

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL - PROPUR

Vitória do Futuro, Vitória para Todos?
Uma análise dos “novos” modelos de planejamento e
gestão urbanos em Vitória/ES
Estudos de caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra

AUTOR:

GIOVANILTON ANDRÉ CARRETTA FERREIRA

Porto Alegre/RS – Brasil

Novembro/2005

F383v Ferreira, Giovanilton André Carretta

Vitória do futuro, Vitória para todos? Uma análise dos "novos" modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES - Estudos de caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra / Giovanilton André Carretta Ferreira ; orientação de Oberon da Silva Mello. — Porto Alegre : UFRGS, Faculdade de Arquitetura, 2005.

280 p.: il.

Dissertação (mestrado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, RS, 2005.

CDU: 711.4(81)
711.4-111.1
711.25(815.2)
711.16(815.2)
711.1

DESCRITORES

Planejamento urbano : Brasil
711.4(81)

Política urbana
711.4-111.1

Planejamento municipal : Vitória, ES
711.25(815.2)

Programas de planejamento e desenvolvimento : Vitória, ES
711.16(825.2)

Planos de desenvolvimento
711.1

Bibliotecária Responsável

Elenice Avila da Silva - CRB-10/880

GIOVANILTON ANDRÉ CARRETTA FERREIRA

Vitória do Futuro, Vitória para Todos?

Uma análise dos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES

Estudos de caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito necessário para a obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional.

ORIENTADOR:

Prof. Dr. Oberon da Silva Mello

Porto Alegre/RS – Brasil

Novembro/2005

**VITÓRIA DO FUTURO, VITÓRIA PARATODOS?
UMA ANÁLISE DOS “NOVOS” MODELOS DE
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM VITÓRIA/ES
ESTUDOS DE CASO: PLANO ESTRATÉGICO DE VITÓRIA E PROJETO TERRA**

GIOVANILTON ANDRÉ CARRETTA FERREIRA

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre.

Aprovada por:

Professor Dr. Oberon da Silva Mello – Orientador

Professor Dr. Enaldo Nunes Marques

Professor Dr. João Farias Rovatti

Professora Dra. Eneida Maria Souza Mendonça

Porto Alegre/RS – Brasil

Novembro/2005

DEDICATÓRIA

Dedico todo este esforço realizado ao longo de mais de dois anos e sintetizado nas páginas que seguem, em primeiro lugar a DEUS, a toda a família que sempre incentivou e me deu total apoio nesta jornada. Em especial aos meus pais, Natálio e Julita, que sem eles nada disso seria possível, aos meus irmãos que são grandes motivadores e colaboradores desta construção e a compreensão e o sentimento de amor de/para Rosângela.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto da contribuição de vários amigos e colaboradores:

Ao prezado orientador, Prof. Dr. Oberon da Silva Mello, pelas sábias orientações, compreensão, paciência e forma tranqüila como ajudou a conduzir esta pesquisa.

Aos membros da banca de qualificação e defesa da dissertação professores Enaldo, João Rovatti e Eneida.

A todos os professores com quem tive o privilégio de estudar no PROPUR.

Às secretárias Rosane, Mariluz e Neiva (*in memorian*), pela convivência, amizade e paciência.

À Capes, pelo apoio financeiro.

Aos vários colegas e amigos que tive a honra de conhecer, conviver, estudar e se divertir na faculdade de Arquitetura e na cidade de Porto Alegre, durante esta minha jornada no estado do Rio Grande do Sul.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Vitória e aos técnicos envolvidos nos trabalhos analisados que forneceram os dados necessários para que esta pesquisa fosse realizada.

Aos moradores e conhecedores do bairro Ilha das Caieiras.

Aos amigos de morada Rodrigo, Cristiane e Loedir.

Aos amigos de Fundão

Ao Instituto Cidades

A Manoel pela colaboração e dedicação na revisão ortográfica e aos incansáveis amigos Marciele e Fábio Samora pelo socorro.

E a todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram para que este trabalho fosse realizado.

*Cada época não sonha apenas com aquela que a seguirá,
mas, sonhando, esforça-se por acordar.*

(Walter Benjamin)

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

RESUMO

ABSTRACT

RÉSUMÉ

INTRODUÇÃO p.18

Capítulo I Revisando o Planejamento Urbano

1.1	Uma breve introdução acerca do planejamento	p. 25
1.2	Modelos de planejamento urbano	p. 32
1.3	Vertentes do planejamento urbano no Brasil	p. 41
1.3.1	A cidade da higiene e do embelezamento	p. 43
1.3.2	Da cidade bela para a cidade eficiente	p. 51
1.3.3	A influência do Movimento Moderno	p. 55
1.3.4	A cidade “redemocratizada”	p. 60
1.3.5	As origens da Reforma Urbana	p. 64
1.3.6	O Movimento de Economia Humana e a SAGMACS	p. 65
1.3.7	A cidade do “centralismo autoritário”	p. 68

Capítulo II Abordagens inovadoras no planejamento urbano

2.1	Qualificando uma abordagem inovadora	p. 75
2.2	Os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos	p. 87

2.2.1	Plano Estratégico Liberal Competitivo	p. 91
2.2.2	Desenvolvimento Urbano Sustentável	p. 108
2.2.3	Reforma Urbana Democrático-Redistributivista	p. 121
2.3	Práticas “inovadoras” no planejamento urbano	p. 130
2.3.1	O desenvolvimento econômico local	p. 130
2.3.2	A descentralização	p. 135
2.3.3	A inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano	p. 141
2.3.4	A politização da questão urbana	p. 144
2.3.5	Reconhecimento da cidade real	p. 147

Capítulo III Metodologia

3.1	Metodologia	p. 153
3.2	Quadros resumo	p. 160

Capítulo IV Vitória do Futuro?

4.1	Urbanização e planejamento urbano em Vitória/ES	p. 174
4.2	Contexto e antecedentes do Plano Estratégico de Vitória – Vitória do Futuro 1996-2010	p. 183
4.3	Estrutura e organização do Vitória do Futuro 1996	p. 188
4.4	Metodologia e principais eventos	p. 190
4.5	O documento final	p. 194
4.6	Vitória do Futuro 1996 – do discurso à pratica	p. 195
4.6.1	Do discurso à pratica – o processo de elaboração do plano	p. 197
4.6.2	Do discurso à pratica – o documento final	p. 203
4.7	O processo de revisão do Vitória do Futuro – Agenda 21 da Cidade de Vitória - Um sonho em construção	p. 217
4.8	Do discurso à pratica – a implementação do Vitória do Futuro	p. 223

Capítulo V	Vitória para todos?	
5.1	Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda - Projeto Terra	p. 252
5.2	Origens do Projeto Terra	p. 253
5.3	Caracterização do projeto	p. 258
5.4	Metodologia	p. 262
5.5	Gerenciamento e investimentos	p. 264
5.6	Projeto Terra - Poligonal 12 – Ilha das Caieiras	p. 268
5.6.1	Formação e caracterização	p. 268
5.6.2	Principais ações do Projeto Terra - Poligonal 12	p. 277
5.7	Do discurso à prática - Projeto Terra	p. 280
5.8	Do discurso à prática - Poligonal 12 – Ilha das Caieiras	p. 296
Capítulo V	Considerações Finais – Qual é a nossa Vitória?	p. 318
	Referências Bibliográficas	p. 333
	Anexo A	
	Anexo B	
	Anexo C	
	Anexo D	

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Malha urbana Município de Vitória – 1960	176
FIGURA 2	Malha urbana Município de Vitória – 1970	176
FIGURA 3	Malha urbana Município de Vitória – 1980	176
FIGURA 4	Malha urbana Município de Vitória – 1990	177
FIGURA 5	Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).	178
FIGURA 6	Palafitas na Ilha das Caieiras	179
FIGURA 7	Ocupações desordenadas em Vitória	179
FIGURA 8	Palafitas em Mangue Seco.	179
FIGURA 9	Vista aérea da entrada da baía de Vitória	179
FIGURA 10	Vista aérea das ilhas da cidade de Vitória	179
FIGURA 11	Estrutura Organizacional da Agenda 21 da cidade de Vitória versão 2002 para etapa de elaboração.	220
FIGURA 12	Mapa do zoneamento do PDU de Vitória.	253
FIGURA 13	Vista aérea das invasões sobre o manguezal na região de São Pedro	256
FIGURA 14	Vista Panorâmica do bairro São Pedro depois do Projeto São Pedro	256
FIGURA 15	Localização das Poligonais do Projeto Terra	261
FIGURA 16	Mapa da região administrativa VII São Pedro	268
FIGURA 17	Mapa da Poligonal 12 Ilha das Caieiras	271
FIGURA 18	Igreja Nossa Senhora da Conceição	272
FIGURA 19	Vista geral do bairro Ilha das Caieiras	272
FIGURA 20	Foto da Rua Felicidade Corrêa dos Santos	273
FIGURA 21	Restaurante na rua Felicidade Corrêa dos Santos	273
FIGURA 22	Restaurantes construídos sobre as residências na orla	273
FIGURA 23	Construções bloqueiam as visuais para à orla	273
FIGURA 24	A baía e o manguezal	275
FIGURA 25	Canoas e o bucolismo da paisagem da Ilha das Caieiras	275
FIGURA 26	Desfiadeiras de siri uma das principais tradições do bairro	275
FIGURA 27	Pescador da Ilha das Caieiras	275
FIGURA 28	Pier e atracadouro ações do Projeto Terra	277
FIGURA 29	Praça dos Pescadores	277
FIGURA 30	Melhorias de acessibilidade no bairro	278

FIGURA 31	Peixaria Comunitária	279
FIGURA 32	Peixaria Comunitária	279
FIGURA 33	Cooperativa das Desfiadeiras de Siri.	279
FIGURA 34	Cooperativa das Desfiadeiras de Siri.	279

LISTA DE QUADROS:

QUADRO 1	Distinções entre o planejamento tradicional e o estratégico.	88
QUADRO 2	Enfoques metodológicos e instrumentos de análise do planejamento tradicional e o estratégico.	89
QUADRO 3	Plano Estratégico Liberal Competitivo	152
QUADRO 4	Reforma Urbana Democrático Redistributivista	156
QUADRO 5	Desenvolvimento Urbano Sustentável	160
QUADRO 6	Principais eventos da etapa de elaboração do Vitória do Futuro - 1996	182
QUADRO 7	Membros do Conselho Municipal do Vitória do Futuro, segundo suas origens	188
QUADRO 8	Novos empreendimentos hoteleiros em Vitória (VT) e Vila Velha (VV)	219
QUADRO 9	População de Vitória por Regiões Administrativas – 1991 / 2001	227
QUADRO 10	Regiões administrativas e composição dos bairros	227
QUADRO 11	Composição das poligonais do Projeto Terra.	250
QUADRO 12	Recursos aplicados por fontes – 1997 a dezembro de 2004	257

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

AR - Administração Regional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE - Banco de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional da Habitação

CDV - Companhia de Desenvolvimento de Vitória

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CECA - Centro Cultural Caieiras

CEF - Caixa Econômica Federal

CG - Conselhos Gestores

CIDEU - Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano

CIVIT - Centro Industrial de Vitória

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CMPDU - Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano

CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

CONDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio ambiente

CPV - Conselho Popular de Vitória

CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FIPLAN - Financiamento de Planejamento

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAB/ADM - Coordenadoria de Administração Estratégica

GAB/PLAN - Coordenadoria de Planejamento

HABITAT - Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IIED - Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IUCN - União da Natureza e dos Recursos Naturais

MIT - Massachusetts Institute of Technology

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

OSCIP - Organização Social de Interesse Público

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PDI - Plano de Desenvolvimento Integrado

PDLI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado

PDU - Plano Diretor Urbano

PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento

PEE - Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória

PETROBRAS – Petróleo do Brasil

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMV - Prefeitura Municipal de Vitória

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PRE - Programa de Reparelhamento Estrutural

PRONAGER - Programa de Geração de Emprego e Renda

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória

SAGMACS - Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SEDUR - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SEMAS - Secretaria Municipal de Ação Social

SEMFA - Secretaria Municipal de Economia e Finanças

SEMMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEMOB - Secretaria Municipal de Obras

SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento

SERFHAU - Serviço Federal da Habitação e Urbanismo

SETEPES - Sindicato das Empresas de Transportes

SETRAN - Secretaria Municipal de Transportes e Infra-Estrutura Urbana

SFH - Sistema Federal de Habitação

SINDIBARES - Sindicato dos Bares e Restaurantes do Espírito Santo

SINDICOM - Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes.

SINDIEX - Sindicato das Empresas de Comércio Exterior do Espírito Santo

SINEP – Sindicato das Escolas Particulares do Espírito Santo

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

SQA - Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos

SWOT – Strengthenesses Weaknesses Opportunities Threats

TELEST - Telecomunicações do Espírito Santo

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Criança

UNIVIX - Universidade de Vitória

VF- 2002 – Vitória do Futuro, versão 2002

VF-1996 - Vitória do Futuro 1996 – 2010

ZIPP - Zona de Interesse Público Prioritário

RESUMO

Estudo sobre o planejamento urbano no Brasil, com objetivo de construir um modelo analítico capaz de identificar as questões inerentes ao processo de formação do discurso sobre o urbano no país; identificar diferentes vertentes historicamente formuladas pelo planejamento urbano brasileiro; estabelecer relações com a natureza, características, sobrevivências e transformações presentes no que a literatura pertinente ao tema tem considerado como “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos. Esses “novos” modelos de planejamento têm se organizado, em alguns pólos, dentro de uma presente tensão intelectual e ideológica, onde se destacam, três principais correntes: a da Reforma Urbana Democrático-Redistributivista, a do Plano Estratégico Liberal Competitivo e a do Desenvolvimento Urbano Sustentável. Identificam-se algumas práticas tidas como inovadoras nestas três correntes, tais como: o desenvolvimento econômico local, a descentralização das políticas urbanas, a inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano, uma maior politização do planejamento e o reconhecimento dos assentamentos informais como parte integrante da cidade real. Com este “pano de fundo” o estudo examina a experiência de planejamento urbano na cidade de Vitória, compreendida entre os anos de 1997 a 2004. Procura analisar o discurso e a prática relacionados ao Plano Estratégico da Cidade – Vitória do Futuro, 1996-2010 (Plano) e ao Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda - Projeto Terra (programas e ações), inserindo tal caracterização aos seus respectivos contextos sócio-político-econômicos, a fim de responder ao questionamento central: se estes “novos” modelos compõem realmente novas formas de intervir sobre a questão urbana ou seriam reformulações de antigas abordagens, reafirmando a tradicional prática do planejamento brasileiro de reprodução de modelos, todavia, feitas com adaptações ao “pensamento social” vigente no momento. De modo específico, visa verificar até que ponto há um rebatimento dos “novos” modelos de planejamento abordados, nas experiências de Vitória, bem como verificar as possíveis contradições existentes nessas relações.

ABSTRACT

This is a study about the urban planning in Brasil, with the purpose of constructing an analytical model capable of identifying the inherent questions of the formation process of the discourse about urban development in this country; to identify different situations historically formulated by Brazilian urban planning ; to establish relations with nature, characteristics, survival and transformations present in the literature pertinent to the theme is considering as “new” models of urban planning and management. These “new” planning models have been organized, in a few poles, within a present intellectual and ideological tension, where three main currents are pointed out: Urban Democratic Reform of Redistribution, Strategic Liberal Competitive Plan and Sustainable Urban Development. It is possible to identify some practices considered new about these three currents, like: local economical development, decentralization of urban politics, the insertion of environmental thematic into the urban discussions, wider political discussions about planning matters and the acknowledgement of informal settlements as part of the real city. Based in these questions, the study examines the urban planning experience of Vitória city, comprised between 1997 and 2004. It intends to analyse the discourse and the practice related to the Strategic Plan of the City – Vitória of the Future, 1996-2010 and the Integrated Program of Social and Urban Development and Environmental Preservation in Areas Occupied by Low Revenues People - Earth Project (programs and actions), implanting such characterization to its respective economical, political and social contexts, in order to answer the main question: if these “new” models really put together new ways of intervening about the urban matter or they would be reformulations of old approaches, reasserting the traditional practice of Brazilian planning of reproduction of models, however, made with some adaptations for the “social reasoning” present nowadays. In a specific way, this study is meant to check up to what point there is a rebuilding of the “new” models of planning approached, to the experiences of Vitória, as well as verify the possible contradictions existing among these relations.

RÉSUMÉ

Cette étude est sur la planification urbaine au Brésil, avec l'objectif de construire un modèle analytique capable d'identifier les sujets inhérents au processus de formation du discours sur l'urbain dans le pays. Les buts de cette étude sont les suivants: identifier des inclinaisons différentes formulées historiquement par l'urbanisme brésilien; établir des rapports avec la nature (caractéristiques, survies et transformations présentes) dans celui que la littérature pertinente au thème a considéré comme "nouveaux" modèles de planification et de gestion urbaine. Ces "nouveaux" modèles de planification ont été fréquemment organisés dans une tension entre l'intellectuel et l'idéologique, où on peut mettre en relief trois courants principaux: celui de la Réforme Urbaine Démocratique-Redistributiviste, celui du Plan Stratégique Libéral Compétitif et celui du Développement Urbain Soutenable. On peut identifier quelques pratiques considérées comme innovatrices dans ces trois courants: le développement économique local, la décentralisation de la politique urbaine, l'insertion de la thématique sur l'environnement dans les discussions sur l'urbain, une discussion politique plus grande au tour de la planification urbaine et la reconnaissance des établissements non officiels comme partie intégrante de la vraie ville. À partir de cette toile de fond, l'étude examine l'expérience d'urbanisme dans la ville de Vitória, comprise parmi les années de 1997 à 2004. Elle essaie d'analyser le discours et la pratique en rapport avec le Plan Stratégique de la Ville - Vitória du futur, 1996-2010 (Plan) et au Programme Intégré de Développement Sociale, Urbaine et de Protection de l'Environnement dans des Régions Occupées pour des Population de Bas Revenu (Projet Terre - programmes et actions). L'étude cherche, donc, à insérer telle caractérisation aux respectifs contextes politiques et économiques pour répondre à la problématique centrale: ces "nouveaux" modèles composent-ils vraiment des nouvelles manières d'intervenir sur le sujet urbain ou ils seraient de mutations de vieilles approches, en réaffirmant de pratiques traditionnelles de la planification urbaine au Brésil, dans la reproduction de modèles à partir des adaptations de la "pensée sociale" du moment. Enfin, cette étude cherche à vérifier à quelle ampleur il y a un éloignement des "nouveaux" modèles dans la planification approchée, dans les expériences de Vitória, aussi bien que vérifier les possibles contradictions existantes dans ces rapports.

INTRODUÇÃO

O presente estudo apresenta como temática o planejamento urbano no Brasil. Em especial, procura destacar as principais vertentes assumidas pelo planejamento ao longo de suas aplicações no país, buscando contribuir para um melhor entendimento do que se convencionou chamar, por alguns autores, de “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos.

Em nossa história política o urbano foi desde muito cedo se investindo de um discurso competente e instituído. Numa grande síntese podemos dizer que esse discurso começa a tomar forma, no país, em fins do século XIX e início do século XX, com os higienistas impondo uma visão sobre a cidade que fundamentou importantes intervenções do Estado. Em seguida, os médicos-sanitaristas dão lugar aos engenheiros, que assumem a tarefa de pensar e fazer a cidade física e morfológicamente requerida pela acumulação do capital industrial. Entra em cena, nos anos de 1960, o planejador urbano, que juntamente com a construção de um complexo aparato governamental objetivava traduzir na cidade a ideologia do desenvolvimento.

Com o processo de redemocratização, iniciado em fins dos anos de 1980 no país, ao passo que se busca uma maior politização das discussões sobre a cidade, por outro

lado, o mundo é “varrido” por uma “onda (neo)liberal” que procura, não por acaso, ressuscitar o vocabulário descartado do planejamento, a partir de uma espécie de “competição entre cidades” em busca dos fluxos globais do capital. Acentuam-se também as preocupações em torno dos efeitos do crescimento vertiginoso das cidades sobre o meio ambiente.

Junto a estas transformações, o que podemos evidenciar é que por um lado, consolida-se e difunde-se em nossas cidades uma imagem de declínio social, assumindo nos grandes centros urbanos sua face mais cruel, através do grande e crescente contingente de pobres, desempregados, empregos precários, a exacerbação da violência e as moradias em favelas e cortiços. Por outro lado, observamos na literatura nacional e internacional que as grandes cidades tornam-se alvo de revalorização, como *locus* e atores do novo tipo de desenvolvimento.

Dentro deste contexto, nos últimos anos, por força das pressões que recebem da sociedade, ou das implicações resultantes do processo de globalização, os governos municipais têm sido chamados a assumir novas responsabilidades e novas posturas quanto às políticas que incidem sobre as condições de vida dos seus cidadãos. Concomitantemente a esse processo tem se identificado no planejamento urbano um número cada vez maior de experiências consideradas “inovadoras” ou “novas práticas” de planejamento e gestão urbanos, que tem se organizado atualmente em alguns pólos, dentro de uma presente tensão intelectual e ideológica, onde se destacam, segundo Ribeiro e Cardoso (1996) e Ribeiro (2002), três principais vertentes: a da Reforma Urbana Democrático-Redistributivista, o do Plano Estratégico Liberal Competitivo, assim como a da incorporação da “questão ambiental” nos debates sobre o urbano, disseminado através da idéia de um Desenvolvimento Urbano Sustentável.

Entretanto, o que caracteriza esses ditos “novos” modelos de planejamento no Brasil? Seriam mesmo novas práticas ou reapropriações de antigos modelos? Ou será que as “novidades”, imersas como estão em contextos onde ainda resistem “visões tradicionais”, impedem o avanço no processo de planejamento?

É procurando responder às questões acima levantadas que esse estudo se coloca, apresentando como objetivo principal construir um modelo analítico que identifique as questões inerentes ao processo de formação do discurso sobre o urbano no Brasil, assim como identificar diferentes vertentes historicamente formuladas pelo planejamento urbano no país, a fim de estabelecer relações com a natureza, características, sobrevivências e transformações presentes no que tem sido considerado como “novos” modelos de planejamento urbano.

Enquanto investigação histórica, o objetivo é compreender o presente, neste caso os “novos” modelos de planejamento urbano, a partir de padrões de análise estabelecidos através do confronto das diversas abordagens a serem revisadas. Para tanto serão estabelecidos critérios próprios de classificação à luz dos referenciais teóricos adotados.

Procura assim, contribuir para romper com práticas comuns de gestores públicos e comunidades, no planejamento brasileiro, de pensar o novo e realizar o velho, apegados que estão, ou, impossibilitados que são de renovarem o pensamento e a prática política. No mesmo intuito, pretende analisar o nível de dispersão e incompatibilidade aos quais as distintas vertentes de planejamento estão submetidas, quando dos seus processos de implementação, face ao alto grau de independência da dinâmica territorial.

Apesar de manter uma preocupação na revisão bibliográfica com algumas abordagens que influenciaram o planejamento urbano no país, o foco deste estudo está colocado nas diferentes vertentes estabelecidas ao longo de sua história no país. Neste sentido, a revisão procura abranger autores que relacionaram essas vertentes aos contextos sociais vigentes nas diferentes épocas, e aos seus fundamentos originários, bem como o de evitar que expressem uma única posição disciplinar, optando por classificações do planejamento urbano que levem em consideração, além das preocupações espaciais, questões históricas, sociológicas, econômicas e administrativas.

A partir da problemática especificada, o estudo examina a experiência de planejamento urbano na cidade de Vitória, compreendida entre os anos de 1997 e 2004. Dentro deste período, procura analisar o discurso e a prática relacionados ao Plano Estratégico da Cidade – Vitória do Futuro, 1996-2010 (Plano) e o ao Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda - Projeto Terra (programas e ações), inserindo tal caracterização aos seus respectivos contextos sócio-político-econômicos, procurando assim, responder as questões centrais estabelecidas por esta proposta. De modo específico visa verificar até que ponto há um rebatimento desses “novos” modelos de planejamento nas experiências de Vitória, bem como verificar as possíveis contradições existentes nestas relações.

O presente trabalho encontra-se dividido basicamente em seis momentos analíticos. O primeiro capítulo trata da revisão bibliográfica; no segundo, desenrola-se a fundamentação teórica e são abordados os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos. Com base nos dois capítulos anteriores, no terceiro capítulo é formulada a metodologia do trabalho e são apresentados três quadros resumos. Os capítulos quatro e cinco tratam do planejamento urbano em Vitória, analisando os estudos de casos, Plano Estratégico

de Vitória e Projeto Terra, respectivamente. Por fim no sexto capítulo são apresentadas as conclusões e considerações finais, fazendo-se a análise do processo a partir dos dados coletados e procurando alcançar os objetivos propostos.

De uma forma mais específica, o primeiro capítulo apresenta conceitos sobre planejamento e gestão. Discute-se, também, alguns modelos gerais de planejamento urbano, utilizando-se para isso, principalmente, as contribuições de Souza (2002) e Marques (1994). Em seguida são abordadas as principais vertentes historicamente formuladas pelo planejamento urbano no Brasil.

No capítulo dois examinam-se os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos destacando, o Plano Estratégico Liberal Competitivo, o Desenvolvimento Urbano Sustentável e a Reforma Urbana Democrático-Redistributivista, bem como, algumas práticas tidas como inovadoras dentro destes modelos: o desenvolvimento econômico local, a descentralização, a inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano, a politização da questão urbana e o reconhecimento da cidade real. Antes, porém, no item denominado “qualificando uma abordagem inovadora” são destacados alguns núcleos identificadores, relacionados às práticas sobre o urbano, que procuram conformar um referencial para identificar e caracterizar o que há de novo, se é que existe algo de novo, no planejamento urbano. Estas referências são fundamentadas em alguns autores como Kowarick (1979, 2000), Santos (1987, 1997) e Souza (2002).

Procurando encaminhar a formação de uma estrutura de indagação e questionamentos para aplicação sobre o objeto empírico a ser analisado, o terceiro capítulo, que compõe a metodologia do trabalho, recolhe das revisões bibliográficas contidas nos capítulos anteriores, os principais conceitos e abordagens associadas a cada uma das vertentes

em estudo, sintetizando, a partir da construção de três quadros resumos, um marco de análise e procurando valorizar categorias que passarão a ser objeto de interpretação nos estudos de casos adotados.

O quarto capítulo apresenta, no início, uma contextualização do planejamento urbano na cidade de Vitória, no estado do Espírito Santo, procurando inserir os dois estudos de casos. Em seguida é realizada uma análise do Plano Estratégico de Vitória – Vitória do Futuro 1996-2010, destacando o discurso e a prática nesta experiência, a partir das cinco práticas tidas como inovadoras, especificadas no segundo capítulo, e relacionado-as aos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos.

Dentro da mesma metodologia do capítulo anterior, o quinto capítulo realiza uma análise do Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda – Projeto Terra, abordando inicialmente o projeto dentro de um contexto geral, para posteriormente analisar de forma específica o caso da Poligonal 12 Ilha das Caieiras.

Finalizando o estudo, no sexto capítulo, como considerações finais, reconstrói-se o fio condutor da dissertação para verificar até que ponto as experiências de planejamento urbano em Vitória podem ser consideradas como “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos.

Neste sentido, esta pesquisa aponta para a necessidade de tornar mais precisos os conceitos, aperfeiçoar instrumentos, coletar dados e através de sua leitura viabilizar informações que direcionem para novos caminhos dentro de um planejamento mais qualificado em nossas localidades. Uma contribuição à materialização do desejo de ver nossas

idades trilhando por caminhos que conduzam a novos padrões de planejamento e gestão dos recursos públicos, primando pela urbanidade e equidade social.

I) REVISANDO O PLANEJAMENTO URBANO

1.1) Uma breve introdução acerca do planejamento.

Os constantes debates sobre a necessidade que as sociedades têm apresentado, ao longo da história, em planejar suas ações a fim de torna-las mais eficientes, juntamente com a crescente complexidade que as necessidades e aspirações das populações vêm imprimido ao mundo têm levado, de uma forma cada vez mais acentuada, a introdução de critérios científicos no processo de tomada de decisões, despertando o interesse e aumentando a relevância do tema do planejamento, sobretudo nas décadas mais recentes.

É principalmente após a Segunda Guerra Mundial que o planejamento adquire o *status* de um procedimento lógico capaz de auxiliar efetivamente os esforços rumo ao desenvolvimento econômico e social, vindo a tornar-se, em alguns momentos da nossa história, um mito, uma palavra mágica. Contudo, a relevância que o tema assume ainda não condiz com a precisão e a uniformização de conceitos e definições sobre o mesmo, fazendo com que ainda hoje, o planejamento encerre inúmeras dificuldades conceituais nos meios acadêmicos. Contribui para isso, o fato de que a literatura brasileira que aborda questões teóricas e conceituais concernentes ao campo do planejamento tem se mostrado ainda bastante escassa.

A necessidade de planejar tem razões mais profundas do que a contemporânea experiência de planejamento, como aponta Carvalho (1978), ela está inerente ao próprio ser humano, o processo decisório em si, exige dos indivíduos procedimentos lógicos de raciocínio, que buscam facilitar a tomada de decisões. Ou seja, o homem começa a planejar a partir do momento em que principiou a pensar. Além disso, sobre o que se sabe das mais remotas civilizações leva a crer que o processo de planejamento sempre foi adotado, todavia, sob formas, evidentemente, distintas das atuais.

Desta forma, o planejamento é algo implícito à natureza humana, do qual não se pode abdicar, pois abrir mão dele equivale a saudar um caminho difuso, incompatível com a vida social organizada, independente do grau de complexidade material em que a sociedade se encontra, como bem exprime Carlos Matus:

... planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceita-lo seja ele qual for (MATUS, 1996, tomo I, p. 14).

Planejar significa prever racionalmente a evolução de um fenômeno é simular os desdobramentos de um processo, visando a precaver-se de possíveis problemas e buscando, inversamente, tirar proveito de prováveis benefícios. O planejamento se apresenta como um importante instrumento de integração dos conhecimentos científicos e técnicos, indispensável para o desenvolvimento, e, com uma pronta e eficiente aplicação, visa ao benefício do ser humano (LAMPARELLI, 1964). Dificilmente consegue-se uma definição que possa ser aceita, unanimemente de planejamento ou planificação; contudo, procuraremos abordar

algumas definições mais precisas acerca do planejamento, segundo autores reconhecidos no nosso campo acadêmico, com o intuito de balizar o presente estudo.

Numa definição mais simples, para Lamparelli (1964), o planejamento é um método, pois se trata de um procedimento (norma) sistemático, organizado, e em função do qual poderemos proporcionar uma maior eficiência a uma determinada atividade. Sendo um método, ele deve ultrapassar um simples hábito ou uma atitude mental inerente à capacidade de raciocínio humano. Requer para isso, um exame das exigências, de eficiência ou dos requisitos básicos do planejamento. Com relação a essas qualidades exigidas ao método de planejamento para que se processe corretamente, o autor indica como principais: globalidade, participação, dinamismo e viabilidade.

Nesta mesma linha e apoiado-se na definição de planejamento da Carta dos Andes, elaborada em 1958, Ferrari (1977) define em um sentido amplo o planejamento também como um método de aplicação, contínuo e permanente, que procura resolver, da forma mais racional, os problemas que afetam uma sociedade situada num mesmo espaço e época, através de previsões ordenadas que sejam capazes de antecipar suas conseqüências posteriores. Não se trata de um fim em si mesmo, mas sim, de um meio para se atingir os fins desejados. É um processo de pensamento. Desta forma, como método de trabalho e processo de pensamento, jamais pode ser considerado definitivo. Ou seja, a idéia de definitivo nega a própria metodologia do planejamento que é essencialmente dinâmica.

Para Matus (1996), planejar é pensar sistematicamente antes de agir, de acordo com uma metodologia. Nada mais do que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos. É projetar-se para o futuro, sabendo que as ações realizadas no presente podem ter um efeito eficaz ou não, dependendo dos acontecimentos do amanhã.

Neste sentido, o planejamento apresenta-se como uma importante ferramenta para pensar e criar o futuro, pois parte de uma visão que consegue ultrapassar a linearidade e os limites do momento presente. Ou planejamos ou estamos fadados à improvisação. Procurando definir o planejamento dentro de um processo social dinâmico, o autor assim o determina:

Quando dizemos que planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar “que nos levem” e tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro, estamos nos referindo a um processo social, no qual o *homem indivíduo* realiza um ato de reflexão superior e reconhece que só a consciência e a força do *homem coletivo* pode encarnar tal vontade humana e enfrentar a correntiza dos fatos para desviar seu curso em direção a objetivos racionalmente decididos (MATUS, 1996, tomo I, p. 13) [grifo do autor].

