elementos estão presentes em outros modelos e experiências. E, por outro lado, na análise de experiências concretas, é que se pode verificar a complexidade e, em correlato, os limites do que o PEC propõe inovar.

A amplitude do pacto no planejamento esbarra, de início, na tensão existente entre os interesses de se desenvolver setores da economia local, numa perspectiva de integração competitiva, e satisfazer necessidades sociais, bem como responder a questões postas pela ecologia urbana na atualidade. Isso, inclusive, numa realidade como a de Barcelona que encontrou as condicionantes fundamentais para o pacto: bases associativas e atores com capacidade de articular forças sociais diversas. Há outras tantas cidades onde se encontram fragilizadas ora uma, ora essas duas condicionantes e, portanto, o PEC tende a se restringir ao plano tecnocrático e à promoção mercadológica para o âmbito externo.

Quando o pacto acontece, o consenso dos agente locais - em torno de objetivos,

estratégias e projetos a implementar - parece constituir-se numa das virtudes do PEC, capaz de garantir a sua legitimidade e continuidade. Mas, além da dificuldade de processar o consenso, em função da diversidade de interesses e da tensão assinalada, outros aspectos merecem ser considerados.

A idéia de consenso termina por se traduzir num desejo único de cidade, mesmo que se considere este como síntese de múltiplas lógicas e fragmentos, como se depreende das imagens projetadas nos planos, e mesmo que se leve em conta que o plano não abarca a totalidade dos objetivos, mas apenas aqueles considerados estratégicos e consensuais.

Outro aspecto que vem problematizar a virtude do consenso no planeamento é que ele não garante, em si, a viabilização das ações estratégicas, principalmente aquelas cujas decisões estão fora do pacto. A idéia de *lobby* de cidade, que aparece para solucionar a questão esbarra na possibilidade e capacidade de se disputar recursos. No caso de Barcelona o sucesso adquirido advém, entre outros, de encontrar uma situação propícia na qual convergiram interesses das fontes financiadoras/investidoras com os da "cidade", aqueles traduzidos no plano.

Mas como fica o *lobby* num contexto de escassez? Há que se testar a eficácia do pacto no planeamento em função da real capacidade do *lobby*, daí decorrente, efetivar-se, isso em circunstâncias de restrição de fontes de financiamento, como é o caso da América Latina. Talvez tenha que se repensar a dimensão dada ao *lobby*, à competição de recursos externos, voltando-se mais para potencializar os internos, avançando inclusive na parceria público-privado em termos de investimentos.

Por outro lado, não seria o caso de, em vez de se fazer a promoção de uma prática de planeamento - o planeamento estratégico - e de uma imagem de cidade, utilizar o marketing para criar e otimizar canais de informação e comunicação? No plano interno, tornar-se-iam públicas as possibilidades e desejos dos cidadãos a ponto de permitir uma maior articulação, não apenas para um processo de planeamento estratégico, mas para a gestão, na acepção ampla, da cidade. No plano externo, e por que não também interno, ao contrário de se procurar uma imagem da cidade, uma marca universal, tratar-se-ia de informar sobre a cidade, deixando uma maior flexibilidade para a sua apreensão por parte dos investidores, consumidores e, particularmente, cidadãos.

Mas o questionamento do pacto e do marketing no planeamento não se esgota nessa reflexão, podendo ser desdobrado e ampliado, no confronto com outras experiências e realidades, bem como ser diferentemente problematizado ao se tomar outros aspectos do PEC. Desse modo, avança-se na análise crítica das possibilidades e limites dessa técnica de planeamento para a gestão pública local.

Referências Bibliográficas

- BORJA, Jordi. *Las Ciudades y el Pensamiento Estratégico: una Reflexión Europea y Latinoamericana*. Barcelona: 1994. (mimeo).
- BOUINOT, Jean; BERMILS, Bernard. *La Gestión Estratégica des Villes: entre compétition et coopération*. Paris: Armand Colin, 1995.
- BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- FLORIO, Rafaela. *Policy Network e Network Inter-Organizativo: Una Continuidad Analítica?* Barcelona: Universid Autónoma de Barcelona, s/d. (mimeo).
- FORN, Miguel de. *Evolución de la Planificación y Programación de las Administraciones Públicas, Los Planes Estratégicos*. Barcelona, **CEMUT - Revista Municipal**. (108): 29-35, 1989.
- HARVEY, David. *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*. Estocolmo, **Geografiska Annaler**, (71b): 3-17, 1989.
- LACAZE, Jean Paul. **Os Métodos do Urbanismo**. Campinas: Papirus, 1993.
- MARSHAL, Tim. **Barcelona - Fast Forward?** Oxford: Oxford Drockes University, 1994. (mimeo)
- MARTORELL, Francesc Santacana i; HERNÁNDEZ, Joan Campreciós i. **Primer Seminário Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU**. Barcelona: 4 de dezembro de 1993.
- MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente: Planejamento, Antiplanejamento e Governo**. Recife: Litteris, 1989.
- _____ **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1993. 2 Vol.
- OSBORNE, Davi; GAEBLER, Ted. *Reinventing Governement: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Book, 1993.
- PEÑALVA, Susana; FINQUELIEVICH, Susana. *Inovative Experiences of Public and Private Sectors for Sustainable Development in Megacities: the Case of Buenos Aires*. Buenos Aires: CEUR, 1993. (mimeo)