Entendendo que a dimensão histórica do planejamento é indispensável para a formação da concepção que hoje se tem, bem como para a necessidade de planejar, Carvalho (1978) também considera o planejamento dentro de um processo, de forma sistematizada, por meio do qual podemos dar maior eficiência à atividade humana; porém, inclui a necessidade do estabelecimento de um prazo determinado e metas pré-estabelecidas. Desta forma, trata-se, antes de tudo, de um processo lógico que deve auxiliar o comportamento humano racional na obtenção de atividades intencionais direcionadas a um futuro mediato, ou seja, um futuro previsto pelo raciocínio e não pelo imediatismo.

Cabe ressaltar, que o termo planejamento em muitos casos é confundido com o objeto ou campo em que o método é utilizado, ou ainda, com os instrumentos utilizados no seu processo tais como: plano, programa e projeto. Outra questão relevante é que, atualmente, na interpretação de alguns, o termo gestão, tradicionalmente estabelecido no ambiente

profissional ligado à administração de empresas está sendo considerado e utilizado como um sucedâneo do termo planejamento. Desta forma, se faz necessário realizar tais distinções.

Os planos, programas e projetos são documentos que retratam as decisões tomadas no processo de planejamento; são meios e não fins; embora seja comum inverter essa ordem e considerá-los como o fim do processo de planejamento. O plano e o projeto apresentam diferenças relativas à amplitude do objeto, apesar de apresentarem uma grande e permanente interação. Enquanto o plano procura reunir um conjunto de elementos de decisão necessários para concretizar racionalmente a conduta de um grupo humano ou de um conjunto de unidade de produção, o projeto objetiva o estudo do uso mais racional dos recursos econômicos para a produção de um bem ou de um serviço, em todos os detalhes econômicos e técnicos (CARVALHO, 1978).

Por outro lado, Carvalho (1978) aponta que o programa pode ser utilizado de diversas maneiras, expressando conteúdos e objetivos bastante distintos. Esse autor nos apresenta três interpretações que o termo pode assumir:

- programa com o sentido de uma ordenação do tempo das atividades a serem desenvolvidas, assume o caráter de um cronograma;
- programa como uma fase do processo de planejamento relativa à elaboração do plano, também denominada fase de programação e que se limita as atividades que permitam chegar as decisões;

- programa como um componente do plano, ou seja, uma subdivisão interna do plano que lhe permite agrupar as decisões por área de afinidade sob o mesmo título (CARVALHO, 1978).

Esse último conceito de programa apresenta uma importante relação com este trabalho, em virtude de os estudos de casos adotados manterem esta correlação, do programa (Projeto Terra) ser um componente do plano (Plano Estratégico de Vitória). Sob esse último conceito de programa Carvalho (1978) ainda aponta que abrange as seguintes fases: o estudo das alternativas de solução para o conjunto dos problemas do plano; as metas físicas com as devidas especificações de prazos e localização; os estudos de viabilidades entre metas e recursos; o provimento dos recursos; cronograma de implantação; e, organismos executores.

Com relação a distinção entre planejamento e a gestão, o que se percebe é que os termos apresentam diferentes referenciais temporais e diferentes tipos de atividades. Planejar sempre se refere ao futuro, enquanto a gestão remete ao presente. Gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentes e disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. Em síntese, o planejamento é a preparação para a gestão futura; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte do que fora planejado no passado. Desta forma, ao invés de serem concorrentes ou intercambiáveis, os termos são distintos e complementares (SOUZA, 2002).

Complementando ainda algumas das dificuldades conceituais que o planejamento suscita, podemos elencar a distinção entre o planejamento urbano e o urbanismo, como um ponto difuso no meio acadêmico brasileiro e que apresentam dificuldades para serem analisados separadamente. De uma maneira geral, o termo

urbanismo¹, desde a sua origem, está ligado ao desenho urbano, pertencendo de fato e de direito, essencialmente, à tradição do saber arquitetônico. Foi marcado pela tentativa de transformar a sociedade a partir exclusivamente da ordenação dos espaços urbanos. Por outro lado, o planejamento urbano sugere um contexto mais amplo que o do urbanismo, ou seja, o planejamento urbano inclui o urbanismo, esse último é um subconjunto do primeiro. Soma-se o fato de que tradicionalmente o planejamento urbano congrega vários profissionais, não só arquitetos, mas também sociólogos, geógrafos, ambientalistas, economistas, especialistas em direito urbano e etc. Entretanto, no Brasil, ainda é comum associar a atividade de planejamento urbano exclusivamente aos arquitetos (SOUZA, 2002).

Cabe ressaltar, como veremos no transcorrer do trabalho, que o planejamento urbano, até a década de 1960 aproximadamente, era uma atividade que tendia a se restringir a preocupações com o traçado urbanístico, com as questões de infra-estrutura urbana e com o uso e ocupação do solo urbano. Somente a partir da década de 1970, o planejamento urbano passa a ser influenciado por outras disciplinas (economia, geografia, sociologia, etc); incorpora elementos da abordagem sistêmica, passando a ser concebido como um processo e adotando um enfoque mais abrangente.

Realizadas algumas distinções e conceituações a respeito do planejamento, parece-nos pertinente incorporar as reflexões de Souza (2002) sobre a necessidade de uma visão mais abrangente e flexível do papel do planejamento. Assumir uma postura que faça justiça à complexidade dos quadros de ação sócio-espaciais a que este se submeterá, procurando adotar uma perspectiva que relativize o próprio dualismo, tão usual quanto

¹ Souza (2002) aponta que no ambiente intelectual alemão a distinção entre urbanismo e planejamento urbano é bem caracterizada. O urbanismo é sempre entendido como correspondendo a algo mais restrito (modelagem formal do espaço urbano por meio da atividade construtiva) que o planejamento urbano (direcionamento da evolução espacial e o uso das superfícies de uma cidade). Já no ambiente intelectual francês, que inspirou o termo urbanismo, esse é tomado como sinônimo de planejamento urbano, embora isso nem sempre ocorra.

simplista, entre o “espontâneo” e o “planejado” nos processos de produção do espaço social. Estas duas perspectivas interagem o tempo todo e de uma forma nada simples, ou seja, aquilo que parece, à primeira vista, totalmente espontâneo pode se revelar mais detidamente, fruto de ações dispersas em demasia, muitas delas deliberadas e formalmente programadas, que criam uma sinergia (SOUZA, 2002). Desta forma, concluímos que o planejamento deve assumir o compromisso encarnado pela frase de Carlos Matus:

O planejamento é assim uma ferramenta das lutas permanentes que o homem trava desde o início da humanidade para conquistar graus crescentes de liberdade (MATUS, 1996, tomo I, p. 15).

1.2) Modelos de Planejamento Urbano

Homens práticos, que se crêem absolutamente isentos de quaisquer influências intelectuais, geralmente são escravos de algum economista defunto (KEYNES, 1936 apud HALL, 1995, p. 3).

Embora originalmente dirigida aos economistas a citação acima, que o autor Peter Hall faz, ao iniciar a sua brilhante obra “Cidades do amanhã”, pode tranqüilamente ser aplicada aos urbanistas, já que quase tudo, senão tudo que tem acontecido às cidades nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, já podia ser vislumbrado nas idéias de alguns poucos visionários. O planejamento urbano do século XX se limita a algumas poucas idéias-chave, que ao longo dos anos só se fazem *reecoar, reciclar, reconectar* (HALL, 1995).

Desta forma, adotando como ponto de partida do planejamento urbano suas origens oitocentistas, verifica-se que, nesta etapa inicial, as preocupações dos pioneiros da disciplina resultaram, sobretudo, do compromisso com os milhões de pobres que se alojavam nos cortiços e com as condições de salubridade das cidades, decorrentes do intenso processo de industrialização verificado na Europa no século XIX. Em diferentes períodos e intensidades estas foram preocupações iniciais do Planejamento Urbano na maior parte dos países ocidentais.

As situações concretas de conflito por que passavam as principais nações industrializadas, neste período inicial, bem como a ausência de um conhecimento social do espaço urbano, passam a determinar a reformulação dos novos modos de construção e expansão das cidades. Esse processo pode ser demarcado, segundo Marques (1994), a partir das seguintes fases: alterações na morfologia das cidades que passam a ser determinadas pelas teorias científicas e sociais e a sua interface com os novos equipamentos urbanos, contestando assim as morfologias pré-existent; consolidação de modelos urbanos nas cidades industriais a partir da construção de protótipos edificacionais orientado por teorias contestatórias; consagração dos modelos espaciais e elaboração de normas e prescrições para o crescimento urbano; reprodução dos modelos espaciais sem que se questionem suas bases conceituais.

Com base nas fases descritas, considera-se que as soluções formuladas pelo urbanismo e o planejamento urbano, ao longo da evolução da disciplina, de uma maneira geral, sempre estiveram baseadas na idéia de modelo, ou de algum tipo de esquema ideal estabelecido aprioristicamente, cujas determinações o projeto urbanístico tem procurado submeter, por um verdadeiro ato de força, à realidade (CHOAY, 1988). Neste sentido, torna-se fundamental desenvolver algumas considerações sobre classificações de modelos e

tipologias² do planejamento urbano formulados ao longo do desenvolvimento da disciplina e que historicamente tem influenciado o planejamento no Brasil, delineando as distintas vertentes de planejamento que se consolidaram no país e que constituem o objeto de análise desta pesquisa.

Procurando abordar tais modelos de forma consistente, porém sintética, por não se tratar do objeto central desta pesquisa e objetivando alcançar um maior relacionamento com as vertentes assumidas pelo planejamento urbano no Brasil, adotaremos as classificações adotadas por Marques (1994) e Souza (2002).

A partir das classificações de modelos de planejamento apresentadas por Choay, Munford, Malta Campos, Benévolo e Relph³, Marques (1994), realiza uma síntese das distintas abordagens, conforme seus princípios, destacando quatro modelos teóricos de planejamento urbano: planejamento técnico-padronizado, planejamento urbano culturalista ou globalizante, planejamento politizado, planejamento humanista/desenho urbano.

Apoiando-se na racionalidade como a grande via para a solução dos problemas urbanos, o *planejamento técnico-padronizado* surge como um sub-produto da economia de mercado e do objetivismo positivista. A garantia do planejamento como um sistema racional de atuação sobre o espaço urbano se faz através do recurso constante dos critérios, métodos,

² De uma forma mais restrita, segundo Peter Burke, modelo “é uma construção intelectual simplificadora da realidade para salientar o recorrente, o geral e o típico, apresentados na forma de conjuntos de características ou atributos”. Modelos e tipos podem ser considerados sinônimos uma vez que *typos* é o termo grego para molde ou modelo e Max Weber escreveu sobre “tipos ideais” para designar o que os sociólogos modernos denominariam de “modelos” (BURKE, 2002 p. 47)

³ Françoise Choay classificou o urbanismo em 4 grandes grupos: o modelo progressista, o culturalista, o naturalista e o planejamento humanista, antrópolis. Lewis Munford admite cinco categorias para o planejamento: planejamento autoritário, o utilitário, o romântico, o utópico, o tecnocrático e o orgânico. Candido Malta Campos agrega o planejamento em três grandes grupos: o urbanismo tecnocrático-setorial, o urbanismo globalizante e político, o urbanismo político urbano militante. Edward Relph admite a existência de quatro modelos de planejamento urbano: planejamento padronizado, radical, privado e desenho urbano. O historiador

orientações científicas em todos os tipos de circunstâncias e que asseguram um discurso facilmente assimilável pelas administrações públicas, na maior parte dos casos ansiosos pela modernidade em suas gestões. Em geral, esse tipo de planejamento é aplicado a partir de modelos universalmente compreendidos e divulgados por organismos governamentais.

O *planejamento urbano culturalista ou globalizante* surge a partir dos anos de 1960 de dois movimentos simultâneos a saber: das críticas aos modelos de planejamento reducionistas, simplificadores e funcionalistas do Movimento Moderno e da adesão de novas ciências urbanísticas como a antropologia, sociologia, história e geografia ao espectro das discussões sobre os complexos fenômenos urbanos. Trabalhando com grandes equipes multidisciplinares, esse modelo procura dar respostas aos problemas urbanos, considerando que a totalidade da cidade sobressaia sobre as partes, os espaços urbanos pré-existentes são preservados e conciliados às novas exigências do presente. Além disso, são estimuladas novas centralidades e a hierarquização dos fluxos urbanos a fim de se resolverem os conflitos das áreas centrais, priorizando o transporte coletivo, densidades urbanas compatíveis com a manutenção da qualidade de vida da cidade. Buscam na participação comunitária a consolidação e o comprometimento de suas propostas.

Apresentando sua base conceitual no desenvolvimento da sociologia urbana e na economia política dos anos de 1970, o *planejamento politizado* objetiva uma junção dos modelos globalizante e técnico setorial, procurando atuar sobre elementos considerados estruturantes no processo de formação urbana. Ou seja, uma forma de atuação que busca a integração entre as políticas globalizantes e os planos setoriais, intermediados pela valorização do papel dos movimentos sociais no estabelecimento dos conflitos de interesses

italiano Leonardo Benévolo considera o *eclétismo* como o elemento mais significativo dos tempos atuais (MARQUES, 1994).

entre as diversas classes. Há uma nítida preocupação deste modelo, com a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda, a partir das pressões populares. Trabalha com as idéias de função social da propriedade e do direito a propriedade (considerando não somente a posse da terra, como também, o conjunto dos equipamentos e serviços urbanos) como forma de sobrevivência das populações na cidade.

O *planejamento humanista/desenho urbano* não apresenta seus princípios formulados de maneira homogeneamente satisfatória, uma vez que compreende conhecimentos complexos e diversificados da antropologia, psicologia, sociologia, história e por se expressar em grande parte no nível subjetivo através de diretrizes, desenhos e projetos tridimensionais. Entretanto, o autor aponta que este modelo se destaca em situações onde a dimensão pública e físico-espacial das cidades é alvo de valorização e de interesse da população, procurando a convergência entre negócios, desenvolvimento, governo, planejamento e projeto.

A classificação adotada por Souza (2002) inclui correntes presentes no planejamento urbano brasileiro e de outros países, que se formaram a partir do Urbanismo modernista, destacando as suas características mais importantes, traços comuns e controvérsias. O autor deixa de lado as correntes denominadas por Choay (1988) como pré-urbanistas. Desejando não destacar apenas uma ou algumas poucas características, e em função da fragmentação bastante evidente no planejamento a partir dos anos de 1980, o autor desenvolve sua classificação em cima de nove tipologias⁴. Entretanto, procurando sintetizar e destacar os pontos mais relevantes para o presente estudo, estabelecidas por este autor,

⁴ As nove correntes do planejamento e gestão urbanos abordadas por Souza (2002) são: o planejamento físico-territorial clássico, planejamento sistêmico, perspectivas “mercadófilas”, New Urbanism, desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico, planejamento comunicativo/colaborativo, planejamento rawlsiano, planejamento e gestão urbanos social-reformistas, planejamento e gestão urbanos autonomistas.

reunimos as tipologias em quatro grandes grupos: planejamento regulatório clássico, planejamento mercadofilo e o desenvolvimento urbano sustentável, planejamento e gestão urbanos social-reformistas, planejamento e gestão urbanos autonomistas.

Segundo Souza (2002), o planejamento classificado como regulatório clássico, que tem seu apogeu entre os anos do pós-guerra e a década de 1970, compreende duas modalidades distintas de planejamento: o “planejamento físico territorial”⁵, mais antigo e o “planejamento sistêmico”, que surge nos anos de 1960. Reunimos a esse grupo outra corrente abordada pelo autor, o *New Urbanism*, em função de algumas similaridades⁶. Identificamos como as principais características, ou aproximações, nesse grupo, uma redução menos ou mais acentuada do planejamento urbano a um planejamento da organização espacial. As questões centrais estão ligadas à modernização da cidade, a um enfoque estritamente racional e a ordem. Trata-se, sobretudo, de uma racionalidade instrumental, ou seja, que se volta exclusivamente para a adequação dos meios a fins preestabelecidos e inquestionáveis. O Estado faz pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra; a exceção, nesse caso é o *New Urbanism*, que tende a um liberalismo de esquerda. Esta modalidade regulatória clássica de planejamento, durante muitas décadas, foi preponderante em todos os lugares, onde o planejamento era praticado. Mesmo sendo ao longo dos anos desafiado por correntes de diferentes filiações ideológicas e alvo de inúmeras

⁵ É importante ressaltar que para o autor a expressão “físico-territorial” tem sido empregada, no contexto do planejamento, de forma equivocada, pois toma a palavra território como sinônimo de espaço, ao passo que na verdade o território, como recorte essencialmente político que é, resume-se a um tipo de espaço social, ou seja, uma das facetas da idéia de espaço social (SOUZA, 2002).

⁶ Apesar de o *New Urbanism* ter surgido nos Estados Unidos, em fins da década de 1980 e não compor exclusivamente o que Souza (2002) classifica como planejamento regulatório clássico. Essa corrente, com um forte caráter conservador, inspira-se em padrões utilizados antes da Segunda Guerra Mundial, apresentando como idéia-força central a preocupação com aspectos do crescimento e da modernização da cidade, voltando-se claramente para um planejamento mais restrito, “físico-territorial”. Carece de uma abordagem interdisciplinar e de uma abertura para a participação popular, o que nos leva a enquadrá-la no mesmo grupo do planejamento físico-territorial e sistêmico.

críticas, seu legado e sua presença continuam a ser extremamente importantes, o que sugere que o planejamento regulatório não desapareceu.

Apesar da diferença nas preocupações centrais entre *o planejamento mercadófilo e o desenvolvimento urbano sustentável*⁷, ambos, em escalas diferentes, rompem com o espírito regulatório ainda francamente hegemônico nos anos de 1970, na medida em que deixam de tentar “domesticar” ou “disciplinar” o capital para, pelo contrário, melhor ajustarem-se aos seus interesses, inclusive imediatos. Reunimos também neste mesmo grupo, as correntes do planejamento comunicativo/colaborativo e o planejamento rawlsiano⁸, abordadas por Souza (2002), mas pouco difundidas no Brasil sob estas classificações.

Há uma explicitação maior da dimensão política do planejamento, com a identificação dos grupos de interesses envolvidos e análise de conjuntura, direcionando-se na tentativa de criar alianças e consenso sobre as ameaças, potencialidades e os obstáculos do presente. Todavia, o grau de abertura para com a participação popular parece não avançar para além de uma pseudoparticipação. A idéia de modernização da cidade está vinculada, ao menos no discurso, à qualidade de vida e à proteção do meio ambiente, ou na expressão que

⁷ Pode parecer uma incoerência reunir no mesmo grupo o planejamento mercadófilo e o desenvolvimento urbano sustentável. Porém, na abordagem feita pelo autor, este segundo, popularizado após a publicação do Relatório Brundtland (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988), perde na virada para os anos de 1980, muito de sua atmosfera ousada, crítica e criativa que marcaram o ecodesenvolvimento dos anos de 1970. Para o autor, “*a vertente do ‘desenvolvimento sustentável’ constitui, então, um sintoma de empobrecimento da discussão na esteira de um certo ajustamento perspectival à conjuntura ideológica na qual o paradigma neoliberal tornou-se hegemônico e o conformismo político, inclusive dos jovens passou a dominar a cena*” (SOUZA, 2002 p. 147).

⁸ O planejamento comunicativo/colaborativo trabalha com a idéia de um agir comunicativo a fim de alcançar acordos voluntários em nome da cooperação, apresentando como inspiração filosófica as reflexões de Jürgen Habermas. Entretanto, está enquadrada neste grupo, sobretudo, pela forte explicitação da dimensão política do planejamento e por esbarrar nos mesmos limites da pseudoparticipação característica deste grupo, pois torna-se um irrealismo esperar uma sociedade mais justa por meio apenas de consensos e da persuasão. O planejamento rawlsiano, defendido por Shean Mcconnel (1995; apud SOUZA, 2002) tem como fonte de inspiração a reflexão filosófica de Rawls. Procura destacar as necessidades dos grupos sociais desprivilegiados que deveria ser a primeira prioridade para os planejadores urbanos. Apesar do caráter progressista reformista assumido pelo discurso, não desafia alguns obstáculos estruturais (como a democracia representativa e o capitalismo) na busca por justiça social e uma maior autonomia individual, assim como o desenvolvimento urbano sustentável. Nem

se popularizou, à sustentabilidade. Entretanto, o que se verifica, segundo Souza (2002), sobretudo no planejamento mercadófilo, é a priorização dos interesses empresariais a fim de melhorar a posição de uma cidade em meio à competição interurbana. Em ambos, o crescimento econômico é parte essencial da solução dos seus principais problemas, quais sejam: a proteção ambiental (no caso do desenvolvimento urbano sustentável), a competitividade das cidades (planejamento mercadófilo), junto à geração de empregos e à maior circulação de riquezas.

O *planejamento e gestão urbanos social-reformistas*, também classificado por Souza (2002) de “*planejamento urbano crítico*”, refere-se às idéias e práticas identificadas com o ideário da reforma urbana brasileira. Esta corrente apresenta como idéia-força central a justiça social, procurando articular um conjunto de políticas públicas de caráter redistributivista e universalista. As questões estéticas tendem a não ter importância preponderante, seu escopo é social abrangente, onde a espacialidade é apenas uma entre as várias dimensões. Os planos diretores municipais assumem dentro desta corrente um papel preponderante, a partir de um certo esvaziamento da proposta original da reforma urbana em nível nacional, durante a elaboração da Constituição de 1988.

Contraopondo-se a essa corrente, o autor evidencia que ao contrário do que se imaginava na década de 1990, a margem de manobra para a implementação bem sucedida de planos diretores progressistas é bem menor. Entre a elaboração da proposta e a sua execução consistente interpõe-se uma série de obstáculos de ordem sociopolítica, institucional e outras. Outro ponto importante observado é que apesar de apresentar como uma das principais marcas do seu discurso a grande abertura para com a participação popular, há uma certa

mesmo assume uma postura mais crítica em face do mercado (tende a um criticismo moderado) que o consiga diferenciar totalmente de um certo alinhamento a conjuntura estabelecida por este (SOUZA, 2002).

ambigüidade, pois não fica claramente definido o compromisso com um questionamento da democracia representativa, demonstrando uma certa condescendência para os casos de uma pseudoparticipação (SOUZA, 2002).

A corrente intitulada por Souza (2002) como *planejamento e gestão urbanos autonomistas* é defendida há vários anos por este autor. No que tange ao desenvolvimento sócio-espacial em geral, apresenta como fonte de inspiração o pensamento filosófico de Cornelius Castoriadis. Pode ser lido como um olhar alternativo dentro do universo de reapropriação crítica do planejamento como instrumento de justiça social, iniciado no Brasil, pelo ideário da reforma urbana.

O centro desta abordagem está na conquista da autonomia individual e coletiva, com a existência de instituições que garantam a igualdade de acesso a processos de tomada de decisão de interesse coletivo e que estimulem uma socialização capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis. Essa autonomia deve ser vista como um processo histórico complexo, admitindo como necessário, ultrapassar os marcos do próprio modelo civilizatório capitalista. Assenta-se numa radicalização ao máximo da “participação popular”, nos marcos de uma igualdade efetiva de oportunidades de participação nos processos decisórios, não se contentando com fórmulas domesticadas como a “democracia participativa”⁹.

O planejamento de cidades, a partir desta ótica, não se resume a gerência de “coisas”, sejam elas substrato espacial, mobiliário urbano, etc. Mas sim, planejar e gerir relações, identificando quais os problemas a serem superados; quem são os participantes do

⁹ Para Souza (2002) a democracia participativa seria um eufemismo no meio do “planejamento politizado” brasileiro, designando uma democracia representativa temperada com alguns mecanismos de participação direta da população.

processo e sob quais condições estão; quais os obstáculos e as dificuldades previsíveis a serem superados. Trabalha-se com um alto grau de interdisciplinaridade; na verdade, o que se propõe é uma crítica ao paradigma disciplinar. Os problemas estéticos não são propriamente secundários, mas devem estar em consonância com o princípio autonomista. Há uma recusa de receitas apriorísticas, deixando-se essa questão, como muitas outras, para a alçada decisória da própria coletividade organizada.

1.3) Vertentes do planejamento urbano no Brasil.

O planejamento urbano-regional atual não mais comporta fórmulas pré-fabricadas, nem pode admitir a utilização de teorias historicamente superadas. É na própria história contemporânea, história conjunta do mundo e dos lugares, que devemos nos inspirar tanto para entender os problemas, como para tentar resolvê-los (SANTOS, 1991).

Identificar vertentes historicamente formuladas pelo planejamento urbano no país, procurando estabelecer relações com o que vem sendo chamado de “novos” modelos de planejamento urbano, de antemão, coloca-nos alguns desafios e limites. Deve ser ressaltado que as dificuldades inerentes às especificidades históricas e territoriais do Brasil tais como extensão, diversidade, desigualdade nos ritmos de desenvolvimento de suas regiões e na forma tardia de sua industrialização, colocam barreiras a um estudo deste tipo. Não seria possível falar das experiências de planejamento urbano no Brasil, de modo a sincronizá-las no espaço, pois, de certo modo, poderemos encontrar num mesmo período histórico, práticas diferentes de intervir na evolução urbana. Por outro lado, ainda como ressalva, assinalamos

que a síntese histórica que aqui se pretende corre o risco de simplificações exageradas, ignorando diferenças, sem dúvida existentes, entre as correntes de pensamento englobadas sob um mesmo recorte.

Entretanto, cabe ressaltar, que enquanto investigação histórica, o objetivo último é compreender o presente, no caso os “novos” modelos de planejamento urbano e isto se fará a partir da revisão de diversas abordagens classificatórias já existentes sobre o planejamento urbano brasileiro. Procura, desta forma, adequar a proposta aos limites do estudo, contribuir para alcançar os objetivos estabelecidos por este trabalho, bem como avançar por um enfoque pouco abordado pela maioria dos estudos da área, que tradicionalmente tratam as vertentes assumidas pelo planejamento no país pelo viés da importação de modelos, ou refletindo sobre os impasses das políticas de planejamento historicamente fadadas às gavetas e arquivos.

Entendendo que o planejamento de cidades funde-se, quase imperceptivelmente, com os problemas das cidades, e estes, por sua vez, com toda a vida socioeconômica-político-cultural da época, ao repensarmos o sentido e a forma de intervenção do planejamento urbano, torna-se necessário associar algumas reflexões correntes no campo do pensamento social, com as dinâmicas das idéias sobre os problemas urbanos e as suas soluções.

Assim sendo, um melhor entendimento da formação do discurso sobre o urbano no país, o contexto em que tal discurso se insere, as diferentes abordagens assumidas pelo planejamento ao longo do seu desenvolvimento, bem como a materialização destas vertentes através dos planos e projetos implementados na escala municipal atualmente, podem explicitar muito da natureza e do significado destas “novas” práticas do planejamento urbano.

1.3.1 – A cidade da higiene e do embelezamento.

Historicamente, a intervenção do Estado no espaço urbano remonta, no Brasil, à época colonial, quando definia desde o local de construção das cidades até à organização interna das mesmas. Entretanto, somente a partir da segunda metade do século XIX, mas principalmente nas primeiras décadas do século XX, são iniciados estudos e elaborados planos que enfatizam o saneamento, as vias, a beleza e a expansão da cidade, quando começam a ser realizadas grandes obras de saneamento e infra-estrutura urbana.

É o urbanismo higienista o primeiro a tomar a cidade como objeto de investigação e de intervenção, legitimando-se como um saber sobre a cidade. Pressionados pelas epidemias que assolavam as cidades, a questão do saneamento era central e os engenheiros eram chamados para elaborar projetos e chefiar comissões para a implantação de redes de água e de esgoto. As primeiras experiências de projetos e planos urbanos, no Brasil, partiram do campo profissional da engenharia sanitária.

Durante a Primeira República (1889-1930), o país se caracteriza pela presença de um Estado liberal que relutava ao máximo interferir na esfera privada. Entretanto, a deterioração das condições de vida nas principais cidades brasileiras, provocada pelo afluxo de trabalhadores; a falta de habitações populares; as condições precárias dos serviços de água e esgoto e a expansão descontrolada da malha urbana obrigam o poder público a intervir na produção do espaço urbano. A criação de leis sanitárias, em países europeus de forte tradição

liberal, como Inglaterra, França e Alemanha, aliviaram as controvérsias sobre a necessidade de intervenção estatal sobre o urbano. Desta forma, a questão sanitária passa a receber tratamento prioritário do Estado. Entretanto, essa ação estatal sobre o urbano se origina e permanece na Primeira República voltada quase que exclusivamente para essa questão sanitária.

O poder público, nesse primeiro momento, ataca principalmente em três frentes: no controle sanitário das habitações; na legislação e códigos de postura e na participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto. Em síntese, essas concepções higienistas resultam no que Bonduki (1998) define como “autoritarismo sanitário”, ou seja, procurava-se sanear os “males” da cidade através da eliminação dos seus “sintomas”, as moradias insalubres, nunca questionando as devidas causas. Faz parte desta estratégia autoritária, o controle higiênico das habitações, vigilância de seus moradores por meio de visitas domiciliares, legislação de combate aos cortiços e habitações coletivas, desinfecções violentas e arbitrárias, excessivas interdições em prédios. Tais ações demonstravam um reflexo no plano urbano do autoritarismo patronal evidenciado nas unidades produtivas, sem qualquer tipo de interferência do Estado (BONDUKI, 1998).

A maior parte dos registros, documentação e trabalhos divulgados sobre esse período trata, quase que exclusivamente, do empenho da elite em construir uma cidade “moderna”, de aparência européia. Entretanto, tais abordagens acabam por encobrir algumas questões que passavam a surgir. Com o crescimento das principais cidades do país, despontam conjuntamente o problema da habitação popular e os primeiros indícios de segregação espacial. Até 1870, com exceção de alguns poucos casos, quase não havia diferenciação funcional de um ponto a outro da cidade, quase todos os extratos sociais localizavam-se

próximo à área central da cidade, junto ao comércio e às oficinas. A partir dos anos de 1880, contudo, inicia-se o processo de segregação, com a diversificação das funções da cidade e o aparecimento, nas áreas centrais, de um lado os bairros operários, e de outro, os bairros residenciais das classes mais abastadas. Percebe-se que esse processo de segregação que se iniciava, ainda que tímido inicialmente, já fazia parte de um projeto sempre presente no corpo das idéias urbanísticas da elite dirigente, que com o passar do tempo, e de certa forma até o presente, foi lentamente se implantando (VILLAÇA, 1999; BONDUKI, 1998).

As epidemias foram relativamente contidas neste período; porém, pode ser atribuído esse desempenho muito mais a expansão das obras de saneamento e a uma melhoria relativa nas condições gerais de vida da população do que ao conjunto de medidas agressivas e controladoras pertinentes ao “autoritarismo sanitário”, apontado por Bonduki (1998).

As ações descritas formam os primórdios da intervenção estatal sobre o urbano no país, num período em que a questão social era tratada como caso de polícia e as questões urbanas enfrentadas pelo autoritarismo sanitário. As ações de intervenção urbana propunham melhoramentos localizados em partes das cidades, projetados sobre as cidades existentes. Tratava-se fundamentalmente de melhorar as condições de salubridade.

Villaça (1999) considera que foi sob a égide dos planos de melhoramentos e embelezamento que nasce o planejamento urbano brasileiro. Esse nascimento se dá em 1875, ano em que foi produzido pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro o primeiro documento de importância no qual passam a ser utilizados conceitos-chaves como o de “plano”, “conjunto”, “geral” e “global” associados ao espaço urbano. Esse plano de 1875, por décadas, serviu de subsídio a obras efetivamente executadas na antiga capital do país.

Os profissionais daquele período, que são denominados urbanistas de uma forma genérica e, talvez, prematura, eram, na realidade, engenheiros formados no Rio de Janeiro, na Europa, ou posteriormente na Escola Politécnica de São Paulo¹⁰. Uma parcela deles iniciava suas atuações em empresas estrangeiras de melhoramentos e, gradualmente, com as novas competências atribuídas ao governo municipal, iam se integrando aos quadros deste. Outro aspecto importante observado na atuação do profissional de urbanismo e planejamento urbano no Brasil é a sua dupla inserção profissional, em instituições de ensino e nos órgãos públicos. Esses vínculos se apresentam na origem desta profissão e se mantêm até hoje, recriando um extenso debate na área, sobre o descompasso entre o que se propõe e o que se realiza neste campo de atuação (LEME, 1999; 1996).

Algumas características que irão marcar profundamente a história do planejamento urbano no Brasil já começavam a se esboçar nessas experiências de melhoramentos e ordenação do espaço urbano: as ações urbanísticas não seguiam diretrizes sociais de grande amplitude, sobressaindo-se questões de caráter técnico (RIBEIRO & CARDOSO, 1996; PECHMAN 1996); as propostas de intervenção urbana foram espelhadas em propostas de modelos formulados pelos países desenvolvidos (SILVA, 1981; MARICATO, 2000), interesses privados já estavam por detrás dos grandes projetos urbanos, os quais patrocinavam, discutiam, defendiam ou atacavam (MOTTA, 2002; VILLAÇA, 1999).

Ao contrário da Europa e Estados Unidos, onde o processo de urbanização estava associado a uma forte industrialização nas cidades e a categoria “meio físico”,

¹⁰ No que diz respeito à formação dos profissionais há uma aproximação na estrutura curricular da Escola Politécnica de São Paulo ao modelo germânico, diferenciando-se do Rio de Janeiro que mantinha uma relação com a organização das escolas francesas. Por essa razão, em São Paulo, a arquitetura é inicialmente uma especialização da engenharia, ao passo que no Rio de Janeiro, como em Paris, o arquiteto é formado pela Escola de Belas Artes (LEME, 1996).

somente, não era explicativo dos novos problemas urbanos, cedendo lugar à categoria “meio social”, que articulava questões urbanas e questões sociais (PECHMAN, 1996). No Brasil, o processo de urbanização não fora forjado propriamente pela industrialização ou mesmo pelo capital industrial, nas cidades, ainda prevalecia a lógica mercantil do capital comercial. Por conseguinte, não há o desenvolvimento de uma classe operária, nos moldes europeu ou americano, a qual nesses países, contribuiu fortemente para a construção de um projeto mais amplo de Reforma Social.

Esses dois fenômenos ajudam a explicar e a formatar uma hipótese que estará no centro da origem do pensamento urbanístico no Brasil. Apesar da forte influência estrangeira das teorias higienistas na origem do nosso pensamento urbanístico, a questão urbana e a questão social não se cruzam (RIBEIRO, 2001, 1996; PECHMAN, 1996).

Entre nós, as idéias urbanísticas e os projetos para a cidade tiveram muito mais o caráter de resolução de ‘problemas técnicos’ e intervenção no equipamento de situações críticas da cidade do que o de uma política de reforma urbana baseada no pressuposto da necessidade de planejamento da cidade que enquadrasse seus problemas sociais derivados de uma ‘má urbanização’ (PECHMAN, 1996 – p. 336).

O modelo da cidade europeia é dominante para o ideário urbanístico brasileiro. A expressão embelezamento urbano sintetizou, no Brasil, o planejamento de origem renascentista que nos chegou principalmente através da França, enfatizando a beleza monumental e que teve grande penetração em todo o mundo. As referências eram as grandes reformas das cidades europeias no século XIX como Paris e Viena. Há o prevalecimento de um método racionalista cientificista. Os planos reformadores eram instrumentos urbanísticos

construídos dentro da realidade retratada nas plantas da cidade, os problemas eram diagnosticados com base em observações empíricas, e, pela indução, o urbanista chegava a leis que discorriam sobre relações entre a estética, a higiene e o embelezamento (SILVA, 1981).

Nesta apropriação de preceitos urbanísticos, identificam-se três formas principais de contato com as idéias estrangeiras que influenciaram o discurso urbanístico brasileiro que se formava: contratação por políticos locais de urbanistas europeus para a elaboração de planos e projetos urbanos; realização, por profissionais brasileiros, de cursos no exterior ligados ao urbanismo; a última e mais usual, consistia na leitura de obras publicadas e na participação em congressos e exposições (LEME, 1996).

Dentro deste viés do embelezamento, o termo “embelezar” apresentava uma grande correspondência com o discurso propagandístico que se pretendia na época. Designava, muito mais do que apenas impor novos valores estéticos, criar uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade e demonstrar uma imagem civilizada da nação que se formava dentro das concepções de progresso e modernidade. Encobria, por outro lado, inúmeras outras estratégias. A erradicação da população trabalhadora que residia na área central, acompanhada de uma mudança de função do centro. Esta mudança visava atender - num plano imediato - ao interesse especulativo que via nessas áreas uma alta valorização - num plano mais geral - as necessidades de acumulação e circulação do capital comercial e financeiro que se tornavam cada vez maiores. Havia também razões ideológicas, que estavam ligadas ao privilégio das camadas mais abastadas em desfrutar destas áreas centrais. E razões políticas, decorrentes de exigências por parte do Estado, pelo fato de a cidade do Rio de Janeiro ser a sede do poder político nacional (VILLAÇA, 1999).

A confluência entre o poder público e o setor privado, propiciando parcerias, identificando oportunidades, comprova historicamente a importância decisiva do capital imobiliário na configuração do espaço urbano das cidades brasileiras. De um lado, o Estado distribuía concessões, procurando viabilizar empreendimentos com vistas ao saneamento e à modernização da cidade, sem que houvesse necessidade de onerar os cofres públicos. Por outro lado, as empresas privadas de melhoramentos, com as concessões, dispunham de “*um título de exclusividade sobre o desfrute de um bem ainda não existente, que somente através da inversão de capitais poderia tornar-se lucrativo*” (MOTTA, 2002 – p. 200). Essas concessões podem ser consideradas como os primeiros indícios, no Brasil, de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada no âmbito urbano, algo que vem se tornando muito comum no planejamento urbano atual.

Com a adesão do país ao comércio internacional, a elite nacional passa a ter a cidade como referência para sua atuação comercial e política; e, a modernização se torna, no discurso, o princípio organizador das intervenções na cidade. Contudo, essa modernização terá como principal característica a não universalidade. Este modelo traz em si uma aceitação tácita da exclusão, caracterizando-se por produzir um espaço público, cujo “público alvo” são as elites privilegiadas, deixando desprovido um enorme espaço, o das camadas populares, que se caracterizou como território da exclusão, da informalidade, do não respeito às normas (RIBEIRO & CARDOSO, 1996).

É neste momento, que a cidade do capital industrial começava a se constituir e junto com a instalação de novos serviços urbanos passa a disciplinar de uma nova forma o tempo e o espaço, a relação público/privado e o surgimento de novos hábitos nas cidades. Inicia-se, neste período, a definição de áreas na cidade por atividades e por classes de renda. Ou seja:

... a política de gestão urbana que se apresentava, pregava uma espacialização da cidade que visava definir os lugares da produção, do consumo, da moradia, da cultura; os espaços dos ricos e dos pobres (MOTTA, 2002 – p. 208).

O Plano de Perreira Passos para o Rio de Janeiro, de 1903-1906, em estilo explicitamente parisiense, representa, segundo Villaça (1999), o ápice desse período dos Planos de Melhoramentos e Embelezamento. Porém, representa também o marco do início do declínio destes planos. Para o autor, esse período representa uma época em que as elites tinham um projeto urbano para a cidade (independente da crítica que se faz às propostas), um plano de obras urbana a ser implantado, que era apresentado com antecedência e debatido. Muitos desses planos foram executados por diversos e sucessivos governos, algo impensável atualmente, quando cada governo busca seus próprios projetos e ignoram qualquer linha de continuidade.

Entretanto, a partir de 1906, essa hegemonia que as elites apresentavam no trato do urbano, passa a ter maiores dificuldades de manutenção. Transformações sofridas pelo planejamento urbano acarretarão adaptações do discurso hegemônico à nova realidade urbana que se apresentava, procurando explicar e justificar a incapacidade destas elites em solucionar os problemas urbanos que se agravavam. As obras de infra-estrutura começam a se sobrepôr em importância as obras de embelezamento. O discurso da eficiência começa a superar em importância o da beleza. Começa surgir um novo discurso entre lideranças políticas e sociais, que se tornará comum ao longo de toda a história do planejamento urbano no Brasil, utilizado para ocultar ou ao menos justificar a falta de propostas eficazes para os

problemas urbanos: “caos urbano” e a “falta de planejamento”, especialmente de longo prazo passarão a dominar o discurso urbano das décadas seguintes. (VILLAÇA, 1999).

1.3.2 – Da cidade bela para a cidade eficiente.¹¹

Durante a ditadura Vargas (1930-1945), o clima político, econômico e cultural passa a proporcionar deslocamentos na concepção geral sócio-econômica do país. Num quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupação do poder público e das entidades empresariais, em primeiro lugar, formula-se um novo diagnóstico da sociedade. O Estado Liberal tornava-se ultrapassado, pois a nação que se estava produzindo no país necessitava da intervenção racional do poder público. A pobreza tornava-se um grande obstáculo à modernização e à constituição de uma nacionalidade, deixando de ser concebida como inevitável e útil (RIBEIRO & CARDOSO, 1996).

Nesse novo contexto, o Estado procurava enfrentar a pobreza, por meio de uma política de valorização do trabalho, como a principal estratégia para ascensão social e obrigação da cidadania. A política social decorrente desta concepção apresenta como orientação básica promover modificações substanciais na capacidade produtiva dos trabalhadores, a partir de dois grandes campos de atuação: o da previdência e assistência social, através, sobretudo, da medicina social; e, nas condições de vida dos trabalhadores, em especial, no que se referia à alimentação, à habitação e à educação. Como observa Ribeiro &

Cardoso (1996), a noção de justiça social que passa a emergir na sociedade não emana das classes trabalhadoras, ou da “*questão operária*”, mas sim, de uma “*questão nacional*”.

Nas décadas subseqüentes a de 1930, a burguesia urbano-industrial assume cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, em substituição à aristocracia rural. Todavia, a facção urbana da classe dominante brasileira ainda exprimia sobre os problemas urbanos, idéias já manifestadas no passado. Ou seja, uma postura sobre o urbano que caminhava em paralelo a nossa realidade, explicitada, conforme Villaça (1999), pelo conteúdo ideológico dos planos, enquanto proposta das classes dominantes para os problemas urbanos das cidades, não priorizando a resolução das necessidades das grandes massas populares que se acumulavam.

Com esse novo direcionamento do Estado, embora continuasse presente a questão sanitária e as antigas obras de melhoramentos e embelezamentos, estas passam para o segundo plano nos debates sobre as questões urbanas, surgindo novos temas condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas. As grandes obras urbanas passam a privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital, assim a cidade passa a ser vista como força de produção. Como indica Villaça (1999), ocorre a passagem da “cidade bela” para a “cidade eficiente”.

Sem fugir da histórica tradição do planejamento urbano brasileiro, esse período de transição também apresenta uma forte influência estrangeira. Porém, a partir deste momento começa a haver um deslocamento das fontes de inspiração do planejamento urbano brasileiro, que num primeiro momento é marcado pelo predomínio da influência européia,

¹¹ Esse subtítulo consta no trabalho de Villaça (1999 - p. 199) “*Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*”.

num segundo momento passa a sofrer influência também dos modelos americanos. Um dos marcos universais do planejamento, o *Regional Plan of New York and Its Environs*¹², de 1927, que apresentava como inovação a contratação de um economista, pelo seu promotor, para estudar a cidade e os seus problemas urbanos, foi um dos modelos que nossos urbanistas passaram a admirar (VILLAÇA, 1986).

Outro aspecto relevante, neste período é o problema da moradia, que emerge no país como um aspecto crucial. A habitação passa a ser vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, desta forma, como fator econômico na estratégia de industrialização do país. Soma-se o fato de que essa investida no campo da habitação apresentava um forte caráter ideológico, político e moral do trabalhador, decisivo na criação de um “*homem novo*” e de um “*trabalhador padrão*” que o novo regime pretendia criar a fim de garantir sua sustentação política, o aumento da capacidade de trabalho e a paz social (BONDUKI, 1998).

Apesar de significativas, as medidas implantadas durante o período do Estado Novo não consolidaram uma ampla política habitacional para o país. Interesses contraditórios presentes nos governos populistas, tais como descontinuidade administrativa e falta de prioridade impediram a implementação de uma política de habitação social de maior alcance. Além disso, o caráter fragmentário das intervenções acabou restringindo a ação pública e estimulando a busca por soluções informais para a habitação, pela própria população, resultando no crescimento das favelas e a casa auto-empresendida em loteamentos periféricos (BONDUKI, 1998).

¹² O promotor do *Regional Plan of New York and Its Environs* era a *City Planning Commission* de Nova York, formada por representantes do empresariado local que contratou o economista Robert Murray Haig para diagnosticar o que eles chamavam de “irracionalidades” no uso do solo urbano, tais como a presença de edificações de baixa qualidade (barracões, armazéns velhos, etc.) próximo a áreas de prédios e lojas novas. Foi assim que Robert Murray Haig entrou para a história do planejamento urbano (VILLAÇA, 1986).

Ao passo que cresciam as demandas das massas populares, aumentava também a sua consciência popular. Nesse novo contexto sócio-político, não era mais permitido à classe dominante expressar abertamente as suas idéias autoritárias e antipopulares, como anteriormente. Verifica-se um crescimento das contestações a atuação urbana dessa elite dominante, em especial, naqueles setores nos quais ela vinha mais tradicionalmente intervindo: nos setores imobiliários e no sistema viário e de transportes. Desta forma, os planos, como meio de divulgação antecipada de obras, passam a se tornar inviáveis:

Cada vez mais os planos passam a ser discurso apenas, pois a classe dominante não tem propostas para resolver os problemas que se agravam. Os dilemas e os interesses a serem ocultados pelos novos planos estão claros. Não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular (VILLAÇA, 1999).

Nesse processo, os planos de melhoramentos e embelezamentos são gradativamente substituídos pelo novo “plano geral”. Os planos de Agache para o Rio de Janeiro e o de Prestes Maia para São Paulo, a partir de 1930, evidenciam bem as transformações que ocorriam no planejamento.

Kruchin (1993), analisando o Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, verifica que muito mais do que a estreita e limitada sugestão que o título do plano sugere, tal plano já apresentava os sinais dos novos rumos que a disciplina passava a assumir, representando uma modernidade emergente a multiplicar-se por toda a cidade. Para o autor, já há uma crítica à centralidade absoluta e à necessidade de desconcentração do núcleo central; rompe-se com as unidades históricas dos espaços, percebendo-se nesse pensamento

urbanístico, reflexo das propostas recentes de Le Corbusier. Contudo, o projeto pretende ser conciliatório entre a velha ideologia, já consolidada na cidade e as novas propostas, que ainda não haviam se provado. Em resumo, estava lançada uma nova estrutura de espaço:

...uma intenção de cidade, um outro modo de ser urbano, e, mais do que isso, uma outra forma de pensar-se que pressupõe uma racionalidade ordenadora das inter-relações espaciais, uma fundamentação teórica e técnica das proposições lançadas, pressupõe uma previsibilidade mínima do processo de desenvolvimento, o que exige uma macro-leitura da circunstância urbana envolvendo aspectos de ordem política, econômica e social e pressupõe, ainda, que esse processo seja controlável... Em síntese, racionalidade, previsibilidade e controle formam um tripé de sustentação do projeto (Kruchin, 1993 p. 79).

O recurso à legitimação externa percorre todo o Plano de Avenidas, onde os grandes centros, as metrópoles internacionais, emergem como modelos diretivos, sobre os quais é definido o modelo proposto. Há uma permanente preocupação em definir as relações urbano-arquitetônicas com precisão, verificando-se, assim, traços do embelezamento, especialmente no sistema viário, porém, este já é analisado em termos dos transportes. Acreditava-se na possibilidade de controle da especulação imobiliária com a introdução do *zoning*. Entretanto, é mantido o forte interesse imobiliário em torno das remodelações urbanas e o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção do plano (KRUCHIN, 1993). Mas já é evidente que o discurso pretende abordar toda a cidade. Começa assim a ter início um novo tipo de discurso, o do planejamento global.

1.3.3 – A influência do Movimento Moderno.

Abre-se um parêntese nessa trajetória, a fim de abordarmos de maneira sucinta, a influência que o Movimento Moderno apresenta para o planejamento urbano no Brasil, bem como as características e aspectos de sua implementação no país. Muitas análises e, especialmente, nas últimas três décadas, muitas críticas foram feitas sobre o Urbanismo modernista, que teve um maior destaque no mundo, durante os anos do *welfare state*, entre as décadas de 1940 e 1970. Não nos cabe aqui realizar um exame exaustivo do tema, para este fim o melhor é remeter a trabalhos como Choay (1988); Hall (1995), Jacobs (1994), Arantes (O Urbanismo em fim de Linha). O que nos convém neste trabalho é realizar uma breve introdução ao assunto, destacando as implicações deste para o planejamento urbano no Brasil, dado a importância que este movimento assumiu na história do urbanismo e do planejamento urbano em todo o mundo.

O urbanismo modernista, cujo maior expoente foi Charles-Édouard Jeanneret (1887-1965), chamado Le Corbusier, foi o resultado de uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial e às necessidades do capitalismo. Buscava mimetizar plenamente a racionalidade da produção industrial, transpondo para a produção do espaço urbano categorias próprias do universo da produção industrial. A idéia-força central do urbanismo modernista é a modernização da cidade, complementada por outras idéias também muito importantes, como a ordem e a racionalidade (SOUZA, 2002).

No radicalismo Corbusiano, a cidade é vista como uma máquina, o traçado regulador demonstra a obsessão com a ordem, bases da harmonia social. Como aponta Souza (2002), Le Corbusier representa o “*clímax do fetichismo espacial*” no urbanismo, pretendendo mudar a sociedade a partir de transformações espaciais. Peter Hall (1995) não

poupa Le Corbusier e o planejamento modernista de severas críticas, demonstrando muito bem os impactos que tais idéias causaram na história do planejamento em geral:

O mal que Le Corbusier fez vive depois dele; o bem talvez esteja enterrado com seus livros, lidos raramente, pela simples razão de serem na maioria, praticamente ilegíveis... no planejamento urbano do século XX teve repercussões, a bem dizer, incalculáveis: a obscuridade não constitui barreira para a comunicação, pelo menos no caso (HALL, 1995, p. 241).

Apesar das críticas, para Souza (2002) não seria correto classificar o urbanismo modernista simplesmente de conservador, ao contrário, em certo sentido ele é “iconoclasta”, pois rompe radicalmente com tradições; particularidades culturais, locais e nacionais; além do desprezo ao legado arquitetônico do passado. Sob o aspecto político, embora o modernismo possa ter contribuído para melhorias sociais, através da produção em massa de habitações populares higiênicas e o acesso de pessoas menos favorecidas a moradias um pouco mais dignas, sua postura vai de encontro a um disciplinamento aos marcos do capitalismo, não buscando a superação deste.

Para Maricato (2000), o planejamento urbano no país assume do modernismo a herança positivista, a crença no progresso linear, o discurso universal e o enfoque holístico. Dos Keynesianos e do fordismo incorpora a figura de Estado interventor, que deve assegurar o equilíbrio econômico, social e um mercado de massas.

No Brasil já na década de 1920, o movimento moderno na arquitetura e no urbanismo demonstrava suas expressões construtivas e plásticas, período em que suas bases ideológicas emergem estruturadas e fundamentadas nas experiências européias do entre-

guerras. Entretanto, foi com o Estado Novo que o Modernismo ganha força, tornando-se paradigma da cultura nacional, ganhando volume e densidade até o seu auge com a construção de Brasília, na década de 1950.

A facilidade de implantação deste modelo urbano no Brasil explica-se dentro de um projeto maior de construção de um novo Estado e uma nova nação. Adapta-se perfeitamente aos anseios de modernização da elite cultural brasileira, negando a autoridade do passado, substituída pela experiência própria, à luz da racionalidade (DEL RIO & GALLO, 2000). Acreditava-se numa transformação revolucionária da cidade, sua modernização a partir da industrialização. A reorganização da cidade é abordada como um projeto arquitetônico, variando apenas a escala. Os Planos urbanísticos são na verdade grandes projetos de construção de cidades. Neles, o controle urbano proposto se expressa, principalmente, na divisão funcional da cidade, constituindo uma cidade fisicamente sadia, simplificada, uniformizada e desnacionalizada (CARDOSO, 1996).

Os dispositivos restritivos e classificatórios da lei de zoneamento¹³ são um dos legados mais sentidos desse urbanismo e que permeia o cotidiano de nossas cidades. No Brasil, assim como em outros países, o zoneamento promoveu o monofuncionalismo e o esvaziamento de áreas urbanas. Este último impacto foi particularmente sentido nos centros históricos das maiores cidades, gerando áreas degradadas, esvaziadas, propensas à

¹³ Originada na Alemanha, no final do século XIX, e tendo se afirmado nos Estados Unidos pela década de 1920, a prática do zoneamento, como instrumento de política urbana que visa o controle do uso do solo apresenta duas origens: de um lado, buscava compatibilizar as atividades aos locais a serem implantadas, através do controle das densidades e da instituição de parâmetros que limitam as possibilidades de ocupação e de construtibilidade dos terrenos. Por outro lado, evitar que as zonas residenciais (das camadas médias e superiores) fossem invadidas pelas indústrias e pelas camadas populares, enquanto nos bairros centrais, visava proteger os centros de negócio e o comércio de luxo dos mesmos males (RIBEIRO & CARDOSOS, 2003). Para Del Rio & Gallo (2000) o zoneamento é derivado da quebra da visão da cidade como uma continuidade físico-espacial, social e histórico, adotando uma abordagem fracionada da cidade, desconsiderando na sua grande maioria a riqueza da complexidade urbana, tratando a cidade por partes estanques, mais facilmente manipuláveis.

marginalidade e à insegurança, um quadro de difícil reversão, nesses espaços repletos de infra-estrutura e carregado de significados para as comunidades (DEL RIO & GALLO, 2000).

Com relação aos índices urbanísticos e às regulamentações de ocupação do solo, companheiras inseparáveis do zoneamento, percebe-se no caso da maioria das grandes cidades brasileiras, que acabaram por institucionalizar a “excelência” de determinadas tipologias arquitetônicas em detrimento de outras que buscassem fugir da padronização estabelecida pela legislação ou da lógica dos empreendedores imobiliários.

... as imensas áreas “livres” e verdes projetadas transformam-se em desconfortáveis e perigos vazios, prédios de escritórios absolutamente com o tecido antigo, novos recuos geram descontinuidade e terras-de-ninguém tão inúteis quanto perigosas, os mesmos projetos de modernas torres residenciais sobre embasamento de garagem são “carimbados” irrestritamente por todos os bairros, e fomenta-se a dicotomia do espaço público *versus* privado, que se implanta por exclusão do semi-público impedindo as escalas de transição (DEL RIO & GALLO, 2000, p. 3).

Fica evidenciada uma estreita relação entre o planejamento modernista e a lógica capitalista de maximização dos lucros, através da sua uniformização e padronização, pelas excessivas densidades e verticalizações; ou ainda, pelo zoneamento e as regulamentações urbanísticas, que em muitos casos podem garantir que os empreendedores não corram o risco de ter seus empreendimentos desvalorizados pela instalação de um vizinho indesejado. Conjuntamente a esses instrumentos, às decisões sobre os grandes investimentos em infra-estrutura e transportes garantem as novas centralidades, intensificando o processo de exclusão social das populações de menor poder aquisitivo para as periferias das cidades (ou áreas de risco), que não estão enquadradas nas tipologias urbanísticas e arquitetônicas oficiais (DEL RIO & GALLO, 2000).

Desta forma, o planejamento urbano modernista, com seu importante papel de dominação ideológica, contribuiu no caso do Brasil, para construir uma das sociedades mais desiguais do mundo, como aponta Maricato (2000), ocultando a cidade real e formando um mercado imobiliário restrito e especulativo. Convivendo lado a lado, há um abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo, etc.) e a crescente e flexível cidade ilegal, fornecendo o caráter de uma institucionalização “*fraturada, mas dissimulada*”. Somam-se um aparato técnico e uma burocracia que se consolida nos órgãos de planejamento, vinculado as regulamentações e fiscalizações urbanísticas, que funciona em função da defesa desse micropoder.

1.3.4 – A cidade “redemocratizada”.

O fim da ditadura de Getúlio Vargas e a redemocratização do país representaram a hegemonia das forças contrárias ao nacionalismo e ao planejamento estatal. Abandonam-se as formulações anteriores, que de alguma forma estavam ligadas a doutrina do planejamento e desta forma, entre os anos de 1946 e 1950, é paralisado todos os esforços de planejamento, retomados somente em 1950, com o Plano Salte¹⁴.

O segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), reorienta a política e prepara as condições institucionais e econômicas para acelerar a industrialização. Ocorre

¹⁴ O Plano Salte foi elaborado com o propósito de coordenar os investimentos nos setores de saúde, produção de alimentos, transporte e energia. Parte de um projeto governamental apresentado em 1949 e aprovado em 1950,

neste período a criação da PETROBRAS, o Banco do Nordeste, as bases para a criação da ELETROBRAS, o Banco de Desenvolvimento Econômico - BNDE, que é designado a traçar o Plano de Reparcelamento e Fomento da Economia Nacional, iniciativas que, de alguma forma, acabam por estimular o reinício das discussões e da prática de planejamento.

Na segunda metade da década de 1950, com a eleição de Juscelino Kubitschek, tem início uma fase importante na evolução da prática de planejamento no Brasil. Com a resolução do antagonismo entre as políticas nacionalistas e o capital internacional, habilmente negociado por Juscelino, é elaborado o Plano de Desenvolvimento Econômico, conhecido como Plano de Metas¹⁵, um produto do Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956. Novas instituições como o Conselho de Desenvolvimento Econômico, Grupos de Trabalho com tarefas específicas e Grupos Executivos com tarefas de implementar decisões superiores, surgem dentro do quadro institucional vigente, constituindo um dos pilares para a instalação de agências de planejamento central no país.

O que se observa é que finalmente são rompidas as barreiras que impediam as reais transformações no ritmo da industrialização do país e na aceleração do processo de urbanização. Assim, tem início uma verdadeira “onda desenvolvimentista”, que impulsiona iniciativas e manifestações em direção ao planejamento, até então latentes. Segundo Lamparelli (1982), pelo menos em dois setores, prosperaram destacadamente ações no campo

ele compreendia investimentos num período de cinco anos. Porém, não chegou a ser implementado em seu conjunto (SCHMIDT, 1983).

¹⁵ O Plano de Metas aprofunda a industrialização iniciada por Vargas, entretanto, abandona a idéia de um capitalismo autônomo, reforça a posição do Estado no conjunto da economia e cria uma nova estrutura política administrativa. Dentro de um contexto político mais aberto, essa nova e complexa experiência de planejamento governamental, preparava tecnicamente as decisões a serem tomadas em cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação, além da construção de Brasília. Significou um grande avanço em relação às experiências de planos anteriores, pois revelava uma noção de planejamento como contínuo processo de intervenção estatal sobre a economia (SCHMIDT, 1983).

do planejamento: em nível estadual, o Plano de Ação de Carvalho Pinto em São Paulo¹⁶; e, em nível do urbano, o concurso para o Plano diretor de Brasília e sua construção.

Como observa Schmidt (1983), as noções de desenvolvimento econômico e planejamento passavam a ser conceitos associados. Além disso, a idéia de planejamento associada a uma prática socialmente neutra, ajudou a imagem do governo. Entretanto, apesar desse clima propício ao planejamento que se formava, tal prática, ainda era entendida como um fenômeno marxista e associado ao comunismo, isso dentro de uma visão liberalista. Como o país na época estava impregnado de liberais, até mesmo como uma reação à ditadura anterior, ocorria que a grande imprensa, em geral liberal, condenava o planejamento, enquanto a elite dominante, que conhecia o seu sucesso, o apoiava, porém sem fazer apologia a ele (MOREIRA, 1981).

O fim dos anos de 1950 e o começo dos anos de 1960 foram anos muito ricos pela complexidade e diversidade de pensamentos científicos e acontecimentos no Brasil e no mundo¹⁷. O ambiente do planejamento estava imerso em um amplo conjunto de reflexões teóricas, formulações ideológicas e produções culturais, direcionadas na busca de opções políticas a fim de transformar concretamente as bases econômicas e sociais do país.

Essa consciência crítica despertava e politizava vários segmentos das classes sociais do país e se desenvolvia juntamente com a discussão de reformas sociais que se faziam

¹⁶ O Plano de Ação inovou por incorporar ao planejamento duas técnicas: o orçamento-programa e os padrões de referência. O primeiro foi algo que não se reproduziu na mesma escala no país, em nenhum outro momento, da forma deliberada e explícita como foi. E o segundo estabelecia que todas as propostas deveriam ser avaliadas em termos de padrões de referência, mesmo que ainda não se soubesse estabelecer tais padrões (MOREIRA, 1981).

¹⁷ Na década de 1950 ocorrem uma série de acontecimentos de grande relevância para a história mundial: a morte de Stalin, a subida do Krushev na Rússia, a eleição de Kennedy nos Estados Unidos, o XX Congresso do Partido Comunista, de Gaulle assumindo com plenos poderes na França, em 1958 e Fidel Castro tornou-se primeiro ministro em 1959. No Brasil, vivia-se numa espécie de euforia, sobretudo, no período de governo de Juscelino Kubitschek com os “cinquenta anos em cinco”, um período realmente fértil de desenvolvimento. A

urgente. A evolução desses acontecimentos passou a influenciar decisivamente na formação de uma racionalidade que, nesse caso, começava a ser delineada. Apesar do clima incerto e tumultuado entre os anos de 1958-1963, é indiscutível que ofereceram condições favoráveis para o crescimento harmônico da recém nascida planificação (LAMPARELLI, 1982).

A tumultuada chegada ao poder de João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, num momento em que a sociedade brasileira vivia provavelmente o seu mais alto nível de liberdade política, criou um ambiente de fortes e persistentes movimentos de protesto, greves e fortalecimento dos sindicatos. É desenvolvido nesse período o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social¹⁸ e, numa perspectiva institucional, as Reformas de Base¹⁹ eram as principais metas, procurando melhorar as condições de bem-estar da população brasileira, que se agravavam, e estabelecer as condições favoráveis para a realização de uma política de planejamento.

Apresentadas as linhas gerais que conformaram o complexo contexto sócio-político-econômico desse período “democrático”, bem como as condições que acabaram por favorecer o desenvolvimento de um processo de planejamento governamental mais contínuo no país, destacaremos dois movimentos ocorridos neste período de forte impacto para a consolidação do planejamento urbano no Brasil: o desenvolvimento do ideário da Reforma Urbana, no contexto das Reformas de Base, do governo João Goulart e o Movimento de

fase de 1954 a 1964, foi um período em que a grande maioria da população, não contestava a legitimação do governo, vivia-se uma “quase democracia”, ou seja uma época de ebulição em todo o mundo.

¹⁸ O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) concentrou seus objetivos no crescimento do produto nacional e a contenção do processo inflacionário, tidos como base para a melhoria das condições de vida da população brasileira (SCHMIDT, 1983).

¹⁹ Sob a denominação de Reformas de Base reunia-se um conjunto de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária que defendia medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica, um maior controle dos investimentos estrangeiros no país e medidas de cunho social radicais. Tendo como carro-chefe a Reforma Agrária, as reformas de base encontraram uma forte resistência dos setores mais conservadores do próprio governo e sobretudo, do Congresso Nacional (FERREIRA, 2004).

Economia Humana, que no país se materializou na Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais – SAGMACS.

1.3.5 – As origens da Reforma Urbana.

Em 1963, no contexto efervescente das Reformas de Base, realizou-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, conhecido também como "Seminário do Quitandinha", nome surgido em função do hotel em Petrópolis, no Rio de Janeiro, que sediou o evento. Reuniu técnicos mais ligados às correntes progressistas e foi coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Nesta ocasião, foi realizado um amplo diagnóstico sobre os problemas urbanos e habitacionais, levando as questões urbanas para o âmbito das Reformas de Base. O relatório final desse encontro apresentava as seguintes características básicas:

- a. Politização do diagnóstico desenvolvimentista. Os “problemas urbanos” no interior do ideário das reformas de base.
- b. O objeto de intervenção é o espaço nacional, por intermédio de políticas públicas centralizadas, racionalizadoras e redistributivas. Ênfase no problema habitacional (RIBEIRO & CARDOSO, 1996 p. 70).

Percebe-se ainda, segundo Ribeiro & Cardoso (1996), que o tema do planejamento é tomado como um enfrentamento direto aos problemas sociais, e estes, como resultantes da dependência do Brasil em relação aos países desenvolvidos. Desta forma, a

proposta da Reforma Urbana estabelecida baseia-se principalmente no papel voluntarista a ser exercido pelo Estado e pelas vanguardas políticas. A elaboração de um padrão planejado de intervenção pública sobre a questão social fica na proposta, associado, a uma forte visão redistributiva.

As reivindicações do Quitandinha levaram vinte anos para serem atendidas e, mesmo assim, apresentando resultados pouco animadores. Em 1983, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei Nº 775, uma espécie de antecessor do Estatuto da Cidade. Elaborado pelo antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, contrariava aspectos do projeto da Reforma Urbana, pois apresentava um certo excesso de centralismo, típico do período que estava estabelecido e fragilizava o papel dos municípios. Buscou também dar materialidade jurídica ao princípio da função social da propriedade e estabelecer diretrizes e instrumentos para a política urbana (BASSUL, 2002).

1.3.6 – O Movimento de Economia Humana e a SAGMACS.

Outro acontecimento ocorrido no período “democrático”, de forte impacto para o planejamento urbano no Brasil foi o Movimento de Economia Humana, a partir da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais – SAGMACS. Ao longo dos dezessete anos de atuação no Brasil, a SAGMACS orientou trabalhos e exerceu forte influência sobre a postura técnica na resolução de problemas urbanos, locais e regionais. Vários técnicos que trabalharam sob sua orientação tiveram

posteriormente influência significativa no desenvolvimento e na divulgação do planejamento urbano no país.

O Movimento Economia e Humanismo foi constituído, entre 1941 e 1942, na França, com a formação de um centro de estudos de mesmo nome, inspirado e dirigido internacionalmente pelo padre Lebreton e que aglutinou personalidades e intelectuais franceses de grande expressão. Nascido da tradição dos católicos reformadores, suas pesquisas se inserem inicialmente na esfera da produção, a fim de solucionar os conflitos e os problemas das famílias operárias, da organização sindical e da renovação empresarial. Logo, o movimento assume uma metodologia primordialmente pedagógica, preocupando-se não somente em conhecer as situações concretas a fim de orientar ações específicas, mas, também formar o máximo de agentes, intermediários, técnicos e políticos que assumiriam responsabilidades conjuntas com relação às transformações sociais e ao desenvolvimento. Outro ponto relevante desse movimento está no fato de trazer para o bojo das discussões não somente o princípio do bem comum, mas também a experiência de conviver com a transformação do Estado, que na Europa, começava a ampliar o seu papel regulador e promotor do bem estar, logo após a segunda Grande Guerra. (LAMPARELLI, 1994).

O movimento em torno das idéias de Lebreton se corporificou no Brasil, na constituição da SAGMACS, fundada em São Paulo e que orientou durante dezessete anos trabalhos e pesquisas em cidades do país. Diferentemente dos métodos urbanísticos até então conhecidos no Brasil, que partiam da cidade e seus elementos construídos, para necessariamente considerarem a população e a região, o novo método instituído, parte da região e da população para encontrar as aglomerações e identificar as condições de vida urbana, trabalhando sobre dois pólos extremos dos problemas existentes: de um lado, o levantamento das potencialidades e necessidades regionais do desenvolvimento e, de outro

lado, os estudos dos habitats das classes trabalhadoras e das condições das habitações (LAMPARELLI, 1994).

As concepções teóricas que orientavam esse modelo de pesquisa ficavam a meio caminho entre aquelas que defendiam o caráter orgânico da cidade e as outras de caráter racional-funcionalista (LAMPARELLI, 1994, p. 96).

Os estudos da SAGMACS já indicavam uma nova dinâmica que exigiria, num breve período, medidas que estimulassem a formação de pólos secundários, ao contrário das propostas existentes que concebiam a cidade como monopolarizada e não previam a formação extensiva da periferia. Ou seja, confirmavam-se as suas hipóteses de polinucleação e as descentralizações a serem recomendadas. Suas sugestões inovam também por tratarem não somente das questões físico-territoriais de circulação, transporte e adensamento polarizados, mas também por inserir as idéias de descentralização político-administrativa, como a criação das subprefeituras. O centro, principal preocupação dos antigos planos, já não suportaria mais a carga do crescimento demográfico, devendo mudar suas atribuições e sua qualidade. O conceito de padrões passa a integrar as referências teóricas do novo método, definindo normalidade, necessidade, satisfação, insuficiência, além de distinguir entre o desejável, o possível e o provável. A SAGMACS fazia uso constante de dados, números, gráficos, mapas, previsões, prioridades, propostas a fim de ousar, argumentar e demonstrar suas idéias (LAMPARELLI, 1994).

Mesmo tendo como uma das idéias fundamentais a ação e a crença em que a análise dos resultados das pesquisas permitiriam determinar as necessidades humanas e as

possibilidades de satisfaze-las, os estudos de Lebret não resultaram em planos; o objetivo final acabou sendo subsidiar e orientar o planejamento. Essa característica fez surgir críticas ao movimento, pois os técnicos e executivos mais voltados para a parte pragmática do planejamento consideravam os seus estudos mais um levantamento entre outros existentes. Como aponta Mendonça (1981), alguns até menosprezavam o trabalho da SAGMACS, pois o consideravam um “*inventário da miséria*”, que não levava a nada, não tinha proposta e não permitia a intervenção. Soma-se o fato de que, como os trabalhos não tinham grande alcance, pois não comunicava ou refletia algum movimento popular, a viabilidade de implantação dependia de ter um Executivo que entendesse aquela nova visão que se difundia, algo bastante complicado, dentro dos quadros políticos da época, em geral com uma visão limitada e que priorizava ações de cunho populistas, paternalistas.

Apesar destas restrições, a SAGMACS desenvolveu importantes trabalhos em centros como Recife, São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, construindo um novo conhecimento sobre a realidade urbana, influenciando na formação de novos quadros técnicos e políticos. Por fim, com todos os erros, acertos, ilusões e contradições, foram vivenciados entre as décadas de 1950 e 1960, os primórdios do planejamento urbano democrático, mesmo que ainda de forma embrionária, com uma busca constante de suas bases científicas, certamente discutíveis, com escala de valores louváveis, escassa experiência política e na medida do possível, com técnicas eficientes pára a época.

1.3.7 – A cidade do “centralismo autoritário”.

O fim do período tido como democrático na década de 1960 é marcado pela litigiosa relação entre o executivo reformista e um legislativo extremamente conservador, levando o sistema político a ponto de inteiro colapso ao final de 1963. Soma-se a inflação, movimentos conspiratórios e a ampla e crescente desorganização social que acabaram por precipitar o golpe de Estado em 1964, pelos militares.

No âmbito urbano, o período 1930/1960 marca, segundo Villaça (1986), o desenvolvimento de quatro processos interligados e que são de interesse para o entendimento do tema do planejamento urbano:

1) a decadência da burguesia como classe dirigente; 2) a passagem da “cidade bela” para a “cidade eficiente”; 3) o crescimento da miséria humana; e, finalmente, 4) a passagem do planejamento de Plano de Obras Viárias e de Embelezamento Urbano para o Planejamento Local Integrado, com ou sem esse nome, com maiores ou menores graus de globalidade (VILLAÇA, 1986, p. 94).

Com o novo regime autoritário que se instalou no país, o conteúdo político do planejamento desvia-se de demandas populares para objetivos de longo prazo, visualizando uma economia privada mais madura. Há um retrocesso no movimento de legitimação social do planejamento, pois é excluído qualquer tipo de crítica, ou inclusão da participação nesse processo. A incipiente prática de planejamento democrático se transforma rapidamente em planejamento centralizado e autoritário. Modernização do aparelho público, centralização do processo de decisões, regionalização dos programas de desenvolvimento, são algumas das idéias-chave que passam a perdurar (SCHMIDT, 1983). Mas, a ideologia fundamental era ainda a do desenvolvimento, da mesma forma como vinha sendo apresentada desde o final da Segunda Guerra Mundial (SERRA, 1991).

Neste novo contexto, Lamparelli (1982) constata que emergem dos centros hegemônicos de poder um triplo movimento de programação do planejamento, que acompanha a consolidação do novo modelo político, centralista autoritário e econômico, a partir da difusão dos objetivos do crescimento e eficiência. São eles: as novas técnicas e sistemas de organização e coordenação; os instrumentos de controle; e, em grande medida, a penetração de uma ideologia do planejamento.

No âmbito do planejamento governamental, sucederam-se vários planos tais como o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976); Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966); Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968-1970); Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972 –1974) e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975 – 1979). Esses planos estimulam pela primeira vez na história brasileira, uma política urbana de base nacional que passava a ser formulada, sob critérios diferenciados, a serem aplicados por distintos níveis de governo, em todo o território. É importante ressaltar que desde o princípio da instalação do regime “centralista autoritário”, esta política de planejamento urbano nacional foi implementada de um modo “tecnocrático” de pensamento, a partir de uma concepção centralizadora na esfera federal e alicerçada na despolitização da atividade de planejamento (SCHMIDT, 1983).

Podem ser identificados dentro da política urbana do regime militar alguns momentos bem definidos. Num primeiro momento, a partir de 1964, a política urbana brasileira começa como política habitacional, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), principal agente do Sistema Federal de Habitação (SFH). A política seguida pelo banco compreende duas fases: da habitação e do desenvolvimento urbano em si mesmo (SCHMIDT, 1983).

Nesta primeira fase, o BNH investiu a maior parte dos seus recursos na construção de casa, cobrindo 51,41% de todos os seus fundos em 1967. É importante ressaltar o caráter destes investimentos. Um exame do perfil das atividades do BNH ilustra que o que deveria ser uma política de investimentos maciços no financiamento de habitações para as classes menos abastadas demonstra o contrário. Até 1967, os grupos sociais de mais alta renda, detiveram 41% do total dos recursos dos financiamentos de habitação, enquanto somente 35% deste montante foi para as classes mais empobrecidas (SZUBERT, 1977 apud; SCHMIDT, 1983).

Depois de 1968, o BNH passa a investir em programas de desenvolvimento urbanos, através de financiamentos de planos de saneamento, implementados por estados e municípios em todo o país. Destacam-se também, dentro desta política de desenvolvimento urbano, programas visando à urbanização (renovação urbana), transporte e equipamentos físicos de fins comunitários. Outra grande vertente dessa política foi o estímulo a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Locais Integrados (PDLI).

Criado em 1964, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), considerado um organismo técnico paralelo ao BNH, a partir de 1967, assume as atribuições de elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecido dentro da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério da Coordenação dos Organismos Regionais.

O principal instrumento utilizado para planejar o crescimento urbano foi o plano diretor, que passava a ter várias designações, tais como Plano Integrado, Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), etc. Os municípios como apontam vários autores, foram verdadeiramente coagidos a elaborar os seus planos diretores. Além disso, inúmeros

foram os incentivos por meio do SERFHAU (Serviço Federal da Habitação e Urbanismo), da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), e posteriormente, do FIPLAN (Financiamento de Planejamento), linhas de crédito do BNH para o financiamento de estudos e projetos. Ter um plano diretor era uma condição exigida para diversos tipos de ajuda financeira ou linhas de crédito dos estados ou dos ministérios (SERRA, 1991; LAMPARELLI, 1982; MOREIRA, 1989).

O que se passa a pregar com os PDLIs é a necessidade de integração entre os vários objetivos e ações que o planejamento buscava atingir. Os problemas urbanos exigiam ações integradas entre os vários organismos de atuação (urbano, econômico, social), bem como nas suas diferentes escalas de atuação (local, regional, nacional), geridas por um forte aparato institucional. De acordo com Lamparelli (1990), podemos ter uma visão do amplo espectro que o planejamento passava a contemplar simultaneamente:

Os PDLIs ou PDDIs pretendiam... a modernização das estruturas fiscais e administrativas das prefeituras, os objetivos de desenvolvimento do município, as diretrizes de crescimento do tecido urbano, o programa de obras prioritárias, os instrumentos legais de ordenação e controle do parcelamento, uso, ocupação e construção do espaço (LAMPARELLI, 1990, p. 58).

As técnicas, métodos e instrumentos passaram a ser exaustivamente desenvolvidos, difundidos e aplicados por várias prefeituras que, ao menos formalmente, ou efetivamente, passam a integrar as novas práticas de Planejamento Urbano. Entretanto, na prática o que se percebeu é que houve um nítido descolamento do discurso integrador; centrado nas idéias de globalidade, sofisticação técnica, multidisciplinaridade do planejamento e o resultado: uma administração pública crescentemente setorializada,

especializada e racional; o distanciamento dos problemas locais e a ampliação da concentração da renda no país (VILLAÇA, 1999). Soma-se a cristalização de uma concepção dualista da sociedade, marcada pelas oposições tradicional-moderno e no interior das cidades “integrados” e “marginais” (RIBEIRO & CARDOSO, 1996).

O planejamento municipal, desse período, assumiu uma posição externa à administração. Todo o processo de discussão e construção dos PDLIs (diagnóstico, objetivos e soluções dos problemas) era realizado independentemente da composição do poder local (MOREIRA, 1989). Não era necessário qualquer tipo de participação popular ou debate com a câmara de vereadores. Em grande parte dos casos contratava-se uma empresa de consultoria com sede fora da cidade a elaborar o plano. O documento final do plano, quando muito, era apenas apresentado a comunidade (SERRA, 1991).

A fase dos PDLIs praticamente se encerra em 1974, com a extinção do SERFHAU, o desinteresse do FIPLAN e os poucos resultados obtidos pelos planos diretores, comprovando a sua perda de prestígio. Posteriormente, os planos abandonam a complexidade e a sofisticação, adotando a simplicidade, surgem os “planos sem mapas” (VILLAÇA, 1999). Essa expressão, segundo o autor, pretende designar esse novo tipo de plano que apresenta apenas objetivos, políticas e diretrizes, dispensando o diagnóstico, mapas e estatísticas. Esse novo plano elimina as discórdias e oculta os conflitos. Elaboram-se princípios e diretrizes que se associam a idéia de um posterior detalhamento, que na verdade nunca ocorre.

Vale destacar ainda, neste período do regime militar, a criação, a partir da Lei Complementar nº. 14, de 1973, das Regiões Metropolitanas: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e posteriormente a do Rio de Janeiro. Em 1974, foi instituída também a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

(CNPU). Nesse momento, segundo Lamparelli (1982), uma tendência passa a predominar, ainda que ela estivesse presente em todo o período militar, que é a do planejamento setorial. Desta forma, chegamos à fase em que esse autor intitula de “*terceiro momento de difusão do planejamento*”, que apresenta suas origens em órgãos setoriais centrais, porém, muito mais nas empresas públicas do que nos próprios ministérios. São desenvolvidos vários planos e programas setoriais nesse período: PLANASA, PROMORAR, PROGRESS, etc.

A decadência do planejamento autoritário pode ser atribuída, além dos vários fatores que já foram elencados anteriormente, as transformações ocorridas na relação Estado-Sociedade Civil, bem como, a conjuntura econômica internacional que acentuou a fragilidade da economia brasileira, na segunda metade da década de 1970. Desta forma, o Estado passa a perceber a grande distância que o separa da sociedade civil, que vinha há anos, desencadeando um processo social e político latente, aprofundando assim, a crise em todas as suas dimensões (LAMPARELLI, 1982). Ao nível do planejamento, a escamoteação de questões fundamentais é percebida na adoção da tese do “bem comum”. Nestas bases, o plano não era um produto de uma negociação de interesses conflitantes no espaço, mas um mero instrumento de introdução de racionalidades, dentro de uma tecnocracia sem limites na história do planejamento urbano brasileiro, a fim de atingir o dito “bem comum” (SERRA, 1991).

II) ABORDAGENS INOVADORAS NO PLANEJAMENTO URBANO

2.1) Qualificando as abordagens inovadoras

Feitas algumas considerações acerca do planejamento urbano e as vertentes historicamente formuladas no Brasil, procuraremos antes de iniciarmos uma análise sobre os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, destacar alguns núcleos identificadores relacionados às práticas sobre o urbano, que conformem uma referência para identificar e caracterizar o que há de novo, se é que existe algo de novo, no planejamento urbano, como sugere Milton Santos:

A novidade é que nós estamos em outro período histórico e a visão tradicional trata o presente como se fosse o passado. Então, não vai alcançar o futuro. Me parece que é esse o drama em que vivemos. As perguntas continuam tradicionais, expressam uma posição velha, sem imaginação, é a repetição de um velho discurso que parece que funcionou quando não havia necessidade de um planejamento mais global. (SANTOS, 2001 – p. 4)

Neste sentido, os comentários que seguem, ao contrário de procurar definir precisamente um receituário sobre “novas” práticas no planejamento urbano, intentam apenas sugerir trilhas nas quais essa investigação se referenciará, a fim de estabelecer relações com a

natureza e características do que tem sido considerado, por grande parte da literatura pertinente à área, como “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos.

Destacaremos quatro questões prioritárias, que se inter-relacionam, a serem analisadas para que se possa perceber e abordar o “novo” no âmbito do planejamento urbano: a primeira, de cunho metodológico, relaciona-se à necessidade de modelos interpretativos que avancem do ponto de vista teórico na compreensão dos processos urbanos de nossa sociedade; a apreensão do novo a partir dos materiais que a história nos fornece; o entendimento da problemática urbana a partir de um enfoque estrutural de auto-reprodução das desigualdades sociais geradas pelas dinâmicas intra-urbanas do capitalismo tardio; e por fim, a conformação de um modelo cívico autônomo que deve nortear as políticas públicas em geral.

Segundo Kowarick (2000), de um modo geral, as pesquisas urbanas atuais têm sido condicionadas pelas agências públicas e privadas de financiamentos nacionais e internacionais, para uma visão extremamente instrumentalizada da investigação, privilegiando a solução dos problemas em detrimento de indagações teóricas ou de maturação intelectual mais longa. Numa rápida trajetória sobre o percurso das investigações urbanas na América Latina, temos a passagem das análises centradas no Estado, de cunho macroestrutural, apoiadas no instrumental marxista, que procuravam entender os movimentos gerais de expansão do capitalismo, as suas contradições urbanas, para a abordagem das microdinâmicas da sociedade civil, voltadas para o âmbito local, o modo de vida ou as estratégias de sobrevivência das camadas populares.

Para Kowarick (2000), o problema não consiste apenas na mudança do enfoque, mas fundamentalmente, na forma como se efetuou:

... de estrutura sem sujeito, passou-se à análise de sujeitos liberados de qualquer constrangimento estrutural. Antes, as estruturas se movimentavam impulsionadas pelas contradições urbanas, sem que para isso fosse ressaltada a presença de classes sociais em conflito; agora, atores destituídos de sentido histórico percorrem com ampla desenvoltura a multiplicidade de caminhos existentes em uma sociedade destituída de determinações (KOWARICH, 2000 – p. 123).

Procurando delinear alguns caminhos para os quais a pesquisa urbana poderia prosseguir, a fim de caminhar no sentido de uma investigação crítica acerca de nossas cidades, Kowarick (2000) aponta que, o primeiro desafio reside na superação das dicotomias temáticas recorrentes no que se refere à questão dos fatores externos ou internos a uma sociedade. As mudanças na economia do Primeiro Mundo têm grande efeito sobre as sociedades dependentes, sem se constituírem, entretanto, meros reflexos. Trata-se, assim, de captar as novas dinâmicas do capitalismo nas regiões periféricas. Da mesma forma, as análises situadas em nível micro devem considerar o contexto sóciopolítico e econômico mais amplo no qual estão inseridos. Além desses macroprocessos que marcam nossa sociedade, o autor também expõe que se faz necessário estudar a “vida em crise”, de uma forma que não represente um simples retrato empiricista da pobreza ou explicações culturais sem raízes nas condições objetivas.

Por fim, a investigação urbana deve apresentar como papel principal a produção crítica de conhecimento na acepção mais forte e vigorosa do termo. Isto é, um papel subversivo de resolver, perturbar, desordenar o estado das coisas e das idéias. Esse tipo de investigação pode e deve contribuir para atingir o socialmente desejável, mas não é capaz de gerar transformações sociais e políticas, pois é incapaz de produzir um projeto de hegemonia

alternativo à ordem instituída. Este é o campo propriamente da ação política (KOWARICK, 2000).

J. Brunches, um dos precursores da geografia moderna, citado por Santos (1997), em um clássico livro²⁰, procurou desvendar o que viria a ser o novo. Aconselhava-nos a meditar no que representa o presente e no que representa o passado, ou seja, considerava necessário prestar maior atenção aos registros mais novos do nosso tempo, pensando, contudo, na descrição desses novos registros de aqueles pertencentes ao passado e, a partir daí, decidindo o que seria crível ou não.

A atualidade do espaço²¹ é formada por momentos que já se passaram, mas que agora estão cristalizados como objetos geográficos atuais. Essas formas-objetos, “tempo passado”, são igualmente “tempo presente”, enquanto formas que inserem uma essência, dada pelo fracionamento da sociedade total. Por isso, “*o momento passado está morto como ‘tempo’, não porém como ‘espaço’*”. O momento passado já se foi, nem poderá voltar, mas sua objetivação não equivale totalmente ao passado, uma vez que sempre está presente participando da vida atual como forma indispensável à realização social (SANTOS, 1997 - p. 10).

Para a apreensão do presente, é imprescindível um esforço no sentido de voltar as costas, não ao passado, mas às categorias por ele elegidas. Vale ressaltar que conservar categorias envelhecidas equivale a instituir um dogma, um conceito. Não obstante, é vital fazer com que os fatos presentes tornem-se fatos históricos, mediante a identificação das

²⁰ BRUNHES, J. La géographie humaine, Paris (1942) 1956.

²¹ Santos (1985), considera o espaço como uma instância da sociedade, ao mesmo título que a instância econômica, político institucional e a instância cultural-ideológica. Isso significa que, como instância, ele contém e é contido pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida. Isso representa que

relações que o definem, quer seja pela observação de suas relações de causa e efeito, isto é, sua história, ou pela constatação da ordem, segundo a qual estão organizados para formar um sistema, um novo sistema temporal, ou melhor, um novo momento do modo de produção antigo, um modo de produção novo, ou a transição entre os dois. Sem estas relações, não há “fatos”. É por sua existência histórica, assim definida, no interior de uma estrutura social que se reconhecem as categorias da realidade e as categorias de análise, evitando correr o risco de confundir o presente com aquilo que não mais o é (SANTOS, 1997).

Tomando a história como elemento determinante do presente, destaca-se que o modelo de crescimento implantado no Brasil alijou a imensa maioria dos benefícios de uma sociedade que teve notável desempenho econômico. Não nos cabe aqui descrever as suas funestas conseqüências sociais; basta dizer que esta modalidade de acumulação alicerçou-se em acentuado aumento da produtividade do trabalho, uma crescente exploração da classe trabalhadora e a dilapidação das condições mínimas de urbanidade. Trata-se, em suma, de um capitalismo tecnologicamente moderno, mas que guardou inúmeras modalidades de mais-valia na sua forma absoluta.

A mudança radical que se abre com os anos de 1980 reside no fato de que, antes, a expansão econômica gerou uma quantidade de empregos que em certa medida contrabalançou a queda dos níveis de remuneração, ao passo que, com o avançar da década, não somente se acentuou o grau de pauperização da população, como também muitos nem mesmo conseguem mais se transformar em mercadoria a ser superexplorada por um capitalismo recessivo.

a essência do espaço é o social. Nesse caso, o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade.

Neste contexto, o entendimento da problemática urbana brasileira, bem como uma atuação responsável e que se pretenda inovadora sobre o urbano, não pode ocorrer em paralelo à discussão de dois processos interligados, segundo Kowarick (1979, 2000): o primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora no país. O segundo processo decorre do anterior e somente pode ser plenamente entendido, quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital, nomeado pelo autor de “espoliação urbana” e assim definida:

... é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979 – p. 59).

Cabe ainda ressaltar que em ambos os processos o papel do Estado é fundamental. Em primeiro lugar, por criar o suporte de infra-estrutura necessário para a reprodução do capital. Ademais, por ser o agente que tem por encargo gerar os bens de consumo coletivo ligados às necessidades da reprodução da força de trabalho. Em segundo lugar, por manter a “ordem social”, necessária à realização de um determinado modelo de acumulação (KOWARICK, 1979). Pode-se dizer, em suma, que a espoliação urbana não é apenas outra faceta do trabalhador pauperizado. Ela decorre, convém insistir, do processo de acumulação do capital, mas também da dinâmica das lutas e reivindicações em relação ao

acesso à terra, habitação e bens de consumo coletivo. Esses processos variam segundo conjunturas políticas, onde o papel do Estado é fundamental (KOWARICK, 2000).

Combinado ao reconhecimento destas questões estruturantes da problemática urbana, Milton Santos (1987) e Souza (2002), sugerem uma mudança de enfoque dos problemas urbanos, ligados à recuperação do cidadão, propondo: o primeiro, a idéia de um modelo cívico autônomo, não subordinado ao modelo econômico, partindo do cidadão para a economia e não do contrário, como ocorre atualmente. Esse modelo forma-se, entre outros, predominantemente, de dois componentes essenciais: a cultura e o território. O segundo, de forma não contraditória a essa idéia anterior, como já fora vista no item 1.2, apresentando como referencial político-filosófico o pensamento de Cornelius Castoriadis, advoga a perspectiva autonomista no que tange ao desenvolvimento sócio-espacial, como uma forma alternativa e não usual de abordagem sobre a questão urbana.

Todavia, cabe ressaltar que tais abordagens, sendo criações que se geraram em contextos culturais diferentes, conformam, portanto, conceitos que não podem ser comparados apenas pelos termos e designações adotados. Desta forma, os aspectos que neste trabalho procuram ser enfatizados, refere-se ao fato de ambas sinalizarem na direção de uma perspectiva inovadora no planejamento e gestão urbanos, e de uma forma confluyente.

O componente cívico supõe a definição prévia de uma civilização, isto é, a civilização que se almeja, o modo de vida que se deseja para todos, uma visão comum do mundo e da sociedade, do indivíduo enquanto ser social e das suas regras de convivência. Neste âmbito, a cultura, conforme Santos (1987), forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança, mas também um reaprendizado das relações profundas entre o homem e seu meio, um resultado obtido através do próprio processo de viver. A

cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo, do qual é a amalgama e que inclui o processo produtivo e as práticas sociais. Assim como cidadania e cultura mantêm uma relação íntegra de significação, da mesma forma, cultura e territorialidade são, de certo, sinônimos. Desterritorialização é freqüentemente uma outra palavra para significar alienação, estranhamento, que são, também, desculturização.

Verifica-se que no trato do urbano, há uma confusão entre as coisas e a cidade. As cidades podem ser consideradas “coisas” somente quando, de fato, são movidas pela ação humana. A cidade deve ser vista como um campo de forças, o lugar primordial da contradição em que o mundo se debate atualmente²². Como tal, a intervenção sobre si, não pode considerar apenas seus aspectos materiais, como tem ocorrido freqüentemente com a abordagem urbanística. Essa atitude, comum no planejamento diante da cidade, impede o conhecimento do que é o organismo urbano na sua totalidade. O trato independente que as questões urbanísticas têm tido com relação à dinâmica territorial, vista aqui em toda a sua amplitude, tem refletido no fato de que os modelos atuais, hegemônicos, são estrangeiros, de um modo geral. Assim, uma abordagem sobre o território deve considerá-lo como mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos e moramos, mas também, um dado simbólico, sem o qual não se pode falar de territorialidade. Esta não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com ele mantemos (SANTOS, 1997).

²² Na visão de Milton Santos (2003), vivemos num mundo confuso e confusamente percebido. Num âmbito global, aponta uma espécie de paradoxo pedindo explicação em um mundo de fabulações, que se aproveita do alargamento de todos os contextos para consagrar um discurso único. O autor considera a existência de pelo menos três mundos num só. O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização. Esse contexto contraditório, no âmbito nacional tem se materializado, sobretudo através da intensificação do cerceamento das liberdades humanas e dos direitos seus garantidores, tantas vezes proclamado e repetido, mas comumente menosprezado (SANTOS, 1987).

Ainda de acordo com Santos (2000), o fenômeno urbano não pode ser estudado fora do território. Há especificidades em cada organismo urbano. O rompimento dessa visão da cidade dissociada da dinâmica territorial nos leva a uma outra visão e atuação sobre a problemática urbana. Desta forma, o componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de propiciar a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importando onde esteja localizada esta pessoa no território²³ e, por outro lado, sugere uma adequada gestão do território, segundo a qual a distribuição geral destes bens e serviços públicos seja efetivamente assegurada. Os níveis territoriais-administrativos devem responder aos diversos níveis da demanda social.

Nestas condições, para o autor, deve-se falar de um modelo cívico-territorial, onde a organização e a gestão do espaço são instrumentais de uma política efetivamente redistributiva, ou seja, tendendo à atribuição de justiça social para a totalidade da população. Está realização plena do homem não pode estar submetida simplesmente à economia. Deve resultar da fusão de um quadro de vida material e imaterial, que inclua a economia e a cultura, ambos enxergando o território como um dado ativo, considerado como um fator e não exclusivamente como reflexo da sociedade. Torna-se fundamental a proposição de um pacto territorial estrutural conjunto de propostas, visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto. Mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade (SANTOS, 1997).

²³ Para Santos (1987), cada homem, no mundo atual, vale pelo lugar onde está: “o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas” (SANTOS, 1987 – p. 81).

Buscando ampliar e complementar essa idéia de recuperação da cidadania a partir de princípios autônomos, assentados na cultura e no território, bem como avançar na construção dos núcleos identificadores das práticas inovadoras do planejamento urbano no país, inserimos a discussão do planejamento e gestão urbanos vistos a partir de uma perspectiva autonomista, desenvolvida por Souza (2002), que apresenta como inspiração o pensamento do filósofo Cornelius Castoriadis²⁴.

Segundo Souza (2002), a idéia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia coletiva, ou o “*consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade*”, que deduz garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, que devem garantir igualdade de oportunidades de participação na decisão sobre o destino e os negócios da coletividade. E a autonomia individual, que envolve a capacidade de liberdade de escolha, com responsabilidade e com conhecimento de causa. Mais que interdependentes, autonomia individual e coletiva são diferentes, mas inseparáveis.

A sociedade autônoma objetivada pelo projeto Castoriadiano não implica numa sociedade perfeita, sem poder ou conflitos, mas significa, basicamente, uma sociedade que rompe com a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos, dando origem a uma esfera pública dotada de vitalidade e formada por uma abordagem autonomista tornada efetiva. Essa efetividade operacional, para Souza (2002), tem que encarar o desafio de conquista da autonomia, não como uma questão de “tudo ou nada”, mas sim como um

²⁴ Formado em Direito, Economia e Filosofia, dono de um vasto conhecimento que abrangia diversos campos como a Lingüística e a Psicanálise, Cornelius Castoriadis foi, inicialmente, sobretudo um militante de esquerda e não um acadêmico. Contudo, historicamente, seu pensamento político-social deriva inicialmente de uma crítica do marxismo, ou até o rompimento definitivo nos anos de 1960, enquanto autocrítica. O ponto culminante de sua obra foi sua contribuição para a “refundação” de democracia, defendendo o que chamou de “projeto de autonomia”, que apresentava como principais fontes de inspiração a herança da *pólis* grega clássica e a experiência do movimento operário europeu (SOUZA, 2002).

processo histórico complexo, ou seja, a partir de uma ótica dos diferentes graus de autonomia que, na prática existem ou podem existir.

Por outro lado, esse enfoque autonomista deve manter a compreensão do Estado, nos marcos de uma separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, numa instituição, que é, e permanece heterônoma. Além disso, deve admitir que, enquanto não forem ultrapassados os marcos do próprio modelo civilizatório capitalista, os ganhos de autonomia possíveis, ainda que não sejam desprezíveis, serão, necessariamente, muito insuficientes.

Planejar e gerir na visão autonomista é planejar e gerir não apenas coisas (substrato espacial, mobiliário urbano etc.), mas sim relações sociais. É necessário ter clareza quanto aos fins da ação ou intervenção proposta. Essa clareza deve ser advinda de um debate lúcido e democrático, de natureza essencialmente política, e não de natureza eminentemente técnica. Por outro lado, a discussão dos meios mais eficazes e eficientes para se atingirem os fins decididos pela coletividade democraticamente, essa sim deverá contar com o aconselhamento de técnicos e pesquisadores. Porém, não se deve separar excessivamente a discussão dos fins da discussão dos meios; a coletividade também deverá ter a última palavra sobre estes, cabendo aos técnicos e pesquisadores atuar como consultores a serviço da coletividade, dotados de senso crítico, colaborando na orientação dos debates e no esclarecimento de questões duvidosas, mas sem que seus posicionamentos se sobreponham aos demais cidadãos.

Soma-se a essa visão a capacidade de identificar os interesses latentes ou manifestados pelos diferentes grupos sociais envolvidos, grupos esses que são agentes modeladores do espaço urbano, podendo corresponder a frações de classe ou a grupos definidos e organizados por variados critérios (locacionais, étnicos etc.). É necessário

verificar quais são as possibilidades de alianças e o caráter menos ou mais estável das coalizões e do suporte político esperado. Por fim, é fundamental por parte dos analistas identificar corretamente as carências de ordem material e institucional, que envolvem desde a disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e comunicacionais, até competências e atribuições legais.

Desta forma, um projeto autonomista pode ser considerado a mediação conceitual entre um princípio orientador (que sirva de inspiração) e a idéia de um projeto político-social, conformando o que Souza (2002), citando Lefebvre, denominou de “utopia experimental”. Isto é, uma utopia testável e em incessante movimento de concretização e atualização. Nesta proposta há uma necessidade de atualização ou renovação pelo fato de que a história é um processo aberto, que demanda constantemente novas soluções e impõe novos ou renovados desafios. Nessa utopia experimental, avanços e retrocessos devem ser avaliados pelo que representam em termos de ganho ou perda, mesmo que ainda representem um “grau fraco” de autonomia, porém, sem que se perca de vista o horizonte que é a autonomia em “sentido forte”, ou seja, correspondente ao projeto de uma sociedade basicamente autônoma (SOUZA, 2002).

Com base nesses núcleos identificadores, que priorizam uma mudança de ótica no tratamento dos problemas urbanos passamos a seguir a analisar os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, de modo a incorporar uma investigação crítica acerca de nossas cidades, os determinantes históricos, as contradições urbanas oriundas do processo de acumulação, o dado cultural e geográfico, dentro de um projeto autônomo que busca tornar a abordagem sobre o urbano mais eficaz, tanto do ponto de vista social, econômico e mesmo político.

2.2) Os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos.

Num âmbito global, após a crise do capitalismo nos anos de 1970, os sinais de esgotamento das estratégias Keynesianas e a ascensão ao poder da nova direita na Inglaterra e nos Estados Unidos, as décadas de 1980 e 1990 vêm triunfar as teses de economistas e liberais, conformando o que se convencionou chamar de “consenso de Washington”²⁵, que estabelece a supremacia ideológica (neo)liberal ou ultraliberal²⁶ e a crise do Estado de bem-estar, fazendo-se sentir por todo o mundo.

O fim do “milagre econômico” brasileiro e as mudanças destacadas em nível global abrem, no âmbito nacional, o amplo espectro da chamada crise do Estado brasileiro, que teve duas expressões mais evidentes: a flagrante incapacidade do Estado de continuar apresentando-se como força motriz do desenvolvimento capitalista nacional, por um lado, e as alterações no padrão de relacionamento Estado/sociedade que, naquele momento,

²⁵ O consenso de Washington é o resultado de uma reunião realizada em Washington nos Estados Unidos, em 1989, composta por representantes do governo norte-americano, das organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, BID, etc.) e representante de vários países emergentes. Apresentou como objetivos a liberalização dos mercados e a instauração da livre concorrência, uma obsessão pela diminuição dos custos por todos os meios e todos os custos, inclusive políticos e sociais. Materializa-se através de uma série de reformas consideradas indispensáveis e suficientes para um desenvolvimento significativo: controle dos déficits orçamentários e da massa monetária, abertura das fronteiras comerciais, abertura à concorrência. As privatizações das empresas públicas, dos serviços públicos e posteriormente de fragmentos do Estado são fundamentais. Posteriormente destaca-se a importância da “infra-estrutura institucional”, fundamental para o bom funcionamento dos mercados (OSMONT, 2002).

²⁶ Para o filósofo francês Dany-Robert Dufour (2005), o prefixo “Neo” designa algo novo; o “ultra” é o mesmo liberalismo mas elevado à máxima potência, as últimas consequências. Quer dizer, uma generalização do mercado a todas as instâncias que estariam fora dele: os princípios morais, democráticos, o meio ambiente. Cita como exemplo, o direito hoje em dia de comprar e vender o “direito à poluição”. E se um país não pode ter o direito de poluir, pode vender esse direito a outro país, que já polui o ambiente e pode poluir “um pouco mais”. Ou seja é a poluição que advém do mercado, nesse caso (DUFOR, 2005).

explicitavam os limites do modelo cooptação/representação, resultado do recente adensamento e maior mobilização social da sociedade civil, por outro.

Passam a emergir em todo o país formas de mobilização em torno da apropriação dos benefícios da urbanização e da ação do Estado, culminando nos movimentos de discussão em torno da elaboração da Constituição de 1988. Como aponta Ribeiro & Cardoso (1996), esse período torna-se marcante, pois quando parecia que o planejamento urbano no Brasil passaria, finalmente, a assumir as questões que o orientavam ao nascer nos países centrais, verifica-se a emergência de novos padrões, baseada nas tendências globalizantes ligadas ao (neo)liberalismo e na emergência e aprofundamento da temática ambiental no campo do planejamento urbano.

Neste novo contexto mundial e nacional, as políticas urbanas sofrem implicações diretas, em função da importância estratégica que esse campo de ação apresenta para o desenvolvimento global. A cidade que foi desde sempre, ao menos no discurso, o instrumento e o produto do desenvolvimento econômico e social, passa a ser vista, ao contrário de outros períodos, a serviço da expansão das formas ultraliberais do capitalismo. Essa evolução marcou todas as políticas de auxílio ao desenvolvimento urbano nos últimos vinte anos, nos mais diversos âmbitos, multilaterais (Banco Mundial), regionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) ou bilaterais²⁷ (OSMONT, 2002).

²⁷ As políticas difundidas e implementadas por agências internacionais ligadas a Organização das Nações Unidas (ONU) que atuam no desenvolvimento urbano (Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – HABITAT; Banco Mundial; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Fundo das Nações Unidas para a Criança – UNICEF; Organização Mundial de Saúde – OMS), nas últimas décadas, podem ser divididas em três períodos: o “moderno fordista” (dos anos de 1960 a meados da década de 1970), o de “recursos locais” (meados da década de 1970 a meados de 1980), e o de “processo/institucional” (fins dos anos de 1980 e década de 1990) (WERNA, 1996).

Analisando os trabalhos de Compans (1999) e Smolka (1995), que abordam a agenda do Banco Mundial para as políticas urbanas na década de 1990, evidenciamos uma ênfase na dimensão econômica da sustentabilidade urbana, implicando a perda de consistência teórica e política, assim como uma subordinação da política urbana ao modelo de ajustamento estrutural e aos objetivos do desempenho macroeconômico. Esse enfoque constitui uma nova agenda política urbana, na qual se destacam: a redefinição do papel do Estado; a participação crescente do setor privado na provisão de bens e serviços urbanos; a modernização da infraestrutura urbana e a flexibilização dos controles regulatórios sobre o mercado imobiliário.

Esse posicionamento reflete uma total inspiração (neo)liberal, que faz com que tudo, da infra-estrutura aos pobres, se resuma a sua contribuição para a produtividade sistêmica. Somam-se a generalidade das proposições (desconsiderando especificidades sociais, institucionais e políticas) e a disseminação de idéias como a da primazia da iniciativa privada sobre a pública, assim como a de “governance”²⁸. Como reflexo dessas novas idéias difundidas para as políticas urbanas, há uma popularização do termo “gestão” e um conseqüente enfraquecimento do planejamento.

A partir destas constatações e da percepção de que o crescimento econômico nacional é cada vez mais influenciado pela produtividade urbana, as grandes cidades passam a ser revalorizadas e apresentadas como *locus* e atores do novo tipo de desenvolvimento, impulsionado pelas concepções e projetos difundidos pelas agências globais, que apostam no patriotismo de cidade e nas identidades locais. Concomitantemente a esse processo, o aprofundamento da globalização e da reestruturação produtiva deixa transparecer,

²⁸ Segundo Osmont (2002), *governance* é definida pelo Banco o Mundial como a “maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em desenvolvimento”. Tendo origem na economia institucional, em forte desenvolvimento nos Estados Unidos, para o quadro institucional apresenta grande influência e controle sobre os custos de transações. Compans (1999) complementa a noção de

principalmente nas grandes cidades, os seus reflexos mais graves, tais como o grande contingente de pobres, de desempregados, de empregos precários, de moradias em favelas e cortiços e a exacerbação da violência, que alimenta incertezas quanto ao futuro das cidades.

É dentro dessa contradição que a discussão dos problemas urbanos se coloca presente nos meios intelectuais e técnicos, num misto de otimismo-pessimismo. De acordo com Ribeiro (2002), essa tensão intelectual e ideológica está organizada em alguns pólos no campo do planejamento urbano: “o da reforma urbana democrático-redistributivista”, o do “plano estratégico liberal competitivo”, assim como a incorporação da questão ambiental nos debates sobre o urbano, popularizado na expressão do “desenvolvimento urbano sustentável”. Estas novas vertentes do planejamento conformam o que alguns autores intitulam de “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos.

De uma maneira geral, a literatura pertinente ao tema tem identificado algumas práticas tidas como inovadoras nestes “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, tais como: o desenvolvimento econômico local, a descentralização das políticas urbanas, a inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano, uma maior politização do planejamento e o reconhecimento dos assentamentos informais como parte integrante da cidade real.

Simultaneamente forças contrárias como a reedição de antigas práticas do planejamento, o fortalecimento e a hegemonia crescente de forças ligadas ao liberalismo, assim como uma certa “confusão ideológica”, identificada por Maricato (2001), acaba por propiciar um certo hibridismo nestes “novos” modelos, encobrendo as reais inovações e

“governance”, apontando uma redução do exercício do poder à “gestão social dos recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento”, despindo a ação governamental do princípio fundador da representação política.

fazendo persistir no país uma forte desvinculação entre a “questão urbana” e a “questão social” (PECHMAN, 1996; RIBEIRO & CARDOSO, 1996, SANTOS JÚNIOR, 1995). Na busca de uma melhor definição nas características destes “novos” modelos de planejamento e procurando qualificar melhor a natureza destas inovações, passamos a desenvolver alguns comentários sobre essas novas vertentes do planejamento urbano no Brasil.

2.2.1) Plano Estratégico Liberal Competitivo.

O planejamento estratégico aplicado às cidades apresenta sua origem conceitual e dos seus instrumentos analíticos e metodológicos, em grande parte, do meio empresarial, o qual, por sua vez, se nutriu nas fontes das experiências de planejamento militar. O planejamento estratégico surge no panorama dos estudos de planejamento urbano com maior ênfase, na década de 1980. Entretanto, já na década de 1970, alguns estudiosos como Hall (1995) rastreava as suas primeiras aparições, num momento que, segundo o autor, o movimento urbanístico *“começou a plantar bananeira e a virar do avesso”*. Ainda de acordo com o autor, o planejamento deixa de controlar o crescimento urbano, passando a encorajá-lo através de todos os meios possíveis e imagináveis. Ou seja, o planejador passa a se confundir com o seu principal arqui-rival: o empreendedor. A causa raiz dessa transformação foi de ordem econômica. Essa motivação central se une a uma série de outras mudanças nos marcos geopolíticos, nas estruturas sociais, tecnológicas e nos aparatos administrativos que passam a exercer uma forte pressão por mudanças nos instrumentos tradicionais de planejamento, bem como, nas administrações locais em geral.

Essa vertente procura inserir uma visão mais abrangente e menos setorializada no planejamento urbano, considerando as inter-relações entre os setores e os agentes do meio urbano, visando, assim, a alcançar um enfoque intersetorial e integrador sobre as questões urbanas. O planejamento estratégico de cidades, ao mesmo tempo em que tem difundindo suas experiências por várias cidades em diferentes países, vem se desenvolvendo conceitual e metodologicamente, ao longo das duas últimas décadas. Ao mesmo tempo, tem carregado consigo um certo grau de incertezas e por vezes contradições em suas propostas.

Cabe ressaltar, que o planejamento estratégico, no Brasil, vem sendo amplamente associado, segundo Souza (2002), à perspectiva “mercadófila” neoconservadora, sobretudo pela experiência bastante divulgada do Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, essa abordagem não agrega a totalidade das correntes que se intitulam “estratégicas”. Um exemplo é o “planejamento estratégico situacional” de Carlos Matus, que demonstra um grande distanciamento desta perspectiva conservadora mercadófila, conformando uma espécie de variante de esquerda do planejamento estratégico, com grande aproximação com o “planejamento politizado”, inspirado no ideário da reforma urbana brasileira. Segundo o próprio formulador desta vertente, é um método de planejamento estratégico governamental claramente distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial. Concebido como uma ferramenta ao serviço do dirigente político moderno, aplicável em qualquer caso de condução, em situações de conflito de graus e tipos diversos, permite resgatar o valor prático do planejamento, bem como superar a improvisação e o tecnocratismo. É especialmente pertinente num sistema democrático onde um ator nunca tem poder absoluto. *“O planejamento situacional é um planejamento democrático”* (MATUS, 1997 – p. 202).

Apesar destas constatações, tomaremos como referência para a caracterização da vertente do planejamento estratégico de cidades as bases conceituais e pressupostos defendidos e divulgados pela Escola Catalã²⁹, em função de esta, ter tido maior influência sobre a América Latina e, em especial, no nosso caso, o Brasil e, por também manter uma relação direta com o modelo de planejamento adotado pela cidade de Vitória/ES, que configura o estudo de caso deste trabalho.

O primeiro plano estratégico de cidades, dentro desta linha “mercadófila”, a ter uma ampla divulgação foi o de São Francisco nos Estados Unidos em 1982. Posteriormente, com o desenvolvimento dos conceitos e técnicas do planejamento estratégico, várias outras cidades americanas passam a aplicar esse tipo de plano: Nova York, Chicago, Detroit, Cleveland, Dallas, etc. Entretanto, esse modelo alcança maior notoriedade em todo o mundo, a partir da experiência da cidade de Barcelona na Espanha (1987) que se preparava para sediar os jogos Olímpicos de 1992.

Com a experiência de Barcelona, há uma expansão do planejamento estratégico, por várias cidades e países. Argiles (2003) destaca dois momentos desta expansão: o primeiro, que apresentou um caráter fortemente desenvolvimentista foi adotado por várias cidades espanholas tais como Bilbao Metropolitano, Madrid, Jerez e Cádiz. A segunda geração dos planos estratégicos espanhóis, numa análise técnica, apresenta maior consistência metodológica, de instrumentos e análise; e melhor articulação com administração pública, entre os órgão e instrumentos de gestão. Destacam-se os planos de Córdoba, Murcia, Valência e a revisão do plano de Barcelona. Inspirados nos espanhóis, outros países europeus

²⁹ Apresentam-se como principais difusores da Escola Catalã de planejamento estratégico os espanhóis Jordi Borja, Manuel Castells. Manuel de Forn e José M. F. Güell, que têm atuado em diversas frentes (publicações, conferências e consultorias). Liderados por Jordi Borja, vêm trabalhando em realidades muito diferentes no Brasil tais como Rio de Janeiro, Grande ABC e Porto Alegre (ARGILES, 2003; COCCO et al, 2001).

como a França, Portugal, Holanda, Itália e Inglaterra passam a desenvolver experiências de planejamento estratégico aplicado às cidades.

O processo de expansão do planejamento estratégico de cidades para a América Latina toma um grande impulso com a constituição em 1993, do Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU). Com o intuito de articular a colaboração técnica e teórica em matéria de planejamento estratégico de cidades entre países Ibero-americanos, este centro reuniu as seguintes cidades: Santiago de Chile, Tijuana, Cartagena de Índias, Montevideú, La Habana, Bogotá; e no Brasil, Brasília, Belo Horizonte, Fortaleza, Londrina, Natal, Rio de Janeiro e Salvador (ARGILES, 2003).

Na concepção da Escola Catalã o planejamento estratégico de cidades pode ser definido como:

... uma forma sistemática de manejar as mudanças e de criar o melhor futuro possível para uma cidade. Mais especificamente, o planejamento estratégico é um processo criativo que assenta suas bases em uma ação integrada a longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica direções de ações específicas, formula indicadores sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais ao longo de todo o processo (GÜELL, 1997 p. 54).

Um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e a que se tem dela no exterior. Na medida que é uma resposta a uma sensação de crise, que é resultado da vontade de entrar em novos espaços econômicos e culturais globais e que pretende integrar uma população que se sente, muitas vezes, excluída ou pouco considerada... o plano estratégico questiona o governo local, suas competências e sua organização, seus mecanismos de relação com as outras administrações e com seus cidadãos, sua imagem e sua presença internacionais (BORJA, 1996 – p. 86).

Apesar da generalidade das definições, percebe-se que grande parte destes conceitos é procedente do planejamento empresarial, pois para esses autores, há um nítido paralelismo entre o sistema empresa e o sistema cidade. Desta forma, associa-se fortemente a idéia de gerenciamento do desenvolvimento da cidade, ao diagnóstico, suas potencialidades e ameaças, buscando direcionar todos os esforços no sentido de abranger um amplo leque de fatores que motivem o desenvolvimento da cidade.

As críticas ao planejamento tradicional (tecnocrático/racionalista), fundamentado numa concepção ideal de cidade, apontam os conceitos e os instrumentos dessa política urbana como obsoletos, incapazes de acompanhar o dinamismo sócio-econômico que se observa principalmente nas grandes cidades atualmente. Soma-se a dificuldade para controlar as forças externas ao processo de planejamento, lenta assimilação das novas tecnologias, fraco conhecimento da evolução dos processos sociais, dificuldade para integrar eficiente e eficazmente as equipes interdisciplinares como alguns dos pontos criticados no planejamento tradicional. A fim de ilustrar as distinções entre o planejamento tradicional e o estratégico, bem como demonstrar os enfoques metodológicos e os instrumentos de análise, apresentamos dois quadros esquemáticos propostos respectivamente por Güell (1997) e Acioly (2000), a seguir:

QUADRO 1 – Distinções entre o planejamento tradicional e o estratégico.

Enfoque Tradicional	Enfoque Emergente
Predomínio do produto	Predomínio do processo
Setorial	Integrado e coordenado
Normativo	Estratégico
Orientado a objetivos	Orientado a custo-benefício

Orientado a oferta urbana	Orientado a demanda urbana
Sujeito aos limites administrativos	Superação dos limites administrativos
Participação aberta	Participação focalizada

Quadro (1) – Fonte: GÜEL (1997 p. 53).

QUADRO 2 – Enfoques metodológicos e instrumentos de análise do planejamento tradicional e o estratégico

Planejamento Convencional / analítico	Planejamento Estratégico
Especifica metas e objetivos e os traduz em programas de trabalho e num orçamento	Identifica e resolve questões críticas
Assume que as tendências atuais irão continuar no futuro	Avaliação sólida dos contextos interno e externo. Prevê novas tendências/fatos, descontinuidade e surpresas. Clarifica incertezas através de cenários
Resulta numa extrapolação linear do ‘presente’ e incorpora na definição de metas que representam projeções das tendências atuais	Desenvolve uma visão de sucesso e questiona como esta pode ser alcançada, e direciona mudanças qualitativas no processo
O mais provável ‘futuro’ é mapeado assim como a seqüência de decisões/ações para alcança-lo; acaba por se aprisionar em uma tendência caso o futuro não se realize	Orientado a ação! Considera futuros possíveis e enfoca nas implicações das decisões presentes; mantém aberta opções sempre que possível a fim de permitir respostas ágeis à contingências
Enfoca o tamanho, forma e imagem da cidade, região/área metropolitana – planejamento físico	Enfoca questões críticas e emergentes que bloqueiam a produtividade urbana
Processo rígido com caráter centralizador e tecnocrático: causa conflitos com processos políticos que demandam flexibilidade	Processo participativo, ênfase em compreender os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças frente à cidade; é adaptativo às surpresas
Responde às regras e leis, uso do solo, enfoca o controle do crescimento e possui um caráter normativo	Raramente tem um status legal. Representa um contrato social entre agentes do setor público, privado e comunitário
Visão é uma descrição idealizada do ‘futuro’! exclui agentes e atores urbanos, confinado-se a poucos papéis/responsabilidades do Governo	Visão envolve agentes, instituições, ações, responsabilidades e mobilização de recursos para ações tangíveis

Quadro (2) – Fonte: ACIOLY (2000 p. 13).

Com referência aos quadros anteriores, verifica-se que, no modelo estratégico, o plano procura ser um facilitador da gestão urbana. Busca-se a intersectorialidade dentro de uma visão global do planejamento, que integra os diferentes planejamentos setoriais através

de uma coordenação horizontal e vertical dos seus diversos níveis territoriais-administrativos. Há uma preocupação urgente em transformar intenções e objetivos em ações imediatas. Essas devem se adaptar às avaliações de custo benefício e priorizar o incremento da produtividade urbana. Cresce a necessidade de considerar os diversos agentes públicos e privados que atuam na cidade; porém, privilegiam-se, nos processos participativos, a segmentação e a focalização, em detrimento de formas mais abertas do tipo assembléias. Ressalta-se a modernização dos procedimentos administrativos, sobretudo com a informatização, desburocratização e descentralização que buscam agilizar e qualificar a tomada de decisões, bem como superar a rigidez e os limites das administrações.

Cabe ressaltar que a forma como são pontuados e comparados o planejamento tradicional e o estratégico, nos quadros anteriores, apresenta uma tendência a ter uma visão falha do primeiro e perfeita do segundo. Porém, como ressaltava Argiles (2003), essa percepção deve ser ponderada, pelo fato de que o primeiro processo, enfoque tradicional, tem sido exaustivamente revisto e criticado, enquanto o segundo, enfoque estratégico, encontra-se em fase de proposição e experimentações, apesar de já ser alvo de contestações em vários aspectos, como será observado no transcorrer desta parte.

No que se refere às principais características do planejamento estratégico e que vão de encontro aos aspectos abordados nos quadros anteriormente, Harvey (1996) desenvolve a questão do “empresariamento urbano”, como central nesse processo de desenvolvimento urbano das cidades. Para o autor, a década de 1970 foi um período de resistência à mudança, onde interesses estratégicos e empresariais foram sacrificados em função de interesses comunitários locais. Entretanto, nesse novo momento, caminha-se para um período diferente no qual o papel empresarial vem se tornando dominante. O autor

caracteriza essa nova postura, que denomina de “empresariamento” da questão urbana da seguinte forma:

O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, principalmente pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53).

Borja & Forn (1996) destacam a “competição entre as cidades” e o “city marketing” como aspectos fundamentais do planejamento estratégico, pois visam a atrair os capitais globalizados que irão alavancar o processo de desenvolvimento urbano das cidades. Para esses autores, as cidades devem competir “como grandes empresas”, a fim de atrair grandes investimentos e tecnologias; ser sedes de organismos nacionais e internacionais, simpósios e exposições; conquistar funções de centralidade no sistema internacional de comunicações; obter apoio político e financeiro para realizar tais objetivos. Desta forma, o elemento chave para o progresso da cidade, nesta concepção é a sua inserção em um sistema de relações internacionais. Dentro deste contexto, surgem os *rankings* entre cidades, muito em moda atualmente, que, além de estimular e aferir essa competição, indicam os fatores mais qualificantes nesta grande disputa e que devem nortear as ações do planejamento.

Associada a essa idéia de competição entre as cidades está a “mercadotecnia da cidade”, outra característica marcante deste modelo, que consiste basicamente na transformação da cidade em um produto a ser posto à venda no grande mercado mundial e no qual os governos locais tornam-se os grandes promotores desse negócio. O alvo principal

desta política, bem como de todo o modelo é impulsionar o desenvolvimento econômico, mediante a um receituário que procura transformar a cidade em um centro urbano de gestão e serviços avançados (BORJA & FORN, 1996).

Dentro desse receituário, Borja & Forn (1996) destacam a criação, promoção e gestão de feiras e exposições; de parques industriais e tecnológicos, de áreas de terciário superior, de oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, de programação de formação e apoio (técnico, financeiro, comercial etc), de torres de comunicação e de comércio internacional, ordenação e promoção de áreas ou eixos comerciais etc. Percebe-se que outras políticas mais gerais, a cargo dos governos locais, também são lembradas, embora, nessas a promoção econômica da cidade não ocorra de forma direta, como segue:

- as políticas de ordenação urbana de centros históricos e recuperação das áreas portuárias, industriais ou ferrovias obsoletas, o que cria condições favoráveis para a recentralização de funções urbanas modernas e aumenta consideravelmente o atrativo da cidade;
- melhoria das infra-estruturas de acesso à cidade e das comunicações metropolitanas, tudo isso ligado aos projetos de áreas de nova centralidade e de novos centros de transportes e terminais de mercadorias;
- e finalmente – *mas que as vezes é fundamental* – melhoria da qualidade de vida e meio ambiente, segurança da cidade, oferta cultural e lúdica múltipla e, em geral, tudo aquilo que pode tornar atrativa e agradável uma cidade a todos aqueles que possam visitá-la, especialmente se devem fazer estadas mais ou menos prolongadas e tomar decisões (BORJA & FORN, 1996, p. 34 – grifo do autor).

Fica evidenciado nessa passagem que o objetivo principal explicitado em nenhum momento é o da melhoria da qualidade de vida da própria comunidade local, pois

esta, como indicado, somente “*as vezes é fundamental*”. O interesse predominante é o de tornar a cidade mais atrativa, reconhecida e vendável.

Arantes (2000) destaca dentro desta conversão do planejamento urbano num ramo da urbanização empresarial, uma grande ênfase no ramo “cultural”, compassado com o novo espírito gerencial do capitalismo. Essa postura, que a autora intitula “*culturalismo de mercado*”³⁰, conforma a grande âncora identitária da nova urbanística. E como o planejamento estratégico é antes de tudo um empreendimento de comunicação e promoção, compreende-se que essa âncora identitária recaia de preferência na grande “*quermesse*” da chamada animação cultural. É importante salientar que o que está assim em promoção é um produto inédito, a saber, a própria cidade, que somente torna-se comercializável, se se fizer acompanhar por uma adequada política de marketing público.

Por outro lado, a mesma autora aponta a incompatibilidade de princípio entre o caráter sistêmico-funcional da idéia de estratégia e a fragmentação, a ser respeitada ou induzida, inerente à valorização da diferença com a qual, por definição, a dimensão cultural se confunde, enquanto esfera imune à homogeneidade imposta ou requerida por esse culturalismo de mercado.

Soma-se, a essas características do planejamento estratégico, a necessidade de configurar novos espaços e mecanismo a fim de estimular a participação política, facilitando a relação entre administrações e administrados, promovendo a organização dos grupos sociais e, sobretudo, estimulando um certo “patriotismo de cidades”. Este patriotismo exige uma

³⁰ A cultura que na Era Industrial se cristalizou como esfera autônoma dos valores antimercado, ao tornar-se imagem, quer dizer representação e sua respectiva interpretação (na atual sociedade do espetáculo), acabou moldando, de um lado, indivíduos (ou coletividades “imaginadas”) que se auto-identificam pelo consumo ostensivo de estilos e lealdade a todo tipo de marca; de outro, o sistema altamente concentrado dos provedores desses produtos tão intangíveis quanto fabulosamente lucrativos (ARANTES, 2000).

consciência de crise da cidade, o que facilita a criação de “consensos” em torno da percepção da realidade local e dos caminhos a serem seguidos. Ou seja, o plano estratégico supõe, exige, depende de uma unificação do seu projeto (BORJA, 1996).

Esse “novo” planejamento urbano não tem mais a intenção de estabelecer prognósticos e propor intervenções que substituam as livres forças do mercado; ao contrário, ele principalmente acompanha e impulsiona incontestavelmente o mercado. Essa postura é assumida através de iniciativas como as abordadas anteriormente, ou ainda: pelo abandono do urbanismo rígido e funcionalista do passado, representado pelo zoneamento tradicional e o plano diretor, em favor de uma concepção mais integral e polivalente de cada zona urbana; e, de obras específicas, ou seja, grandes projetos com os quais se procura alavancar as dinâmicas urbanas de crescimento, mutação e reestruturação. Surge, assim, um “urbanismo de resultados” que apresenta uma relação estreita com o plano estratégico, pois garante a visibilidade e o marketing urbano necessário para a sua legitimação (COMPANS, 1997).

Dentro desta concepção, a cidade passa a ser tratada, por uma espécie de “urbanismo curativo” como indica Portas (1993):

O urbanismo deixou de ser um urbanismo de antecipação, um urbanismo de previsão, que de resto tinha falhado, para ser um urbanismo de tratamento das doenças, das desigualdades e qualidades das cidades européias (PORTAS, 1993 p. 5).

Palavras mágicas como sinergia e estratégia já estiveram em moda no mundo dos negócios, há dez ou quinze anos; agora estão na moda no urbanismo... o urbanismo catalítico, baseado em técnicas análogas ao da química – o catalisador químico ou o da acupuntura; eu atuo aqui para ter resultado além. Eu pico aqui e sei que vai aparecer um Banco no outro lado e Universidade mais longe, ali (PORTAS, 1993 p. 7)

As operações urbanas pontuais, altamente estimuladas neste modelo, são viabilizadas em grande parte pelas parcerias público-privada, que procuram oferecer agilidade e flexibilidade quanto aos meios de realização. Procura-se trabalhar com recortes territoriais menores, visando a uma melhor integração e concentração de esforços entre órgãos; maior previsibilidades de custos, prazos e benefícios, superando, assim, as desarticulações da setorialização.

Outro aspecto relevante para o planejamento estratégico é a qualidade do meio ambiente urbano, da arquitetura e do urbanismo, elementos que adquirem grande importância, para se criar uma imagem “de marca” para a cidade. Nesse mundo de supervalorização da imagem, segundo Portas (1993), chega-se ao absurdo de contratar um estilista de moda para fazer o design urbano. Além disso, o plano é uma peça flexível, onde nem tudo está previsto, ao contrário, apresenta um conjunto de localidades disponíveis para fins que se venham discutir e negociar posteriormente.

O plano deixa de ser cumprido para ser interpretado; deixa de ser universal para todas as tendências ideológicas e passa a contar com alguns poucos aspectos estruturais consensuais, rígidos e um variado conjunto de aspectos que deverá ser interpretado de distintas maneiras com o tempo. Torna-se comum no planejamento estratégico de cidades as “transformações por projetos”. Ou seja, nesta concepção, o projeto precede o plano e os sentidos descendentes e ascendentes (nacional, regional, metropolitano e local) das escalas de atuação do planejamento são cada vez mais aleatórios (PORTAS, 1993).

Com base nos conceitos, instrumentos e as principais características do planejamento estratégico de cidades, voltamos-nos para o questionamento que Maricato (2000) propõe a essa matriz do planejamento urbano que está sendo gerada. Ela resulta de um processo endógeno calcado nas práticas urbanas ou segue os tradicionais caminhos de dominação econômica, política e ideológica por que tem passado o planejamento urbano no Brasil? Ao que tudo indica, como veremos na análise realizada sobre o modelo a seguir, a segunda hipótese vem se sobressaindo sobre a primeira.

Esta que vem sendo chamado, de “terceira geração” urbanística, pelas inovações e rupturas de continuidade com as antigas práticas de planejamento que são divulgadas, segundo Arantes (2000), não apresenta nenhum tipo de interrupção de continuidade e muito menos de inovação. Se existe algo de novo, para a autora, neste modelo, resume-se ao “gerenciamento” urbano, agora assumidamente empresarial e que tem levado não por acaso a retomar o vocabulário descartado do planejamento, que andava em descrédito anteriormente.

O que se verifica de imediato é que mais uma vez estamos copiando um modelo originado num contexto social, econômico, político e cultural completamente distinto da realidade das cidades brasileiras. Os autores da Escola Catalã que defendem o planejamento estratégico como um modelo que focaliza e busca combater as “crises”, desconsideram que estas “crises” em países como o Brasil, apresentam uma complexidade e uma escala muito mais ampla. Soma-se o fato de que o “receituário neoliberal”, proposto por este modelo, contradiz a idéia de um planejamento em que as respostas e soluções provêm da própria cidade. O que se percebe é que a referência às características locais limita-se ao ponto em que estas não polarizem com o peso que é dado às questões econômicas.

Esta contradição apontada no discurso do planejamento estratégico fica bem ilustrada, na passagem de Borja & Forn (1996), onde os próprios autores, após descreverem um verdadeiro receituário para as cidades baseado nos preceitos (neo)liberais, o recriminam, indo na contramão das suas origens e do ideário que o referencia:

Defendemos uma política de cidade muito intervencionista, entendendo que a articulação público-privada, o planejamento flexível, a desregulamentação e/ou privatização de alguns setores que haviam se convertido em selvas normativas e burocráticas, e uma organização mais “empresarial” do setor público, não vão em detrimento da iniciativa pública que não se adapta passivamente aos resultados das ações opostas dos agentes privados. Ao contrário: *frente ao discurso neoliberal de abandono*, reivindicamos a liderança pública local, mas em condições tais que assegurem sua eficácia econômica e seu controle social (BORJA & FORN, 1996 p. 46 – grifo nosso).

Vainer (2000), em sua incisiva crítica ao planejamento estratégico de cidades que chegou ao Brasil, inspirado na Escola Catalã, aponta que os interesses empresariais globalizados apropriam-se totalmente da cidade, em grande medida, através da despolitização do planejamento e gestão urbanos, bem como da eliminação do exercício da cidadania. Para o autor, o discurso estratégico está estruturado basicamente sobre a paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa, a cidade é uma pátria, que descrevemos a seguir.

Com relação a “mercadotecnia” da cidade, onde os gestores assumem mais uma postura de vendedores ambulantes do que dirigentes políticos, percebe-se uma certa uniformidade no discurso e nos planos, pois como as cidades passam a seguir uma espécie de “receituário neoliberal”, procuram vender os mesmos produtos, basicamente aos mesmos investidores internacionais; da mesma forma, as necessidades parecem que não variam muito de um lugar para outro. Neste grande mercado urbano, a comercialização da cidade é feita de

forma seletiva, pois como uma mercadoria de luxo, destinada a uma elite que pode consumi-la, excluindo visitantes e usuários insolventes. Ou seja, transforma-se em projeto, em estratégia de governo, aquilo que de certa forma já é uma realidade nas cidades: a exclusão e o não direito à cidade. O que é preponderante é a imagem da cidade, como os seus consumidores em potencial irão interpretá-la. Tal preocupação atinge seu paroxismo nesse novo modelo, quando questões cruciais das cidades, como a miséria urbana, passam a ser estrategicamente redefinidas como problema paisagístico ou ambiental (VAINER, 2000).

Como pode ser percebido no desenvolvimento deste trabalho, não é a primeira vez que a cidade é tomada como protótipo de uma empresa privada, a fim de direcionar o seu planejamento. O urbanismo modernista já o fez, tomando como referência a fábrica taylorista e incorporando ao planejamento as noções de racionalidade, ordem, funcionalidade, que no momento pareciam inquestionáveis. Entretanto, o fator “inovador”, nesta transposição realizada pelo planejamento estratégico é que a cidade agora é tomada em seu conjunto e de maneira direta como uma empresa. Produtividade, competitividade, subordinação da cidade à lógica do mercado, elementos cruciais do “empresariamento urbano” definido por Harvey (1996), tornam-se um consenso geral e uma espécie de pré-condições para que as cidades conquistem avanços e benefícios no mundo capitalista. As parcerias público-privadas asseguram que os interesses do mercado estarão adequadamente presentes no processo de planejamento da cidade. Como vemos, há um nítido projeto de superação da separação rígida entre o setor público e o privado, que, na verdade, acaba por redefinir o conjunto da cidade e do poder local:

O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem

como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados.

A constituição e legitimação da nova cidadania conferida aos *segmentos estratégicos* caminha *pari passu* com a destituição dos grupos com “*escassa relevância estratégica*” (VAINER, 2000 p. 89) [grifo do autor].

Verifica-se que num espaço social onde o que predomina é a produtividade e a competitividade, os controles políticos são um elemento estranho. A cidade-empresa estimula e propõe, ao mesmo tempo, a despolitização da cidade, transformando-a no lugar das formas de gestão. Entretanto, apesar desta despolitização, a construção política do projeto ideológico não está ausente nesse modelo. Como fora observado anteriormente, o plano estratégico necessita ser legitimado, de um consenso geral, uma unificação em torno do seu projeto. De acordo com Vainer (2000), essa construção estrutura-se em dois elementos solidários: uma consciência de crise e o patriotismo de cidade. Nesse primeiro elemento, verifica-se uma associação entre esse sentimento ou consciência de crise e o efeito útil por ela produzido, propiciando um abrandamento dos conflitos internos, uma “paz social interna”, bem como a abdicação por parte dos diferentes atores dos seus interesses particulares, facilitando, assim, a imposição de um falso projeto unitário, coeso e universalmente aceito. Por outro lado, a construção desse projeto consensual depende da rápida transposição desse sentimento de crise, num consistente e durável “patriotismo de cidade”:

O patriotismo de cidade, ao contrário do sentimento de crise, não é condição, mas resultado do sucesso do próprio projeto – na verdade, é simultaneamente resultado e condição... desemboca claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. (VAINER, 2000 p. 94 e 98).

Identifica-se nos planos estratégicos uma grande generalização por parte das propostas e um alto grau de flexibilidade. De acordo com Portas (1993), aproximadamente 30% das decisões nesses planos são seguras e os outros 70% são decisões que poderiam ser aquelas ou outras e que variam conforme as negociações. A partir destes números e com base nas prioridades centrais que direcionam o modelo, não é de se esperar que as questões passíveis de negociação no plano estratégico priorizarão potencializar questões sociais estruturantes, como o acesso a infra-estrutura básica, moradia, formação, em projetos que promovam a inclusão social.

Comprovando tais tendências, Compans (1997) identifica que o método nestes planos não apresenta nenhum tipo de garantia quanto à exequibilidade das propostas, deixando a cargo da correlação de forças e dos interesses em jogo na definição do que é “mais” ou “menos” estratégico. Destaca que é na fase de implementação do plano que mecanismos de seletividade podem ser acionados, levando a acelerar ou retardar determinados projetos de acordo com as conveniências do poder instituído.

Com relação ao “urbanismo de resultados”, abordado anteriormente nesta parte e intimamente associado ao planejamento estratégico, além da incerteza que demonstra quanto aos seus efeitos e resultados, no Brasil, tem sido constantemente adequado às jogadas de marketing, ao ritmo dos mandatos e ao calendário eleitoral. Como reflexo, apresenta-se uma dificuldade na participação em empreendimentos de médio e longo prazo, o fracionamento de urbanizações e reestruturações urbanas e a dificuldade de integração com programas de longa duração desenvolvido por outros órgãos públicos (COMPANS, 1997).

Apesar das críticas, cabe ressaltar alguns pontos positivos ou de avanço para o planejamento, que o planejamento estratégico suscita levantar; todavia, levando-se em

consideração que esses possíveis avanços confrontam-se e ficam minimizados frente às restrições e os limites impostos pela ideologia empresarial, competitiva e despolitizada que vem caracterizando algumas experiências deste modelo no país. Dentro destes limites, identifica-se a modernização da gestão pública; uma maior flexibilização das normatizações, a partir da valorização do processo de negociação; a iniciativa de estabelecer processos participativos para a tomada de decisões e implementação de ações; a melhoria da infraestrutura urbana e a preocupação com a sustentabilidade urbana como pontos importantes de avanço e/ou inovação dentro deste modelo.

2.2.2) Desenvolvimento Urbano Sustentável.

O reconhecimento das condições em que se encontrava o planeta, com relação à natureza e aos recursos oferecidos para a sustentação da vida do homem na Terra, começaram a suscitar discussões mais intensas e acaloradas, a partir dos anos de 1960. A explosão demográfica e a fome nos países não desenvolvidos passaram a levantar questões sobre a importância do meio ambiente e a limitação dos recursos naturais, utilizados em demasia no processo histórico do desenvolvimento capitalista/industrial. O meio ambiente deixava de ser percebido como algo sempre presente e à disposição infinita, para ser visto como algo indispensável à continuidade da vida do homem no planeta e em processo acelerado de extinção de seus recursos. Procuraremos a seguir realizar uma sintética abordagem sobre a inserção da questão ambiental nas discussões sobre o planejamento e as intervenções sobre o ambiente construído, bem como suas implicações para esta pesquisa.

Destaca-se como estudo pioneiro, dentro deste debate, o trabalho realizado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), que serviu de base a estudos do Clube de Roma³¹, em 1972. Tendo como autor Dennis Meadows, o livro *The Limits of Growth*, de grande repercussão, relacionou o crescimento exponencial da população e o esgotamento de alimentos e recursos renováveis.

A crise do petróleo, um recurso não renovável, ocorrida na década de 1970, deu um grande reforço nas discussões em torno da limitação dos recursos naturais. Os movimentos ambientalistas mais radicais pregavam o crescimento zero como a bandeira de luta, contrapondo-se ao crescimento permanente e sem limites imposto pelo mundo capitalista. Por outro lado, economistas criticavam as visões catastróficas e defendiam as teorias desenvolvimentistas.

Em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou na cidade de Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Apresentou como pano de fundo dos debates as questões que envolviam meio ambiente e desenvolvimento. Além disso, conseguiu dar maior amplitude ao debate, elevando o problema ambiental ao âmbito dos problemas políticos, econômicos e sociais.

A Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida, rompe com a visão generalizada de que o desenvolvimento é sempre um bem a ser alcançado, passando a expor o desgaste ambiental que o crescimento desenfreado e a qualquer custo proporciona. Destaca-se a Declaração de Estocolmo como um dos documentos desta Conferência que recebeu maior atenção internacional. Constitui-se num elenco de princípios e num plano de ação global que

³¹ O Clube de Roma foi criado em 1968 na Academia dei Lincei, em Roma, por cientistas de vários países, na tentativa de proposição de soluções para os complexos problemas decorrentes das crescentes pressões

deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (ZECCHINELLI, 2000).

Nas discussões preparatórias para o encontro de Estocolmo, a expressão ecodesenvolvimento ganha notoriedade, pois compreendia as idéias de crescimento e da conservação. Um dos grandes difusores do ecodesenvolvimento, Ignacy Sachs³², amplia a questão da conservação para além dos aspectos econômicos e ambientais, incorporando a variante social.

Em 1983, foi criada, pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), através da Assembléia Geral das Nações Unidas. A CMMAD tinha como objetivo preparar uma agenda global de mudança nas políticas e estratégias de ação, visando ao “desenvolvimento sustentável”³³. A Comissão chega afinal, em 1987, a um relatório, intitulado *Our common future* (Nosso Mundo Comum), conhecido como Relatório Brundtland (sobrenome da Primeira Ministra da Noruega que presidia a CMMAD). Esse documento passa a reconhecer o termo “Desenvolvimento Sustentável” declarando o meio ambiente como autêntico limite de crescimento. Todavia, as bases eminentemente tecnocráticas da CMMAD admitiam de forma clara que a solução dos problemas ambientais poderia ser conseguida através de medidas tecnológicas, financeiras e institucionais, sem questionar o modelo vigente de crescimento econômico (FRANCO, 2001).

demográficas que já exerciam sobre o delicado equilíbrio do ecossistema do planeta, atingindo os recursos não-renováveis (FRANCO 2001).

³² Numa formulação mais atual do ecodesenvolvimento, Sachs (1993), aponta que para planejar o desenvolvimento devem ser consideradas as cinco dimensões da sustentabilidade: sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial e sustentabilidade cultural.

³³ A União da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN), lança em 1977, um documento com Estratégias para Conservação Mundial, baseada no termo que surgia “desenvolvimento sustentável”, criado por Bárbara Ward, do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) (ZECCHINELLI, 2000).

O conceito de desenvolvimento sustentável que serviu de base para discussões e elaboração do Relatório Brundtland está assim registrado:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Longe de querer que cesse o crescimento econômico, reconhece que os problemas ligados à pobreza e ao subdesenvolvimento só podem ser resolvidos se houver uma nova era de crescimento no qual os países em desenvolvimento desempenhem um papel importante e colham grandes benefícios (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988 p. 44)

Esse conceito tem passado ao longo dos anos por inúmeras reformulações e ainda está longe de representar um consenso quanto ao seu significado. As diferentes noções e concepções do termo levaram a discussões e reflexões em todo o mundo, culminado na convocação pela ONU, para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, e que ficou conhecida como a RIO-92 ou ECO-92.

A necessidade de um desenvolvimento econômico de forma sustentável e o estabelecimento de bases para uma parceria mundial entre países desenvolvidos e não desenvolvidos foram as linhas mestras da Conferência. Os resultados, contudo, desse que foi um dos maiores eventos diplomáticos de todos os tempos, reunindo representantes de 178 países, são contraditórios. Para os que esperavam que esse evento, por si só, provocasse uma mudança radical nos rumos do desenvolvimento no mundo, ficaram decepcionados, concluindo que não passou de um exercício retórico. Outros, como Sachs (1993), apontam a incorporação de direitos simultâneos ao desenvolvimento e a um ambiente saudável como um fator importante da Conferência. Apesar de que para o autor, a linguagem típica e pouco

empolgante dos documentos das Nações Unidas, ficaram bem aquém do que se esperava do evento.

Na RIO-92, três importantes documentos foram assinados pelos representantes das nações: a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios para a Administração Sustentável das Florestas e a Agenda 21. Este último foi o documento mais abrangente e de maior alcance firmado na Conferência. Representa um programa de ação na forma de recomendações, que apresenta um interesse especial para este trabalho em função do estudo de caso adotado (Plano Estratégico de Vitória - 1996) ter sido divulgado como uma Agenda 21 Local.

Propondo ações para um novo modelo de desenvolvimento assumido mundialmente, a Agenda 21 procura atender às necessidades do crescimento econômico, reduzindo os impactos ambientais causados pelo desenvolvimento ou pela sua falta. Assume como premissa básica a erradicação ou redução da pobreza como forma de atingir o equilíbrio ambiental. Além disso, enfatiza a questão do desenvolvimento local e o fortalecimento do poder local, de forma a não ser traduzido como ausência do Poder Público. Inclui a necessidade de um amplo conjunto de políticas públicas, que varia de infra-estrutura à pesquisa e comunicação, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável (SACHS, 1993). Somam-se ainda as recomendações para estimular a cooperação internacional, a ativa participação da sociedade e a proteção e promoção das condições de saúde humana (ZECCHINELLI, 2000).

Em maio de 1999, foi disponibilizado o documento “Cidades Sustentáveis”, um dos seis documentos de referência produzidos com o objetivo geral de subsidiar a

formulação da Agenda 21 Brasileira³⁴. O documento “Cidades Sustentáveis” procura disseminar os conceitos e ações estabelecidas pela Agenda 21 e incitar a sua implantação nos municípios brasileiros. Apresenta quatro estratégias prioritárias para dar sustentabilidade às cidades³⁵, apontando, para cada uma delas, um conjunto de diretrizes e propostas de ações, seguidas da indicação do âmbito ou esfera de competência, prazos e meios de implementação.

Segundo Oliveira (2001), ao pretender incorporar as mais diferentes demandas, o que parece ser cada vez mais comum nas agendas que se divulgam como consensuais, o documento contém evidentes ambigüidades. Em algumas propostas, é enfatizado o papel regulador do poder público, visando à promoção da sustentabilidade das cidades. Em outras, nota-se a forte ênfase na gestão compartilhada público-privada e na substituição paulatina dos mecanismos de comando e controle por instrumentos econômicos.

Paralelamente à Conferência das Nações Unidas, foi realizada uma importante reunião de entidades não governamentais, denominada Fórum Global. O evento ficou notabilizado pelo espaço proporcionado para os descontentes com os rumos e o retrocesso das decisões da Conferência Oficial. Esse Fórum rechaça a utilização do conceito de desenvolvimento sustentável, como uma categoria econômica a serviço do *mainstream*. Aponta a cooperação e ações conjuntas como mecanismo rumo a uma sociedade ecologicamente sustentável e socialmente justa, ultrapassando os limites do desenvolvimento sustentável (BREMER, 2001).

³⁴ O projeto “Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento sustentável Definidos na Agenda 21”, promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério do Meio Ambiente inclui a realização de documentos referência para os seguintes temas: Agricultura Sustentável, Cidades Sustentáveis, Redução das Desigualdades Sociais, Ciência e Tecnologia, Infra-estrutura e Integração Regional e Gestão de Recursos Naturais (OLIVEIRA, 2001).

³⁵ As quatro estratégias prioritárias apontadas pelo documento “Cidades Sustentáveis” são: Uso e Ocupação do solo, Desenvolvimento Institucional, Produção e Consumo e Instrumentos Econômicos (Ministério do Meio Ambiente, 2000).

Em 1996, foi realizado em Istambul na Turquia, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II). Fica evidente, com essa Conferência, a ampliação dos temas acerca da questão da sustentabilidade, garantindo uma maior ênfase nas relações econômicas, sociais e políticas existentes entre cidades, pobreza e qualidade de vida. Consolida-se a adoção de práticas sustentáveis no planejamento urbano, tornando-a um referencial comum e popularizando no meio o termo “desenvolvimento urbano sustentável”. A agenda resultante da HABITAT II aponta estrategicamente para o desenvolvimento urbano sustentável, a partir da adoção de parcerias entre o poder público e a sociedade civil. Outra constatação é a superação das concepções urbanísticas vigentes durante o século XX, representando por um lado, o término do planejamento tecnocrático, burocrático e autoritário; e, por outro, a ausência do Estado como regulador do uso do solo (MARICATO, 2001).

Durante as discussões preparatórias que antecederam o HABITAT II, o governo federal selecionou algumas práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. Dentre as escolhidas destaca-se o Projeto São Pedro - Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, implementado pela Prefeitura Municipal de Vitória, um projeto piloto, que deu origem a uma experiência de maior porte denominada Projeto Terra (1997), que compõe o segundo estudo de caso deste trabalho.

A partir deste amplo panorama apresentado, pode ser evidenciado; de acordo com Zecchinelli (2000), citando Cardoso (1994), a emergência de um novo paradigma, neste momento, com a difusão e assimilação, no mundo, da idéia do desenvolvimento sustentável. Esse paradigma assenta-se no planejamento de ações e numa nova ordem ecológica, apresentando uma postura crítica sobre a concepção de um progresso fundado no crescimento econômico, em que os produtos estruturais são a ameaça da natureza e da sobrevivência

humana. O centro das discussões passa a ser a questão da equidade entre nações e gerações. Entretanto, o que se verifica na prática é que em nome desse consenso, diferentes projetos de cidade podem se encaixar na pauta da sustentabilidade. E é a partir dessas possíveis contradições que passamos a analisar o tema.

O que se pode verificar, ao longo da emergência e do desenvolvimento desse novo paradigma “ecológico”, estabelecido nas políticas urbanas, é que ele impõe novos questionamentos dentro da problemática urbana, bem como novas técnicas e escalas de atuação sobre as cidades. Dentro das principais transformações estabelecidas por este novo paradigma e que incidem diretamente nas formulações do planejamento urbano no país, Ribeiro (1996) destaca:

- (1) A ordem do social deixa de ser a base da legitimidade de discursos e ações, sendo substituída pelo tema do ambiente, que incorporaria as idéias de participação, autonomia local e desregulamentação.
- (2) A sociedade deixa de ser vista como objeto de ação, substituída pela caracterização da Natureza como sistema global, onde os homens são incluídos.
- (3) O Estado Nacional deixa de ser a escala de formação das identidades coletivas e da constituição de instituições garantidoras dos direitos e deveres inerentes a essas identidades. O planeta e o nível do local passam a ser os novos territórios da ação coletiva (RIBEIRO, 1996 p. 72, 73).

Costa (1999), trabalhando as contradições entre os conceitos de urbano e de ambiental, apresenta uma importante análise acerca dessa forma generalizada e muitas vezes conflituosa em que a idéia de um desenvolvimento urbano sustentável tem se apresentado. Para a autora, esse conceito vem se transformando num enorme “guarda-chuva”, capaz de abrigar uma variada gama de propostas/abordagens inovadoras, progressistas, ou que caminhem na direção de maior justiça social, compromisso com o futuro, qualidade de vida da população e ambientes mais dignos e saudáveis. Se por um lado, tal abrangência tem o

mérito de alinhar iniciativas e propostas de distintas origens, por outro lado, evidencia a imprecisão do conceito, tende a banalizá-lo, transformando-o em peça de retórica e, portanto insustentável por definição.

À primeira vista, esta situação parece ser um desgaste típico dos modismos que, ao repetirem à exaustão um novo discurso, acabam por esvaziá-lo, de significado. Argumenta Costa (1999), com base em uma revisão de abordagens recentes, que, partindo da economia política e incorporando elementos da ecologia política e do pós-estruturalismo, a noção de desenvolvimento urbano sustentável (ou de cidades sustentáveis) traz consigo alguns conflitos teóricos de difícil, porém não impossível, reconciliação, entre os quais se destacam:

- O conflito entre a trajetória da análise ambiental e a da análise urbana que, originando-se em áreas do conhecimento diferentes, convergiram recentemente na proposta de desenvolvimento sustentável, com objetivos às vezes divergentes;
- O conflito entre formulações teóricas e propostas de intervenção, o que se tem traduzido no distanciamento entre análise social/urbana crítica e planejamento urbano. Tal distinção aparece mais claramente na literatura internacional do que na brasileira, quase configurando áreas de atuação profissional distintas (COSTA, 1999 p. 55,56).

Seguindo a análise dessa autora, verifica-se, no momento atual, uma mudança de enfoque no que se refere à análise dos processos que ocorrem nas áreas urbanas. A “questão urbana”, como era tratada nos anos de 1970, deixou de ser tema/objeto de interesse da chamada teoria social crítica contemporânea. Questões ligadas à raça, gênero e diversidade étnica/cultural passaram a assumir a linha de frente das análises. Assim, a dimensão ambiental da análise urbana fica aparentemente restrita a alguns redutos, tais como aspectos técnicos, objetivos, a serem tratados (vertentes legais ou sanitárias, práticas políticas e análises de

movimentos sociais em torno de conflitos ambientais nas áreas urbanas ou temas como lixo, água e poluição).

Por outro lado, o campo dos estudos ambientais vem experimentando, simultaneamente, o alargamento de suas bases conceituais e a multiplicação da quantidade de estudos e áreas do conhecimento envolvidas. Do ponto de vista da análise ambiental, os estudos ambientais em sua interface com as ciências sociais, (re)aparecem num momento em que a abordagem pós-estruturalista se dissemina como a vanguarda da análise social crítica. Assim, a trajetória da ecologia política construída com forte contribuição da antropologia, com base em inúmeros estudos de caso, não tem, por definição, maiores preocupações com uma estrutura teórica rigidamente demarcada. Da mesma forma, multiplicam-se as análises urbanas que, dentro da tradição pós-estruturalista, privilegiam a fragmentação, o local, o estudo de caso, sendo assim incluídas todas as perdas e ganhos, inerentes à adoção de tal perspectiva de análise. Em ambos os casos, segundo a autora, o que parece claro é que *“uma versão urbana contemporânea da ecologia política ainda está para ser problematizada e construída”* (COSTA, 1999 p. 58).

Com uma postura crítica mais radical, Souza (1996, 2002) destaca o empirismo e a baixa densidade teórica como características típicas dessa abordagem do desenvolvimento urbano sustentável, constituindo-se em um empobrecimento da discussão e um certo *“ajustamento perspectival à conjuntura ideológica onde o paradigma neoliberal é hegemônico”* (SOUZA, 2002, 1996) Para o autor, nesta perspectiva das agências internacionais, o drama da pobreza é ressaltado sem problematizar a essência do contexto em que ocorre, uma escala histórica, o desenraizamento, o empobrecimento e a exclusão, a lógica do capitalismo. Subestimam-se as verdadeiras contradições sociais, ou seja, há uma falta de

vocação, ou interesse, nesta abordagem, para enfrentar as questões estruturantes de maneira profunda (SOUZA, 2000).

Uma importante questão levantada por alguns autores com relação ao desenvolvimento urbano sustentável, diz respeito ao grau de compatibilidade existente entre um discurso de proteção ambiental e o modo de produção capitalista, a que estamos submetidos (SAMPAIO, 2003; SOUZA, 2002, 2000, 1996; BREMER 2001). Neste sentido, para os autores, é possível ver uma alta dose de idealismo embutido no conceito de desenvolvimento urbano sustentável.

De acordo com Souza (1996), avanços são essenciais nas abordagens sobre sustentabilidade. O marxismo, em sua forma original, seria pouco compatível com preocupações ambientais e algumas tentativas, em anos recentes, neste sentido, apresentaram sucesso questionável. Do lado “burguês”, o que parece ser o representante mais expressivo neste campo é a coletânea *Sustainable Cities*, que não atinge o cerne da questão. Uma otimização do desenvolvimento sustentável em benefício ao conjunto da população urbana, depreende, dentre vários aspectos, primordialmente, a crítica e a ultrapassagem do modelo civilizatório capitalista; caso contrário, não passará de uma declaração de boas intenções.

Para Bremer (2001), no debate sobre planejamento e gestão urbana com propósitos sustentáveis, é imprescindível que se reconheça as cidades como consumidoras e degradadoras do ambiente natural e como recursos do ambiente construído. Buscar a sustentabilidade urbana nas cidades brasileiras sem que ocorra uma degradação dos estoques de recursos passa, atualmente, pela solução dos problemas mais veementes vivenciados em quase toda a rede urbana do país. Porém, esta alternativa recai sobre um dilema, pois tais problemas são frutos da fase atual do modo de produção capitalista no Brasil e superá-los não

parece ser uma tarefa tão rápida. No entanto, a (re)ordenação do espaço urbano por princípios básicos sustentado no direito à cidadania, na gestão democrática das cidades, na função social da propriedade, além da adoção de mecanismos, que ao menos mantenham os atuais estoques de recursos para as próximas gerações assinalam na direção de uma possível alternativa (BREMER, 2001).

De uma forma mais incisiva, procurando romper com o contexto de superficialidade e pouca efetividade que a abordagem do desenvolvimento sustentável tem demonstrado, Souza (1996) aponta no sentido de ultrapassar as atuais estratégias de planejamento urbano do país:

Enfim, é necessário construir uma perspectiva que torne a idéia de um “desenvolvimento urbano sustentável” socialmente mais crítica e menos ambígua, e que recicle a geoestratégia da reforma urbana e o ideário do “planejamento urbano crítico” em geral de forma que ele incorpore mais profundamente metas ligadas à proteção ambiental (e, de maneira mais ampla, à rediscussão das tecnologias e dos modos de gestão da natureza dominantes nas sociedades capitalistas) e ao enfrentamento dos desafios do tráfico de droga, da exacerbação da auto-segregação, da “guerra civil molecular” e da fragmentação do tecido sócio-político-espacial da cidade. (SOUZA, 1996 p. 878).

Desta forma, o caminho apontado por este autor consiste inicialmente em repensar a questão do “desenvolvimento urbano” nos marcos de uma revisão geral do “desenvolvimento”, abordando os seguintes desafios: superação do economicismo na questão do desenvolvimento, superação da idéia de uma única direção para o progresso universal, superação do pressuposto de que a modernidade ocidental-capitalista representa para todos os povos a felicidade e o seu desenvolvimento, clareza quanto a noção de que o capitalismo é um modo de produção orientado para o crescimento e a acumulação de capital, sendo por

consequente, particularmente anti-ecológico, como decorrência lógica, superação do produtivismo; aceitação do desafio da mudança do modelo civilizatório como um desafio global. Por fim, a idéia de mudança do modelo civilizatório, para o autor, por mais que pareça atualmente romântica e quixotesca, é objetivamente pertinente, pois envolve questões ligadas à materialidade das tecnologias, à organização espacial e à gestão das tecnologias, da natureza e dos espaços (SOUZA, 1996).

Não nos cabe aqui chegar a um ponto comum sobre um tema que gera tantas controvérsias, cujas discussões em muitos aspectos ainda se mostram incipientes, estando ainda longe de representar um consenso. Entretanto, é indiscutível que um caminho importante já tenha sido percorrido nesta jornada no sentido do despertar para o tema, para além dos seus redutos tradicionais de pesquisa, bem como nas tentativas de compreensão e do aprimoramento das dinâmicas naturais e da interação homem/meio ambiente, sobretudo nas cidades, ações que por si só já valeriam a atenção aqui dispensada. Além disso, esse reconhecimento, das relações do desenvolvimento das cidades e os impactos ambientais que têm no meio urbano seu palco, já vem demonstrando resultados no surgimento de várias idéias úteis no âmbito do planejamento urbano, submetidas à discussão e à implementação e que vem enriquecendo os debates.

Por fim, o que se evidencia é que a discussão mais acadêmica em curso sobre a validade e a aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável pouco tem afetado a sua enorme aceitação política e as Agendas públicas que o tomam como referência. Por outro lado, se isso aumenta a legitimidade do paradigma da sustentabilidade e sua pertinência para lidar com a especificidade do urbano, por outro, cresce a necessidade de selecionar critérios, estratégias e indicadores para ancorar a formulação, monitorar a implementação e avaliar os resultados das políticas urbanas em bases sustentáveis.

2.2.3) Reforma Urbana Democrático-Redistributivista.

As origens do ideário da reforma urbana no país, como apresentado anteriormente, remontam a fins da década de 1950 e aos primeiros anos da década de 1960. Com o golpe militar de 1964, as iniciativas reformistas são “congeladas”, até o início da reabertura política em meados dos anos de 1980. O crescimento dos movimentos sociais de contestação ao regime político autoritário e repressor a eleição indireta do primeiro presidente civil depois do golpe e a perspectiva de elaboração de uma nova Constituição para o país servem como catalisadores para a recomposição dos debates e discussões no campo da reforma urbana.

Dentro deste novo contexto, a mobilização em prol da reforma urbana toma uma maior consistência, desembocando na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e na emenda popular encaminhada ao Congresso Nacional durante a elaboração da nova Constituição Brasileira em 1988. Composto por uma articulação intelectual e política de várias entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de organizações não governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo, o MNRU, pela sua própria composição, e apesar de sua denominação, assumiu mais um papel de elaborar alternativas e de intervir no cenário institucional-jurídico do que de representante dos movimentos sociais. Na verdade, o MNRU estabeleceu-se como o elemento aglutinador de diferentes representações sociais, que, de uma forma ou de outra, compartilhavam do ideário da reforma urbana (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Na construção desse ideário, evidencia-se uma relação entre a reforma urbana e reforma social que está na origem mesma do planejamento urbano, enquanto ciência da cidade e novo modelo de gestão da sociedade. De acordo com Santos Júnior (1995), esta nova concepção de planejamento e gestão da cidade possui dois fundamentos básicos. O primeiro, a partir do diagnóstico de que o capitalismo tardio gerou uma dinâmica intra-urbana que auto-reproduzia as desigualdades sociais, em que se traduzia na segregação e a espoliação urbana. Segundo, os princípios políticos e ideológicos, calcados na democracia e justiça social, apresentam forte influência das idéias e análises identificadas com a sociologia urbana marxista francesa³⁶.

Neste novo momento, novas questões e perspectivas são acrescentadas ao projeto da reforma urbana. A questão da moradia, que predominava na proposta dos anos de 1960, embora permanecesse fundamental, já não monopolizava tanto as atenções. Há uma maior diversificação das propostas, acompanhando as transformações que o país atravessava, agora muito mais urbanizado e complexo do que a vinte anos atrás.

É dentro deste contexto que amadurece a concepção progressista da reforma urbana, que pode ser caracterizada de uma maneira geral da seguinte forma:

...um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2002 p. 158).

³⁶ A sociologia urbana de inspiração marxista concebe as formas de urbanização antes de tudo como expressão da divisão social e territorial do trabalho. Em função disso, as contradições sociais e políticas da urbanização capitalista são manifestações dos conflitos de classe na sociedade. Tal tendência de pensamento é responsável pela crítica ao planejamento tecnocrático e sua suposta neutralidade. Ao mesmo tempo, acredita que o movimento social urbano é o sujeito capaz de alterar a correlação de forças na luta de classes, transformando a estrutura do sistema urbano e, em última instância, o poder do Estado (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Neste sentido, a Reforma Urbana procura ultrapassar claramente uma simples intervenção urbanística e as tradicionais formas de atuação do planejamento urbano no país, em que se priorizava a funcionalidade, a estética e a ordem, acreditando-se que remodelações espaciais poderiam trazer a “harmonia social”; ela procura, sim, combater os problemas urbanos resultantes da relação de forças implícitas nas cidades brasileiras em torno da apropriação privada dos benefícios e rendas geradas pela intervenção pública. Esta postura contrapunha-se ao diagnóstico hegemônico demográfico que norteou o regime autoritário. Assim, a Reforma Urbana procura instituir um novo padrão de política urbana, fundada nas seguintes orientações, que nortearam a emenda popular na Constituição de 1988:

- instituição da gestão democrática da cidade, a fim de ampliar os espaços de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, introduzindo novos instrumentos de política fundiária, a fim de garantir a função social da propriedade imobiliária e uma distribuição equânime dos custos e benefícios da urbanização;
- inversão de prioridades em relação à política de investimentos urbanos, de modo que se priorize as necessidades coletivas de consumo das camadas populares (RIBEIRO, 2003).

A elaboração da Constituição de 1988 não só fortaleceu os municípios, autorizando-os a elaborar suas leis orgânicas, como empreendeu a reforma do sistema tributário nacional, assegurando-lhes maior participação na distribuição da receita pública. Por outro lado, definiu como de responsabilidade municipal o ordenamento territorial, o

planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. O que se percebe é que a ampliação da autonomia política e financeira dos municípios, aliada à maior visibilidade das atribuições desses governos, contribuiu significativamente na consolidação da percepção da política urbana como arena local de disputa em torno de um projeto de planejamento e gestão de cidades, orientado pelos ideais reformistas.

Entretanto, apesar de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade, com a Constituição de 1988, o MNRU cometeu um equívoco ao centrar sua atuação em propostas formais legislativas, como se a causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis (MARICATO, 2000). Soma-se a isso uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas, que, trabalhando como mediadores diante das resistências contra a emenda popular de Reforma Urbana, acabaram contendo muito dos avanços pretendidos pelo MNRU. O que acabou ocorrendo na Constituição de 1988 foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares dentro da lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e transferindo as responsabilidades pela condução da cidade para os planos diretores municipais, resultando num esvaziamento da Reforma Urbana em nível nacional (ROLNIK, 1997).

A partir daí, o que se percebeu foi a entrada em cena do planejamento urbano no espaço que deveria ser da reforma urbana na constituinte, resultando num enorme espaço e poder aos técnicos do urbanismo e planejamento urbano, que teoricamente retêm o saber fazer sobre a cidade, assim como a “receita” de Plano Diretor. Desta forma, a dificuldade de avanço da Reforma Urbana tem decorrido do grande poder não só de interesses econômicos, mas também da existência de uma cultura urbanística, dos meios políticos e técnicos, que não consegue ver as especificidades e particularidades do nosso processo de urbanização, ou seja,

enxergam os problemas dessa urbanização como variação de um sistema que deveria funcionar perfeitamente (ROLNIK, 1997).

As propostas contidas no projeto da Reforma Urbana têm sido adotadas, com uma maior ênfase no Brasil, desde a década de 1980, principalmente por administrações públicas municipais de esquerda. Apesar de não ser uma expressão consensual no planejamento urbano brasileiro, Souza (2002) aponta o “planejamento politizado”, na concepção de Ribeiro e Cardoso, como a versão que mais tem se identificado com esse ideário, inspirando prefeituras progressistas, apesar de ser para o autor uma versão “metamorfoseada” do projeto da Reforma Urbana, apresentando um propósito mais operacional, porém, levando a um enfraquecimento deste projeto.

Como o próprio nome sugere o “planejamento politizado” baseia-se numa maior politização da questão urbana, procurando ultrapassar os limites da concepção “tecnocrática”. Considera o espaço urbano como uma arena onde se defrontam interesses diferenciados, visando por um lado, à apropriação dos benefícios da reprodução do capital, e por outro, a melhores condições materiais e simbólicas de vida. Esta vertente pressupõe uma nova concepção de plano e de gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Nesta abordagem, o plano consiste no mapeamento dos interesses e do pacto territorial, servindo como referência para a gestão democrática da cidade. Procura-se tornar visíveis os conflitos e dotar normas e padrões democráticos para a sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem mantidos (RIBEIRO & CARDOSO, 2003). Desta forma:

Trata-se de tornar a cena política da cidade um jogo explicitado, à semelhança do xadrez, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente: no direito de todos jogarem; na diversidade de objetivos e de pesos de cada participante na determinação do seu desenrolar; e, sobretudo, na adesão de todos os compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um (RIBEIRO & CARDOSO, 2003 p. 111).

Apesar da relevância que o planejamento politizado assume no contexto do planejamento urbano no país, Souza (2002), percebe nessas propostas uma concentração dos esforços na elaboração de planos diretores progressistas, a minimização de debates relevantes dentro do projeto da Reforma Urbana, bem como, a falta de prioridades dada à contextualização das propostas, a partir de considerações profundas e abrangentes a propósito da dinâmica e da crise dos movimentos sociais, resultando num certo “tecnocratismo de esquerda”. Para esse autor, os “novos planos diretores”, mesmo referenciados no ideário da Reforma Urbana, apresentam menções superficiais à função social da propriedade e ainda estão, de alguma forma, vinculados ao planejamento regulatório clássico, com forte influência do urbanismo modernista, demonstrando que o próprio ideário da reforma urbana necessita de uma reconversão.

A aprovação do Estatuto da Cidade³⁷ no ano de 2001 deu um novo “fôlego” ao projeto da Reforma Urbana e reconheceu de fato a questão urbana, após cerca de 40 anos, criando condições institucionais e jurídicas para a implantação de um modelo de política reformista redistributiva. De uma maneira geral, o Estatuto da cidade torna-se um importante avanço, pois retira da ilegalidade uma parte considerável da população, ao reconhecer a “cidade real”. Ou seja, passa a reconhecer favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, assegura os direitos urbanos ao garantir direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao

trabalho e ao lazer para o presente e gerações futuras. Reafirma também a função social da propriedade, com a possibilidade de penalização pelo seu descumprimento, revigora e amplia os instrumentos urbanísticos, institui a gestão democrática da cidade, desde a formulação do seu planejamento até a implementação e acompanhamento das políticas urbanas, reafirma e define a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público e procura assegurar a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (DE GRAZIA, 2003).

Para Ribeiro (2003), o Estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas urbanas. O primeiro é redistributivo/regulatório, na medida em que se apropria da renda gerada pela expansão urbana para financiar ações públicas que igualizem as condições habitacionais e urbanas da cidade; e regulatório por submeter o uso e ocupação do solo urbano aos imperativos das necessidades coletivas. Esse modelo se expressa através de instrumentos como a concessão onerosa do direito de construir (solo criado), o IPTU progressivo, entre outros. O segundo modelo é distributivo, relacionando-se com a provisão de serviços habitacionais e urbanos direta ou indiretamente pelo Poder Público, tais como a regularização fundiária, urbanização de favelas, usucapião espacial urbano, etc.

Apesar da grande importância que o Estatuto da Cidade assume no processo da Reforma Urbana, dois aspectos importantes nesse processo devem ser ressaltados como possíveis obstáculos ou riscos à sua efetivação. A aprovação ocorre num momento histórico em que são afirmadas e ampliadas as tendências do modelo (neo)liberal, que dinamizam as características concentradoras do nosso processo de urbanização. Em segundo lugar, o Estatuto retoma e fortalece um instrumento que estava em desuso e descrédito, que é o

³⁷ Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana brasileira.

planejamento urbano através do Plano Diretor, após quase uma década de hegemonia da abordagem “estratégica” no pensamento urbanístico e na gestão municipal.

Essa retomada do Plano Diretor à centralidade da cena política municipal “embaralhou” o jogo de interesses conflituosos em torno do uso e da ocupação do solo urbano no país. Se por um lado, os que aderiram ao planejamento estratégico, agora apresentam como desafio tentar compatibilizar duas agendas que, além de objetivos distintos, possuem aspectos antagônicos relativos ao papel do Estado e sua relação com a sociedade, por outro lado, os setores que integraram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) pressionam pela regulamentação local dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, a saber, a democratização do Estado e o fortalecimento do seu papel regulador. Neste imbróglio, percebe-se uma certa facilidade para que estes novos instrumentos passem a ser apropriados para objetivos diversos dos quais foram inicialmente concebidos, bem como uma dificuldade em se admitir as limitações que estes instrumentos apresentam para o enfrentamento de questões tão graves como a segregação urbana espacial, o desemprego e a violência.

Confirmando tais tendências, Sampaio (2003) aponta que, recentemente, o Plano Diretor tem incorporado no seu discurso, sem qualquer ressalva ou constrangimento, aspectos do planejamento estratégico e do desenvolvimento sustentável, chegando a ponto de rebatizá-lo com a terminologia “*Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento sustentável*”. Demonstra-se uma certa distorção na utilização deste, como instrumento de implementação da Reforma Urbana, a partir de uma fusão esdrúxula, envolvendo conceitos, características e objetivos distintos, dentro de um instrumento tradicionalmente normativo, que por mais perfeito que seja, nunca será suficiente, embora indispensável, para dar conta de processos articulados ao desenvolvimento sócio-espacial, à qualidade de vida, etc.

Concomitantemente a esse processo, podemos constatar que houve uma absorção generalizada, em grande parte dos municípios brasileiros, da agenda da reforma urbana, se bem que de maneira diferenciada, variando conforme o perfil político-ideológico das administrações, no momento da elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores. No entanto, a efetivação desses projetos tem enfrentado diversas dificuldades, como aponta Santos Júnior (1995), tais como: a crise, a reestruturação econômica e seus reflexos dentro da questão urbana no país, o estrangulamento fiscal do setor público, a resistência das culturas político-administrativas locais as novas propostas de planejamento e gestão, o despreparo técnico dos quadros profissionais das prefeituras, e o crescimento da influência intelectual e política da concepção (neo)liberal sobre a função do Estado na sociedade.

Por fim, o que se percebe é que o planejamento urbano vive numa contradição, pois temos um Poder Público que institui direitos, diretrizes e instrumentos de intervenção urbana, sem que esteja capacitado; em muitos casos, em termos políticos e institucionais, para implementá-los integralmente no âmbito do poder local. Desta forma, apesar dos avanços, a reforma urbana ainda é um desafio para os atores comprometidos com a transformação da cidade, ao mesmo tempo, em que, segundo Souza (2002, 1996), necessita de recriação do seu discurso. Ou seja, deve passar dentre outros aspectos, por uma radicalização das propostas, no sentido de aprofundar o diagnóstico estrutural, dotando as propostas de um horizonte de longo prazo menos ambíguo e problemático e contextualizando-a à nova agenda de discussões que se coloca em todo o mundo como a globalização, a crise do Estado desenvolvimentista, a preservação do meio ambiente e a ascensão do empresariamento urbano.

2.3) Práticas “inovadoras” no planejamento urbano.

A fim de melhor identificar essas tendências tidas como inovadoras que se vêm delineando nestes “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, passamos a examinar o significado mais geral dessas inovações, que procuram mudar a forma de gerir as políticas urbanas locais, destacando as suas principais características, os seus limites e desafios. Dentre as principais inovações apontadas na análise realizada sobre as vertentes do planejamento urbano no Brasil e que mantêm uma inter-relação, destacaremos cinco: o desenvolvimento econômico local, a descentralização das políticas urbanas, a inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano, uma maior politização do planejamento e o reconhecimento dos assentamentos populares como parte integrante da cidade.

2.3.1) O Desenvolvimento Econômico Local.

Independente de tendências ideológicas, a necessidade de uma visão estratégica da cidade em seu conjunto tem se tornado imperativo para o enfrentamento da crise social. O que se observa é que mesmo as administrações com um perfil de “esquerda” estão procurando atuar como indutoras do crescimento econômico local. A economia urbana e, em particular, a questão do emprego, passam a estar localizadas no centro das preocupações, tornando-se condições essenciais para o enfrentamento da crise de governabilidade que tem atingido as

idades brasileiras. Ou seja, o equacionamento da “questão urbana” não pode ficar restrito a ampliação do acesso aos bens de consumo coletivo, todavia, requer também, necessariamente, o fortalecimento da cidade como espaço de produção, sobretudo de serviços (SOARES & GONDIM, 1998).

A crise fiscal, de caráter eminentemente financeiro como marca da realidade do setor público nacional, o avanço das concepções liberalizantes (neoliberais) e a redução do poder de ação do Estado, bem como, a busca de estímulo ao papel do setor privado tem retirado do poder central o seu tradicional papel intensamente desempenhado em décadas anteriores, no apoio ao avanço das forças produtivas (no caso do Brasil destinadas ao avanço da industrialização). Esse espaço, deixado pelo poder central, tem impulsionado uma disputa por investimentos produtivos entre estados e entre municípios, cada um procurando utilizar os mais diferentes artifícios.

As necessidades provenientes destas transformações têm estimulado iniciativas locais, levando os municípios a se tornarem atores ativos na elaboração de políticas de estímulo à economia urbana e à captação de investimentos produtivos para as suas cidades. Essa postura tem reforçado o papel que as políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico tendem a desempenhar no âmbito dos espaços locais e, em especial, dos espaços urbanos.

Como estímulo a esse processo, temos as descentralizações das operações de grandes atores privados, visando estar presente em muitos locais no mundo, assim como as políticas de financiamento promovidas por agências multilaterais, que passaram a patrocinar ações locais muito mais do que no passado (SOARES & GONDIM, 1998).

Malgrado a atração do grande capital multinacional, um dos principais focos de atuação do planejamento estratégico de cidades, conforme Singer (1998), consiste num arriscado jogo, em função de que este capital sempre está à procura de localizações mais lucrativas, podendo no futuro deslocar-se para outras cidades, outro estado, se lhe oferecerem melhores condições. Na visão do autor, a estratégia alternativa, que identificamos como de cunho reformista, é voltar-se para dentro. Ou seja, criar condições para a manutenção e expansão das empresas já existentes nas cidades, impulsionar a consolidação e desenvolvimento de micro e pequenas empresas, visando reintegrar à produção social todos os excluídos pelos efeitos da política neoliberal global e nacional.

Complementando essa visão democrática redistributiva, Ribeiro (1995) aponta a construção de um projeto orientado pela *learning economy*, em que a produção industrial ocupa um lugar importante e a dinâmica econômica está fundada na reprodução das condições locais de aprendizagem, em que se destacam fatores não-mercantis, político-culturais, constituídos pelas convenções entre os agentes econômicos. Destacam-se neste campo de atuação, as linhas de financiamento populares, incubadoras empresariais, programas de capacitação e profissionalizantes, ações de estímulo às potencialidades locais, etc.

Essas experiências ditas inovadoras que se nutrem da mobilização de forças endógenas à sociedade local, vistas no seu conjunto, podem configurar contra-tendências, no sentido de uma contribuição a fim de barrar o processo de concentração ou mesmo de revertê-lo. Milton Santos (2000) nos oferece uma referência importante para esta discussão acerca das possibilidades do desenvolvimento local, apresentando um enfoque que introduz como fator decisivo o reconhecimento das particularidades de cada território, dos grupos sociais residentes, das iniciativas de negociação que, devendo reconhecer a pluralidade de interesses

e conflitos presentes, aponte para novas construções do que se entende por interesse comum, por interesse público.

Nesse contexto de estímulo ao desenvolvimento econômico local, um tema tem assumido um papel de destaque: a necessidade do estabelecimento de “parcerias”³⁸ no trato da cidade, tornando-se práticas cada vez mais incentivadas e freqüentes entre o poder público e a iniciativa privada, entre o poder público e a sociedade civil, entre o poder público e organizações não-governamentais.

A parceria entre os setores públicos e privados não é uma novidade na história do planejamento urbano no Brasil. Como fora evidenciado neste trabalho, desde as origens do urbanismo no Brasil, há uma confluência entre o poder público e o setor privado, propiciando parcerias e identificando oportunidades. As primeiras concessões com vistas ao saneamento e à modernização da cidade, ainda no início do século passado; a política do BNH que efetivamente foi uma parceria entre bancos, construtoras e governo central, cujos efeitos são conhecidos; algumas parcerias, embora de forma sempre pouco oficial, pouco regulada e normalizada de autogestão na produção da moradia, ilustram a adoção de tais práticas no meio urbano brasileiro. Porém, verifica-se que essas parcerias no âmbito do planejamento brasileiro se estruturaram, sobretudo sob a égide de uma intermediação política clientelista e de forma extremamente excludente (ROLNIK & NAKANO, 2001).

Desta forma, poderíamos destacar como aspecto inovador, nestas “novas” parcerias, a massificação e visibilidade que estas têm assumido, assim como a infinidade de possibilidades abertas sob este termo. Para Rolnik & Nakano (2001), neste cenário cabem

³⁸ Segundo Bartalini (2004 p. 177), “a parceria pressupõe interesses comuns – mesmo que os objetivos e os métodos para alcançá-los não sejam absolutamente consensuais – e o conhecimento do papel, das capacidades e habilidades do outro, sem que haja submissão ou concordância irrestritas”.

posições que imaginam um mundo feito de cidades-estados, que concorrem vorazmente pela atração dos capitais transnacionais, através de operações que financiem unicamente os interesses dos investidores urbanos e os defensores das privatizações de todo e qualquer serviço público, acreditando que uma “regulação zero” democratizará os mercados. Como cabem também os defensores da constituição de um novo contrato social, fundamentado na solidariedade, convivência democrática e pluralidade.

Neste quadro das economias urbanas e das parcerias, devem ser ressaltadas as possibilidades e os limites de um modelo de política urbana que combine ações universalistas; redistributivistas e regulatórias, que garantam direitos sociais, aliadas a outras ações focalizadas nos segmentos em situação de exclusão. A análise das leis orgânicas e planos diretores municipais tem demonstrado exemplos destas políticas no campo habitacional, promovidas pela combinação de ações tradicionais de provisão de moradia, viabilizadas por financiamentos e/ou construção mais ou menos subsidiadas, introdução de formas participativas de decisão, auditorias ambientais, além de outras que visam atender grupos sociais em situação de vulnerabilidade através da urbanização de favelas, regularização fundiária, área especial de interesse social etc (ROLNIK & NAKANO, 2001; RIBEIRO, 1995).

Apesar destas experiências inovadoras, Ribeiro (1995) expõe que esse conjunto de ações deve ultrapassar o plano da provisão de serviços simplesmente. Diante das transformações econômicas e institucionais por que tem passado a reprodução da vida nas cidades, faz-se necessário a restauração/criação de laços de sociabilidade que ofereçam um contraponto, como alternativas de proteção social às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência que predominam no *mainstream*.

Todavia, enquanto as “parcerias” são celebradas como uma espécie de palavra mágica no planejamento, por outro lado, observa-se uma deterioração das tradicionais fontes de financiamento do desenvolvimento urbano³⁹, que consistem num aspecto central, pois viabilizam a implementação de projetos e programas. Por fim, embora as “parcerias” venham apresentando grande destaque, ainda se colocam como um grande desafio nas cidades brasileiras a ocorrência de distribuição de renda urbana e o financiamento de espaços, equipamentos públicos e coletivos por meio de recursos advindos de operações lucrativas da iniciativa privada, viabilizados pela ação do governo local (ROLNIK & NAKANO, 2001).

2.3.2) A descentralização

Numa abordagem mais simples, a descentralização é um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos (JUNQUEIRA, 1996). Ou seja, os processos decisórios em curso têm como referência comum a superação de seu pólo oposto, que é a existência prévia da centralização do processo decisório.

Considerando os processos de reordenamento político-administrativo de diversos tipos que se têm discutido, Arretche (1996) expõe que o tema da descentralização pode ser considerado como:

1. a redistribuição de competências no interior de uma política específica;

³⁹ Rolnik & Nakano (2001), consideram as fontes tradicionais de financiamento são constituídas pelos impostos e transferências governamentais no âmbito nacional, e, no plano internacional, por empréstimos e recursos de cooperação.

2. a consolidação de um maior grau de autonomia orçamentária e decisória aos governos municipais;
3. ou na perspectiva de uma descentralização intra-municipal, a transferência de atribuições do governo municipal para as unidades distritais (Administrações Regionais) (ARRETCHE, 1996).

Os processos descritos apresentam natureza bastante diversas, pois envolvem estruturas de poder, além de questões e atores políticos de caráter e conteúdo políticos diversos.

A descentralização não é um conceito novo na literatura especializada, pois que se trata de um tema pendular na história política brasileira e, se tomarmos como referência a história do municipalismo brasileiro, são consideráveis as razões para questionar as virtudes da descentralização como caminho à democratização da gestão das cidades. Encontramos alguns momentos na história política do Brasil em que a autonomia municipal foi um traço relativamente forte da nossa organização institucional. Como destaque, o período de 1946 à 1967, em que o pensamento social no país foi fortemente influenciado pelo movimento municipalista, centrado nas idéias de Alberto Torres. Acreditava-se que o fortalecimento dos governos locais seria um grande promotor da integração nacional e da melhoria das condições de vida da população brasileira. A idéia da descentralização administrativa também já se podia rastrear nas propostas da SAGMACs, do Padre Lebet, de criação das Administrações Regionais, nas décadas de 1950 e 1960. Com a Constituição autoritária de 1967, essas teses são eliminadas, levando o país a um forte período de centralização político-administrativa, como caminho à integração (RIBEIRO, 1995).

Deve ser ressaltado, entretanto, que o processo descentralizatório das últimas décadas ocorre num contexto muito diferente daquele que aconteceu no pós-guerra no mundo, marcado por um crescimento econômico generalizado. Ao contrário, este movimento de transformações nas instituições locais e sua revalorização política, que está em curso atualmente, integra um quadro de mudanças associadas à globalização, à implementação das reformas macroestruturais e caracterizado por uma aguda crise do capitalismo, refletida na crise fiscal e na diminuição das capacidades do Estado.

Neste contexto, os processos descentralizatórios em curso têm sido abordados a partir de duas ordens de processos sociais: como resposta à crise fiscal e os seus impactos sobre as capacidades de um Estado centralizado e como um instrumento democrático do processo decisório das políticas públicas.

A partir deste dois processos, algumas questões importantes devem ser ressaltadas. Na perspectiva da superação dos impactos da crise fiscal, pode ser considerado, por um lado, que a redistribuição das atribuições administrativas entre distintos níveis de governo seria o caminho da superação dos problemas orçamentários e de eficiência da administração pública em função de uma maior proximidade dessa com a população. Numa outra perspectiva, o processo descentralizatório consiste simplesmente numa transferência de responsabilidades do Governo Federal para a esfera local, ou seja, o primeiro estaria apenas impondo ao segundo a responsabilidade e o ônus político da necessária austeridade fiscal e da insatisfação popular em função dos processos de concentração monopolista do capital estabelecido em nível nacional (ARRETCHE, 1996).

A análise do processo descentralizatório como resposta à crise fiscal tem recebido da literatura menor expressão do que a idéia de descentralização relacionada à

democratização do Estado. Contribuiu para isso, o fato de que a descentralização no país ocorreu dentro do processo de democratização e participação, na época da mudança do regime autoritário. Assim, a idéia de descentralização no Brasil aparece fortemente associada à noção de rompimento das estruturas burocráticas do Estado centralista autoritário.

Apesar da aproximação entre os temas, cabe fazer as distinções entre democracia e descentralização, pois não guardam a mesma substância e, portanto, são termos distintos. De acordo com Arretche (1996), pode-se afirmar que a noção de democracia diz respeito à natureza do envolvimento dos indivíduos na gestão da vida coletiva, ao passo que a descentralização diz respeito a forma pela qual tal envolvimento pode ocorrer. A autora aponta que a descentralização pode ser um condicionante para um tipo de democracia, a direta, embora, não seja condição suficiente. Ou seja, se a democracia direta supõe descentralização, o contrário não é uma condição necessária.

Uma característica marcante nesse processo descentralizatório, iniciado no país na década de 1980, é que apesar de terem ocorrido importantes movimentos no sentido da descentralização do processo decisório, no campo das políticas sociais, notadamente esse movimento se destaca em áreas como a de saúde. Dificilmente poder-se-ia fazer a mesma afirmação com relação à política habitacional e à assistência social. Ou seja, embora tenha havido uma inclinação geral pela descentralização, não existiu, porém, uma verdadeira política de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais (DE ALMEIDA, 1996, ARRETCHÉ 1996). Verificou-se, assim, um esforço por parte dos governos estaduais e/ou prefeituras no sentido da territorialização das decisões, através da constituição de mecanismos locais de formulação e implementação de programas sociais. Todavia, tais esforços são limitados pela manutenção da dependência financeira com relação ao governo central (ARRETCHÉ, 1996).

A partir destas constatações, alguns questionamentos ao processo descentralizatório são apontados. Levando-se em conta as enormes desigualdades sociais, regionais e nas periferias metropolitanas do país, deve-se considerar, pelo menos, em que medida a descentralização não constitui um mecanismo de aprofundamento destas disparidades, no que diz respeito ao acesso equitativo a padrões mínimos de qualidade de vida. Além disso, na perspectiva atual em que os governos municipais têm assumido a lógica da competitividade, sobressai a questão da guerra fiscal, como se convencionou denominar, a disputa dos estados e municípios em torno da instalação de empresas privadas e de isenções fiscais, que já faz parte da agenda política brasileira. Desta forma, Santos Júnior (2000), destaca a importância da existência de mecanismos nacionais redistributivos, a fim de incidir sobre os investimentos públicos e a renda da população, caso contrário, é pouco provável que ocorra uma melhoria no quadro das desigualdades e de um desenvolvimento mais equitativo entre regiões e municípios.

Na mesma linha, Ribeiro (1995) expõe que na proposta de descentralização da política urbana os governos centrais e estaduais devem continuar com suas funções de regulamentação e que o sistema de distribuição financeira pública nacional garanta um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.

Apesar das limitações e dúvidas que o processo descentralizatório tem suscitado levantar, são praticamente inexistentes as vozes contrárias a esse processo. O seu argumento central legitimador é o da autonomia local e a maior proximidade entre o governo e os cidadãos, possibilitando estabelecer *“uma relação direta e imediata da organização representativa com o território e a população”* (CASTELLS & BORJA, 1996 p. 158 apud; SANTOS JÚNIOR, 2000), ao mesmo tempo em que possibilita um maior controle público das ações governamentais.

Soma-se aos argumentos descritos, a importante associação e avanços que o projeto da descentralização e participação tem obtido, com relação à apropriação das cidades por seus cidadãos; na criação de novos territórios públicos de construção da cidadania; no impulso às formas de sociabilidade e uma nova cultura política assentada em valores essenciais para o planejamento urbano como a solidariedade, justiça social, equidade, fortalecimento da sociedade civil, participação, autonomia, respeito e garantia dos direitos pessoais (BAVA, 2001). Os argumentos descritos justificam o lugar de destaque que o tema da descentralização assume nas novas concepções sobre a gestão das cidades.

Abordando a questão num nível mais executivo, Bava (2001) indica que nesse processo de descentralização é preciso levar em conta alguns critérios, a fim de dar conta da complexidade da cidade, sua dinâmicas internas e seus atores: considerar os múltiplos centros e dinâmicas demográficas, sociais e econômicas diferenciadas, de região para região da cidade; as ações dos governos locais devem confrontar-se com os interesses e inércias de caráter político e burocrático; e operar a gestão territorializada da cidade, rompendo com a cultura institucional fragmentada.

A partir destes critérios e com base em experiências acumuladas de gestão e de sua avaliação, o autor destaca a importância de alguns instrumentos de orientação, coordenação e controle, muitos dos quais atualmente, já estão amplamente difundidos pelas administrações municipais, tais como: a instituição das Administrações Regionais (AR)⁴⁰, os planos de governo, planos regionais e os contratos de gestão, um forte processo de informatização de apoio à comunicação entre os entes descentralizados e entre a

⁴⁰ As Administrações Regionais devem consistir na expressão político-administrativa da prefeitura em cada região da cidade, respondendo pelos serviços locais, executando e gerenciando, com autonomia financeira, os equipamentos, projetos, programas e atividades da prefeitura, bem como o desenvolvimento de políticas específicas em seu território (BAVA, 2001).

administração e os cidadãos, reforma administrativa com a revisão dos processos de trabalho, buscando a sua racionalização e flexibilidade, criação de esferas públicas não-estatais autônomas como o Fórum da Cidade⁴¹ (em nível macro do planejamento municipal) e os Conselhos de Representantes⁴² (em nível das Administrações Regionais).

Não nos cabe aqui realizar um exame detalhado destes instrumentos, bem como o nível de adoção e eficácia alcançado pelos mesmos nos municípios brasileiros. O que procuramos ressaltar é o caráter inovador desse processo de descentralização no planejamento urbano, dado que é preciso considerar que as cidades são construções históricas e, portanto, singulares, não devendo existir assim, fórmulas prontas, ou seja, a construção dessas novas práticas é um processo contínuo de erros e acertos, de inovação e ampliação de direitos.

2.3.3) A inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano.

Acreditamos que a questão da inclusão da temática ambiental nas discussões sobre o urbano, idealizada na proposta de um desenvolvimento urbano sustentável, já tenha sido abordada de forma satisfatória na parte em que foram analisados os novos modelos de

⁴¹ O Fórum da Cidade organiza o debate público sobre os destinos da cidade, envolvendo os diversos atores econômicos, sociais e políticos – públicos e privados – da cidade, que por meio de disputas negociadas encontram pontos de convergências e parcerias para engajarem-se no desenvolvimento da cidade (BAVA, 2001).

⁴² Os Conselhos de Representantes consistem em novas formas de organização públicas não-estatais, autônomas, independentes do Estado e de instituições privadas que procuram articular, ao nível regional, representantes, eleitos pela comunidade para atuarem na defesa de seus interesses diretos, na sua relação com o governo local e com as políticas públicas. Uma iniciativa inovadora de articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, parte de um novo desenho de relações entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil, que exigem transformações na forma de governar tradicional do Executivo e do Legislativo (BAVA, 2001).

planejamento urbano no país. Entretanto, cabe sintetizar as suas principais idéias, procurando referenciá-las a um contexto de inovações e reapropriações de conceitos, característicos destas ditas “novas” práticas do planejamento urbano no país.

No rastro das mudanças ocorridas nas últimas décadas no mundo, a questão ambiental (re)incorpora no debate do planejamento urbano, segundo Sampaio (2003), um discurso de totalidade, revisto e adaptado, como uma categoria de análise útil à compreensão e intervenção no espaço terrestre, em todas as escalas de tratamento. Entretanto, esse conceito de totalidade não é explicitamente utilizado; em geral, ele vem sendo largamente substituído por um outro termo menos dialético, o de “holismo”.

Assim essa “nova” concepção de desenvolvimento urbano, proveniente da questão ambiental, que reúne agora uma visão holística de mundo, baseia-se numa espécie de “solidariedade interespacial”, não só urbana, mas, sobretudo, planetária (BUARQUE, 1996 apud SAMPAIO, 2003). Ou seja, reúne tanto ações localizadas micro-espaciais, como também ações que levem a uma suposta unidade orgânica com o mundo ao redor, incluindo aí desde o entorno próximo até o mais distante e longínquo.

Sendo assim, essa “solidariedade interespacial” como pressuposto para um desenvolvimento urbano sustentável, está baseada na teoria de uma plena integração e de uma coordenação efetiva entre os diferentes agentes nos espaços diferenciados, global, nacional, regional e local, para que se efetive. Por outro lado, essa “solidariedade interespacial” também pode ser alcançada por uma total integração de objetivos sociais, econômicos e ambientais, numa complexa matriz de totalidades dependentes e complementares que se interpenetram, sendo capazes de elevar a qualidade de vida das pessoas. Todo esse pensamento sem colocar em risco o crescimento econômico e sem negar o capitalismo e suas crises.

Assim, como aborda Sampaio (2003), da forma como vem sendo promovida, nada parece representar um obstáculo real para os teóricos do *mainstream* da sustentabilidade, no afã de viabilizar esse projeto; parecem retomar a idéia de um planejamento integral e integrado, como se dizia em um passado recente, revogando-se a lógica do capitalismo e suas crises cíclicas estruturais e conjunturais. Dentro dessa mesma relação, a operacionalização dessa idéia de desenvolvimento urbano sustentável, no mundo subdesenvolvido, a exemplo do antigo conceito de desenvolvimento integrado adotado pelo SERFHAU, ressalta a partir de um novo contexto o tom das contradições inerentes à prática do planejamento urbano e regional no país.

Procurando avançar para além da crítica pura e simplesmente, destacamos que a cidade real equivale a um campo de forças, não podendo querer transformar-se numa cidade-ideal, como se fosse uma unidade orgânica, que busca aplainar e minimizar os conflitos, como pregado na visão totalitária. Na prática, a operacionalização concatenada de ações e objetivos tão amplos como os requeridos pelo desenvolvimento urbano sustentável, mesmo quando aceitos, deve teorizar a cidade como uma totalidade dinâmica, abrigando a diversidade e contradições inerentes ao processo de desenvolvimento; e, de imediato superar automaticamente questões antigas, mas ainda imprescindíveis à sustentabilidade ambiental urbana e regional tais como: a modificação na estrutura de distribuição da renda, reestruturação do padrão tecnológico dominante nos processos produtivos e o redirecionamento na pauta de consumo dos distintos grupos sociais. Sem os quais, o discurso da sustentabilidade não ultrapassa o campo abstrato, ilusório e de forte conteúdo ideológico.

2.3.4) A politização da questão urbana.

Uma das práticas que mais têm recebido destaque da literatura especializada, dentro dos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, é a maior politização da questão urbana, que tem início principalmente com a multiplicação das formas de organização e defesa dos interesses dos segmentos sociais específicos e o processo de redemocratização do país, que culminou com a Constituição de 1988, que incorpora o princípio da participação direta na administração pública, estabelecendo mecanismos de reforço a iniciativas populares.

Como aponta Bava (1995), diferentemente de outros países latino-americanos, a redemocratização no Brasil não se restringiu ao restabelecimento de formas de representação legitimadas pelo voto. Ela inovou, através da criação efetiva de novos direitos que procuravam romper com o poder das forças conservadoras, buscando o desenho de um novo projeto social e político. O que se percebe é que a agenda política construída na década de 1980 tinha a questão democrática como um dos seus centros e como elemento determinante desse processo a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios de governo.

Esse novo modelo de “democracia urbana”, de acordo com Soares & Gondim (1996), pode ser descrito em três grandes ciclos. O primeiro é caracterizado pela valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais, a condenação do autoritarismo com propostas que procuravam ultrapassar os marcos das representações parlamentares e uma certa mudança no comportamento de setores da esquerda quanto à postura das organizações da sociedade civil, que passam a abandonar uma postura

meramente contestatória, passando a combinar reivindicações com interlocuções diretas com as agências estatais. O segundo ciclo é marcado pela chegada ao poder da esquerda em algumas das principais cidades do país, nas eleições de 1988, inaugurando uma concepção centrada na capacidade ativa do povo; o discurso da participação direta ganha maior radicalidade pela ênfase na proposta de instalação de conselhos populares deliberativos e a discussão do orçamento municipal. O terceiro ciclo reforça a idéia do orçamento participativo e introduz os conceitos de parceria e desenvolvimento econômico local como condição para administrações bem sucedidas. Outra característica diferencial deste último ciclo é a combinação de formas de participação semidireta na gestão (conselhos setoriais) com a parceria da iniciativa privada, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos.

Verifica-se que a participação popular na administração pública, pelo menos no discurso, tornou-se hegemônica na cultura política brasileira recente, ou seja, deixou de ser apanágio dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e passou a ser incluída nas propostas de governos das mais diferentes correntes ideológicas (MARICATO, 2001; SOARES & GONDIM, 1996). Por outro lado, dentro desta espécie de consenso sobre as virtudes da participação, um grande número de mecanismos de participação tais como conselhos, iniciativas populares, audiências públicas foi incorporado às leis orgânicas municipais. Entretanto, como aborda Maricato (2001), a simples formulação não viabilizou a democratização das relações sociais, fazendo-se necessário a sua operacionalização e isso implica ação e enfrentamento de conflitos. Como é reconhecido, a sociedade brasileira tem tradição de ignorar, ou escamotear a existência dos conflitos sociais. Assim, a construção de espaços de participação social, que dê voz a toda a população (em especial aos que nunca tiveram), fazendo emergir os diferentes interesses presentes nas cidades, objetivando a

superação de uma tradição autoritária como a do Brasil é uma tarefa difícil, contudo altamente transformadora.

Tão importante como destacar a importância e o caráter inovador que o processo de democratização do planejamento e da gestão urbanos assumem no país é ressaltar os desafios e obstáculos a que tal processo está submetido.

Souza (2002), apoiando-se na síntese realizada por Abers⁴³, sob os obstáculos para a participação, aponta três problemáticas: *a problemática da implementação*, tais como boicotes patronais, escassez de recurso devido ao desperdício, à incompetência gerencial, conflitos ideológicos, resistência corporativa e tecnocrática dos técnicos em aceitar a participação popular; *a problemática da cooptação*, desfiguração do esquema de participação transformando-o numa ferramenta de instrumentalização da sociedade civil por parte das forças políticas no poder do Estado, com a finalidade de eliminar os focos de conflitos, evitando que se perpetuem pelo governo; *problemática da desigualdade*, insere-se nas dificuldades para a participação voluntária inerentes à condição de vida da população mais pobre que em geral apresenta menos disponibilidade (de recursos, tempo, formas de se locomover, capacidade de articular suas demandas com fluência, desembaraço e autoconfiança) para participar que as demais classes sociais.

Somam-se a esses obstáculos da participação algumas outras dificuldades enumeradas por Ribeiro (1995): a baixa representativa dos movimentos sociais em relação ao conjunto da população, a predominância de um corporativismo de bairro, em detrimento dos interesses gerais da população e a heterogeneidade dos movimentos sociais no que se refere a

⁴³ ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy-Making in Porto Alegre, Brazil*. Los Angeles. Tese de Doutorado submetida à University of California, 1997.

sua representatividade numérica, tornando problemático o processo decisório, baseado na igualdade de votos dos representantes.

Com tantos obstáculos, fica fácil de perceber que a participação popular no planejamento e na gestão urbanas não é algo trivial. Além disso, com uma certa diluição nas marcas ideológicas do discurso que vem ocorrendo nesses novos tempos, a retórica da participação torna-se simpática, mas, não raro, vazia e enganosa. Exatamente quando submetida à necessidade de superação de seus obstáculos, ou quando se tenta vender apenas uma imagem de “cidade democrática”.

Desta forma, se de um lado é fácil constatar a persistência ainda de fortes traços conservadores nas relações do poder a que está submetido o planejamento urbano, por outro lado, cabe reconhecer o significado das importantes mudanças que estão ocorrendo nos espaços urbanos mais complexos, como as grandes cidades. Estas mudanças na sua grande maioria são fruto da legitimação de demandas coletivas que têm exigido e provocado uma nova contratualidade política e uma nova consciência de direitos, deveres e desafios.

2.3.5) Reconhecimento da cidade real.

Como bem aponta Rolnik & Nakano (2001), o reconhecimento dos assentamentos informais⁴⁴ precários como parte integrante da cidade é um dos maiores avanços e inovações no campo da política urbana no Brasil. O destaque que o tema assume leva em consideração a tradição das políticas urbanas no país, em que o assunto era tratado como caso de polícia. Somam-se as mudanças na economia mundial que têm acentuado os níveis pré-existente de desigualdade nas cidades, cujos reflexos são visíveis: a população favelada no país que era de cerca de 2,2 milhões em 1980, passa para mais de 5 milhões em 1991, o Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas espalhadas pelo país (TASCHNER, 2003), em grandes cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo pelo menos 50% da população desses municípios vive ilegalmente (FERNANDES, 2003).

A política em relação aos assentamentos informais tem passado ao longo do tempo por transformações que vão desde sua proibição; as políticas de remoção, complementada pelos conjuntos habitacionais ou unidades residenciais individuais; até, muito timidamente, antes da década de 1980, à política de urbanização com permanência das populações nos locais (BENETTI, 2004). Durante décadas, as vozes que defendiam a urbanização dos assentamentos informais eram vistas como extremistas e perigosas.

Com a extinção do BNH, em 1986, as políticas relativas à habitação e aos assentamentos informais passam para a responsabilidade estadual ou municipal. Num primeiro momento destas novas políticas para os assentamentos informais, posterior a Constituição de 1988, são desenvolvidos projetos de mutirões, que visavam a melhorias da infra-estrutura interna das favelas. Além do caráter mobilizador, essas experiências, embora com recursos modestos, obtiveram alguns resultados na melhoria das condições de vida de

⁴⁴ O único critério uniforme que distingue os assentamentos informais dos outros tipos é o fato de constituírem ocupações ilegais da terra, já que sua ocupação não se baseia nem na propriedade da terra nem no seu aluguel

muitas comunidades e treinaram equipes técnicas das prefeituras para intervirem nesses espaços.

A partir do diagnóstico da crise urbana, das condições de exclusão social e da ampliação do debate sobre a urbanização de assentamentos informais, a maneira de pensar esses espaços em relação à cidade sofre profundas transformações. Para Davidovich (1997), a retomada da problemática das favelas, após a Constituição de 1988, apresenta como inovação o fato de esta problemática passar a ser uma questão limitada à alçada municipal, onde se reafirmam idéias de integrá-la como parte da cidade formal. Outro aspecto abordado é a adoção de um sistema de parcerias para a consecução do projeto e financiamento das obras.

Não se trata mais apenas de o Estado promover a construção de habitações, mas sim, de garantir aos cidadãos o acesso à cidade, com toda a infra-estrutura, serviços e equipamentos necessários, que sustentam a vida urbana moderna. Acrescenta-se a idéia de que o patrimônio construído pela população dos espaços informais deve ser na medida do possível, preservado; a urbanização dessas áreas encara-a como parte da cidade, e não como um organismo isolado. Ao contrário da imposição de modelos e ordenamentos previamente aceitos, os projetos urbanos para as áreas informais têm procurado valorizar ao máximo os locais, as conformações espaciais existentes e incorporando sob essa trama novas formas de valorizar o patrimônio construído, os ambientes naturais e visuais. A grande preocupação destas intervenções é eliminar os sinais de segregação espacial que caracterizam esses assentamentos informais, procurando integrá-los à cidade (BENETTI, 2003).

Considerando que a grande população que mora nos assentamentos informais não tem condições econômicas e sociais de participar do mercado imobiliário de habitação

privado, nem dos programas de produção ou financiamentos estatais sem grande subsídio, conclui-se que a população destas áreas compõe um dos grupos sociais prioritários da ação estatal, sobre o qual deve se debruçar para criar condições de desenvolvimento social e econômico. Contribui para isso o fato de que são nesses espaços informais que encontramos a maior parte dos grupos socialmente mais vulneráveis. Assim, torna-se evidente a necessidade de a ação estatal formular e implementar políticas específicas para os assentamentos informais.

Entretanto, uma importante questão apontada por Davidovich (1997) diz respeito a até que ponto a retomada da problemática dos assentamentos informais se insere em processos da economia urbana, convergindo para preceitos vinculados ao ideário neoliberal de reforma municipal, que preconiza uma gestão empresarial e uma racionalidade administrativa para a superação de posições clientelistas e de situações de ineficácia no setor público. Para a autora, neste contexto de um empresariamento urbano, as intervenções urbanas tornam-se um recurso a fim de dar funcionalidade à lógica da produção propriamente dita, ou seja, um certo disciplinamento dessas classes populares, ditado por determinadas políticas sociais. Assim, o eixo desse tipo de planejamento estaria assentado sobre o binômio urbanismo (melhorias físico-ambientais) / questão social (medidas focalizadas nos assentamentos carentes), com a cidade assumindo um papel mediador e com a capacidade de assegurar ações modeladoras do comportamento sob o viés unificador dos recursos urbanísticos.

Adotando uma postura crítica a respeito dessa abordagem sobre os assentamentos informais, vale considerar que nestes casos os espaços de informalidade são normalmente focalizados como entidade homogênea e insulada sem inter-relação com a dinâmica urbana de toda a cidade. Além disso, essa concepção de planejamento privilegia a intervenção tópica ou pontual, proporcionando assim uma seletividade para os locais de

investimento público e/ou privados, assumindo uma orientação em que a delimitação territorial favorece a flexibilidade e otimização de políticas públicas e a absorção de conflitos. Desta forma, sem querer desmerecer os possíveis benefícios sociais que podem ser revertidos para os moradores destes espaços, tais medidas não aparentam ser suficientes para promover o objetivo que pelo menos no discurso é central, o da integração social da população dos assentamentos informais (DAVIDOVICH, 1997).

Com base em experiências brasileiras e de outros países na atuação sobre aos assentamentos informais, Bueno (2001), estabelecendo uma sistemática referente a ação sobre essas áreas, indica que a intervenção nesses espaços deve ser assumida predominantemente pelo Estado. É fundamental a integração das ações nos assentamentos informais com outras políticas abrangentes de moradia, recuperação urbana ambiental, geração de emprego e renda nos níveis local, regional e nacional. O autor considera quatro ações públicas como fundamentais para o sucesso de programas de urbanização de assentamentos informais:

1. Atendimento às ocorrências emergenciais – essa necessidade se faz em virtude das características de grande parte dos assentamentos informais, que os torna sujeitos a enchentes, deslizamentos de terra, desabamentos, incêndios e outros acidentes. Pois, esse tipo de atendimento possui uma logística de apoio diferenciada do atendimento habitacional da urbanização desses espaços, de mais longo prazo;
2. Produção de novas unidades habitacionais – a remoção planejada de famílias se faz necessária nas situações de risco e áreas com alta densidade. Para que isso ocorra, é preciso haver uma produção planejada (anterior) de habitações para esse fim, bem como mecanismos de contrato e financiamento compatíveis com as classes de renda e inserção econômica dos moradores a serem removidos. Assim, a obra de erradicação

de riscos deve ser uma ação sistemática e integrada à produção de alternativas habitacionais e à urbanização de todo o assentamento informal.

3. Complementação da urbanização da periferia – a urbanização dos assentamentos informais deve fazer parte de um conjunto de intervenções, visando complementar a urbanização de áreas mais amplas, sistema viário, de macro e microdenagem e esgotamento sanitário e a partir de uma leitura criativa das áreas informais e de seu entorno, a fim de criar espaços comunitários, acessibilidade e tratamento paisagístico;
4. Urbanização como processo – a urbanização de um assentamento informal deve englobar as fases de reivindicação, registro na prefeitura da existência de uma área-problema, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução. Entendendo essa urbanização como um processo, estas fases devem estar ligadas a três importantes etapas, que em muitos casos, são deixadas de lado: acompanhamento e manutenção urbana; regularização fundiária e intermediando todas as etapas descritas o dialogo entre a sociedade e o poder público para afirmação de um contrato social (BUENO, 2001).

III) METODOLOGIA

3.1) Metodologia.

Entendendo que a questão do método de pesquisa deve ter como pressuposto a conjugação do aporte teórico e sua reflexão no objeto empírico. Propõe-se nesta etapa do trabalho, a partir dos enfoques metodológicos qualitativos de análise, encaminhar a formação de uma estrutura de indagação e questionamentos para aplicação sobre o objeto empírico a ser analisado, a partir da construção de “quadros resumo”. Estes quadros têm como base, o cruzamento das informações analisadas até o momento, sobre os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos e as “práticas inovadoras” dentro de cada um dos três modelos adotado: Plano Estratégico Liberal Competitivo, Reforma Urbana Democrático-Redistributivista e o Desenvolvimento Urbano Sustentável.

A síntese a ser exposta, nos quadros que seguem, procura recolher das revisões bibliográficas contidas nos capítulos anteriores, os principais conceitos e abordagens associadas a cada uma das vertentes em estudo, sintetizando um marco de análise e procurando valorizar categorias que passarão a ser objeto de interpretação nos estudos de caso adotados pelo estudo.

Complementando essa base, inserimos uma coluna dentro de cada quadro, contendo uma análise à luz dos conceitos e idéias propostos pelos autores, utilizados como referenciais teóricos, no item 2.1 deste estudo. Esta análise procura evidenciar as diferenças entre o “novo” e o novo. Ou seja, a crítica exposta neste espaço procura identificar, as dificuldades que estes novos modelos encontram de superar, “antigas” práticas e tradições ainda presentes no planejamento, ou, até mesmo, a contribuição destes na perpetuação destas práticas tradicionais. Da mesma forma, procura encaminhar, para análise dos estudos de caso, as possíveis contradições existentes na prática, quando da aplicação destes modelos.

Cabe ressaltar que essas práticas, vistas a partir destes três modelos de planejamento e gestão urbanos adotados, da forma como são apresentadas, conformam tipos-ideais. Compondo assim, uma construção intelectual simplificadora da realidade para salientar o recorrente, o geral e o típico, apresentados na forma de conjuntos de características ou atributos (BURKE, 2002). Todavia, esse enquadramento das características de cada prática dentro das vertentes pode parecer, em certos momentos, imperativo ou mecânico. Entretanto, apesar destes possíveis percalços, a síntese proposta se justifica pelos próprios questionamentos e hipóteses que o trabalho procura levantar.

A partir das referidas abordagens em estudo, o grande questionamento que se coloca a esse trabalho é se estes modelos que a literatura vem convencionando chamar de “novos” ou “inovadores” no planejamento urbano, configurados pela - retomada dos ideais redistributivistas presentes na proposta da reforma urbana de 1963 - pela reinserção de preceitos liberais agora vinculados a um “empresariamento urbano” e materializado pelo planejamento estratégico - assim como, a emergência e aprofundamento da temática ambiental no campo do planejamento urbano, compõem realmente novas formas de intervir na questão urbana ou seriam reformulações de antigas abordagens, reafirmando uma antiga

prática do planejamento brasileiro de reprodução de modelos, todavia, feitas com adaptações ao “pensamento social” vigente no momento.

Levando em consideração esse questionamento central, adotaram-se como estudo de caso as experiências recentes de intervenção do poder público na cidade de Vitória: Plano Estratégico de Vitória – Vitória do Futuro – Agenda 21 Local e o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda – Projeto Terra.

A escolha destas experiências se deve à importância que as mesmas assumem no planejamento urbano da cidade; por possuírem características que as inserem nos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, já especificados; um tempo de implantação suficiente a um estudo desse nível; além de consistirem em duas experiências implementadas numa mesma legislatura, porém, em níveis distintos de atuação do planejamento municipal: a dos planos (Plano Estratégico da Cidade) e a dos programas/projetos e ações concretas (Projeto Terra).

Neste sentido, considerando esses “novos” modelos de planejamento e gestão e as recentes experiências da cidade de Vitória, formulam-se algumas hipóteses que guiam o presente estudo:

- Mesmo que possamos identificar importantes pontos de inovação nas atuais vertentes do planejamento e gestão urbanos como uma maior preocupação do planejamento urbano com a questão do desenvolvimento econômico local, uma maior politização do planejamento (participação popular), a descentralização das políticas urbanas, a inserção da temática ambiental (sustentabilidade urbana) e o reconhecimento da

cidade real, o presente trato da questão urbana ainda mantém a característica de reeditar antigas práticas do planejamento urbano, adaptadas ao pensamento vigente no momento.

- Na escala mais ampla do planejamento municipal (planos), há uma relação mais próxima aos modelos pré-estabelecidos (tipificados) de planejamento, possibilitando uma maior distinção entre “novas” e “antigas” práticas do planejamento urbano; ao passo que, nas escalas menores de atuação (programas/projetos e ações) há um maior grau de hibridismo entre estas práticas; uma dispersão das suas características e uma falta de distinção quanto à filiação a esses modelos; essas desvinculações são produto dos graus de liberdade que diminuem frente às determinações que provêm de âmbitos mais amplos, inclusive superiores aos de formulação do planejamento (planos);
- Há um certo hibridismo, ou até mesmo uma contradição, nas atuais práticas de planejamento desenvolvidas pela municipalidade na cidade de Vitória, evidenciada por uma identificação dos discursos do Plano Estratégico de Vitória e do Projeto Terra, respectivamente, com o “Plano Estratégico Liberal-Competitivo” e a “Reforma Urbana Democrático-Redistributivista”, permeados pela inserção das temáticas ambientais, neste caso associado à Agenda 21. No entanto, na prática, o discurso oficial procura extrair desta suposta contradição a idéia de complementaridade e compatibilidade destas ações, a fim de encobrir e legitimar um projeto de cidade pré-definido, ligado ao empresariamento urbano.

O universo da pesquisa empírica é formado por participantes dos dois processos analisados, Vitória do Futuro e Projeto Terra, a destacar: Prefeito Municipal, Secretários Municipais das áreas afins, técnicos da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), consultores, membros do Conselho Municipal e Consultivo do Vitória do Futuro e moradores da Poligonal 12 – bairro Ilha das Caieiras.

As unidades de análise do estudo são de três tipos principais: os documentos oficiais da Prefeitura de Vitória, trabalhos acadêmicos e contratados pela PMV sobre os casos em estudo e os participantes desses processos. Com relação aos documentos oficiais foram utilizadas com maior ênfases: o Plano do Vitória do Futuro 1996 e da revisão de 2002; publicação da PMV sobre o Projeto Terra e sobre as principais ações da gestão municipal em Vitória 1997-2004, e, os diagnósticos apresentados pelos especialistas do Vitória do Futuro. Com os participantes dos processos (Vitória do Futuro e Projeto Terra) foram realizadas entrevistas com questionários que procuraram envolver o processo de elaboração, o discurso (as propostas propriamente ditas, planos e ações) e a prática (implementação).

Em função da carência de dados que avaliassem a efetividade e impacto das políticas públicas desenvolvidas pela municipalidade em Vitória, no período 1997-2004, bem como a grande abrangência dos temas envolvidos neste estudo, procurou-se restringir a análise da implementação dos casos aos estudos já existentes, aos diagnósticos dos especialistas (no caso do Vitória do Futuro), às entrevistas com os participantes e observações in loco (no caso do Projeto Terra), destacando as seguintes questões nas cinco práticas em estudo:

- Desenvolvimento Econômico Local: ênfase dada pelos projetos na questão do Desenvolvimento Econômico Local;

- Descentralização e Participação Popular: avaliação da participação da sociedade na elaboração e implementação das ações propostas, relação dos projetos com os canais de descentralização e participação existentes na municipalidade - Administrações Regionais, Conselhos Gestores e Orçamento Participativo;
- Sustentabilidade: inserção da temática ambiental nos casos analisados e a noção de sustentabilidade pretendida pelos projetos;
- Reconhecimento da cidade real: avaliação do Projeto Terra (em função deste ser o principal e o mais amplo instrumento de intervenção sobre os assentamentos informais precários em Vitória).

Com base nestes pontos elencados para a análise dos estudos de casos e de posse dos “quadros resumo”, que seguem, poderemos avaliar o grau de compatibilidade entre os projetos desenvolvidos em Vitória e os “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, bem como alguns resultados alcançados por estes.

3.2) Quadros resumo.

QUADRO 3 - Plano Estratégico Liberal Competitivo

Práticas inovadoras	Características - principais conceitos e abordagens associadas.	Comentários – análise crítica encaminhando aos estudos de casos
Desenvolvimento econômico local	<p>Ênfase na atração de capitais globalizados a partir de uma competição entre cidades;</p> <p>Subordinação ao modelo de ajustamento estrutural e aos objetivos do desempenho macroeconômico;</p> <p>Parcerias público-privadas estruturadas sob a égide de uma intermediação política clientelista e de forma extremamente excludente;</p> <p>Revalorização da liberdade do mercado;</p> <p>Estratégia sustentada por grandes projetos com os quais se procuram alavancar as dinâmicas urbanas de crescimento;</p>	<p>Não enfrenta os problemas estruturais do modo de acumulação capitalista; ao contrário, intensifica-o, a partir do rebatimento na cidade do modelo de abertura e extroversão econômica propugnada pelo receituário neoliberal.</p> <p>A abordagem competitiva cumpre o papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Não capta as dinâmicas locais e apresenta um inexpressivo caráter redistributivo, intensificando as perversidades do processo de globalização.</p> <p>Apesar de algumas melhorias com relação aos atributos e recursos infra-estruturais e simbólicos, valores de uso do grande capital transnacional, estas melhorias não conseguem romper com a situação de espoliação urbana nas cidades, sendo muitas vezes fator de intensificação desse processo.</p>
Descentralização	<p>Alimenta o discurso da ineficiência do Estado e a necessidade de privatização;</p> <p>Busca superar os limites da burocracia administrativa e a modernização da gestão pública;</p>	<p>A subordinação do processo descentralizatório à lógica econômica vigente, apoiando-se na transferência de responsabilidades do setor público para a iniciativa privada, acaba por inserir os bens e serviços indispensáveis a toda a população, na lógica do consumo.</p> <p>Os avanços identificados com relação a superação dos limites da</p>

	<p>pública;</p> <p>Coordena horizontalmente e verticalmente os seus diversos níveis territoriais-administrativos;</p> <p>A lógica competitiva das cidades tem enfatizado no processo a questão da guerra fiscal.</p>	<p>burocracia e a modernização da gestão pública, a partir da assimilação de estratégias empresariais, esbarram no fato de não priorizarem a base territorial como referência na distribuição das ações, não abrirem à tomada de decisões sobre a gestão cotidiana dos equipamentos e serviços a toda a população de forma autônoma.</p> <p>Processo descentralizatório, neste caso está muito mais integrado a um quadro de reformas macroestruturais, caracterizado por uma aguda crise do capitalismo, refletida na crise fiscal e na diminuição das capacidades do Estado, do que a um processo de priorização de questões sociais.</p> <p>As políticas descentralizatórias funcionam como “pacotes isolados”, embriões de novos pactos territoriais funcionais que não tomam como base o fator produtivo e suas implicações regionais e locais. Ou seja, não mantêm coerência entre si, levando à anulação recíproca dos resultados porventura obtidos e ao fortalecimento das mazelas estruturais que dizem combater.</p>
<p>Inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano</p>	<p>Questões cruciais das cidades (miséria urbana) são redefinidas como problema paisagístico ou ambiental;</p> <p>Qualidade do meio ambiente urbano adquire grande importância para se criar uma imagem “de marca” para a cidade;</p> <p>(Re)incorpora o discurso de totalidade e a idéia um planejamento integral e integrado;</p>	<p>O discurso nesta abordagem refere-se a uma ecologia localizada, empobrecida em lugar de reivindicar uma ecologia abrangente que retome os problemas a partir de suas próprias raízes. Ou seja, trata-se de uma conjugação de uma perspectiva dentro da linha da “satisfação de necessidades básicas” com uma preocupação com o problema da finitude dos recursos naturais e da fragilidade dos ecossistemas.</p> <p>As estratégias adotadas se confundem com o modelo produtivo adotado pelo <i>mainstream</i> e que, por definição, é desrespeitador dos valores desde os dons da natureza até a vida dos homens. O resultado de todo esse agravo é um espaço empobrecido e que também se empobrece ambiental, social, política, cultural e moralmente.</p> <p>A operacionalização da sustentabilidade urbana ressalta, a partir de um novo contexto, o tom das contradições inerentes à prática do planejamento urbano inserida na lógica de crescimento econômico,</p>

		sem colocar em risco e sem negar o capitalismo e suas crises.
Politização do planejamento	<p>Privilegiam-se, nos processos participativos, a segmentação e a focalização;</p> <p>Estimula a participação estruturada por uma consciência de crise e o patriotismo de cidade;</p> <p>Transforma intenções e objetivos em ações imediatas;</p> <p>Utiliza-se da cooptação com a desfiguração do esquema de participação transformando-o numa ferramenta de instrumentalização da sociedade civil e eliminando os focos de conflitos;</p>	<p>Apesar da roupagem democrática e participativa, a politização do urbano, nesse caso, implica subordinar os interesses de muitos aos interesses hegemônicos.</p> <p>Verifica-se a necessidade de uma unidade que busca “salvar” a cidade, levando-a à vitória sobre as demais cidades que competem pelos mesmos investimentos.</p> <p>A existência dos conflitos sociais é ignorada, ou escamoteada, a fim de se vender apenas uma imagem de “cidade democrática”.</p> <p>Não são construídos espaços efetivos de participação social, que dêem voz a toda a população, fazendo emergir os diferentes interesses presentes nas cidades e objetivando a superação de suas desigualdades.</p>
Reconhecimento da cidade real	<p>Flexibilização dos controles regulatórios;</p> <p>Enfoque das questões críticas e emergentes que bloqueiam a produtividade urbana, orientando-se estritamente pela noção de custo-benefício;</p> <p>Urbanizações e reestruturações urbanas fracionadas, tópicas ou pontuais, cujos espaços são focados como entidades homogêneas e insuladas sem inter-relação com a dinâmica urbana de toda a cidade;</p> <p>Estratégia de intervenção assentada sobre o binômio urbanismo (melhorias físico-ambientais) / questão social (medidas focalizadas nos assentamentos carentes), visando a assegurar ações modeladoras do</p>	<p>Inova-se com a problemática dos assentamentos informais, passando a ser uma questão limitada à alçada municipal, pela adoção de um sistema de parcerias para a consecução dos projetos e pelos acordos acertados entre as prefeituras e agências de financiamento internacionais.</p> <p>Entretanto, essas inovações rebatem no fato de que essa abordagem converge para preceitos de reforma municipal, que preconizam uma gestão do tipo empresarial e uma racionalidade administrativa.</p> <p>As intervenções do ambiente urbano são assumidas como recurso para propiciar funcionalidade à lógica da produção propriamente dita, perspectiva que se associa, necessariamente, à reforma da vida cotidiana das classes populares, no sentido de conseguir um disciplinamento de certo modo ditado por políticas sociais.</p> <p>Assume-se a fragmentação na abordagem da cidade, com o discurso de oferecer maior agilidade e flexibilidade quanto ao meio de sua</p>

	<p>comportamento sob o viés unificador dos recursos urbanísticos.</p> <p>Transformações por projetos, o projeto precede o plano, com uma certa uniformidade no discurso e nas intervenções;</p> <p>Seletividade para os locais de investimento público e/ou privados visando à maior flexibilidade, otimização e à absorção de conflitos;</p> <p>Dificuldade de integração com programas de longa duração desenvolvidos por outros órgãos públicos;</p>	<p>realização, através da propagada cooperação público-privada, seguindo uma tendência mundial em função da crise do Estado e da conseqüente redução do financiamento público.</p> <p>A cidade assume o papel de mediadora, capaz de assegurar intervenções modeladoras do comportamento, através do viés dos recursos urbanísticos.</p>
--	---	--

QUADRO 4 - Reforma Urbana Democrático Redistributivista

Práticas inovadoras	Características - principais conceitos e abordagens associadas.	Comentários – análise crítica encaminhando aos estudos de casos
Desenvolvimento econômico local	<p>Ênfase na solidariedade e valorização das potencialidades locais;</p> <p>O Estado é o grande indutor das políticas de desenvolvimento;</p> <p>Parcerias público-privadas como constituição de um novo contrato social, fundamentado na solidariedade, convivência democrática e pluralidade;</p> <p>Estratégia de desenvolvimento funcionando como contra-tendência ao processo de concentração;</p> <p>A distribuição de renda urbana e o financiamento de espaços e equipamentos públicos / coletivos por meio de parcerias público-privadas ainda se mostram um desafio.</p>	<p>Avança, ao tratar a questão urbana pelo viés do fortalecimento da cidade como espaço de produção, sobretudo de serviços, com ênfase na solidariedade e valorização das potencialidades locais.</p> <p>Ações permanecem no âmbito de uma mitigação maior ou menor das desigualdades, ao mesmo tempo em que não alcançam uma perspectiva de superação profunda do modelo social vigente.</p> <p>Verifica-se uma limitação, porém, não o descompromisso, de as ações locais configurarem contra-tendências, a fim de barrar o processo de concentração. É necessário que se supere a atual estrutura de produção, dos investimentos e do consumo.</p> <p>Aproximação contraditória entre os objetivos de maximização dos lucros e a necessidade de melhor distribuição de serviços e renda nas cidades, materializado pelas parcerias público-privadas (PPPs), que acabam não ultrapassando o plano da provisão de alguns serviços e “mascarando” um certo descomprometimento do poder público com políticas efetivamente redistributivas, tendendo a uma maior justiça social para a totalidade da população.</p>
Descentralização	<p>Confere um maior grau de autonomia orçamentária e decisória aos governos municipais;</p> <p>Visa a operar a gestão territorializada da cidade;</p> <p>Intenção de romper com a cultura institucional fragmentada;</p> <p>Relação direta e imediata da organização representativa com o Território e a população;</p>	<p>Avança para uma melhor definição de entidades territoriais, segundo uma tipologia de serviços a prover e de ações a desenvolver, procurando ser um instrumento democrático do processo decisório das políticas públicas.</p> <p>Não há uma consolidação efetiva de um maior grau de autonomia orçamentária e decisória por parte dos governos municipais e da população envolvida.</p> <p>Cada nível de escala das ações deve ser objeto de uma ação adequada dos recursos necessários ao exercício efetivo das funções</p>

	<p>Inexistência de uma política de descentralização estruturada que oriente a reforma das diferentes políticas sociais.</p>	<p>atribuídas, devendo ser inteiramente deferido ao escalão administrativo correspondente. O método de transferências, feito segundo critério exclusivo do poder concedente, não raro, politiza a um nível indesejável relações que não deveriam ir além do âmbito administrativo. A ação governamental daí resultante é freqüentemente responsável pelas frustrações dos agentes econômicos e sociais, enquanto a população desatendida não tem a quem dirigir suas queixas.</p> <p>As populações locais devem ter direito decisório, como membros ativos de uma realidade que lhes diz diretamente respeito e sobre a qual devem dispor de recursos institucionais para que sejam ouvidas.</p> <p>Tais como os objetivos sociais que mudam, os limites e as competências referentes a cada nível geográfico de governo não podem ser rígidos. Ao contrário, devem mudar para atender às necessidades emergentes.</p>
<p>Inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano</p>	<p>Apresenta como foco a questão da equidade entre nações e gerações;</p> <p>Erradicação ou redução da pobreza a partir da adoção de parcerias entre o poder público e a sociedade civil, como forma de atingir o equilíbrio ambiental;</p> <p>Avança no relacionamento homem/meio que passa a ser politizado;</p> <p>Carece de uma maior internalização da questão ambiental ao seu ideário.</p> <p>Subestima a complexidade das relações meio ambiente/qualidade de vida;</p>	<p>Os referencias teóricos que orientam essa abordagem pouco se interessaram pela incorporação da temática do meio ambiente às suas análises. A incorporação do tema apresenta sucesso questionável mesmo que objetivando um redirecionamento das políticas anteriormente orientadas para uma mescla de pragmatismo e valorização da dimensão estética (conformando-se em referenciais normativos; para ações visando a redução das assimetrias no acesso a recursos ambientais e uma maior justiça social).</p> <p>Há uma carência de teorização da cidade como uma totalidade dinâmica, abrigando a diversidade e contradições inerentes ao processo de desenvolvimento.</p> <p>Baixa eficácia das ações no sentido de superar questões antigas, mas ainda imprescindíveis à sustentabilidade ambiental, urbana e regional como: a modificação na estrutura de distribuição da renda;</p>

		reestruturação do padrão tecnológico dominante nos processos produtivos, a ingovernabilidade urbana e o redirecionamento na pauta de consumo dos distintos grupos sociais.
Politização do planejamento	<p>Impulsiona novas formas de sociabilidade e uma nova cultura política baseada num contrato social entre agentes do setor público, privado e comunitário;</p> <p>Busca evidenciar os conflitos e adotar normas e padrões democráticos para a sua administração;</p> <p>Apresenta baixa objetivação sistemática, caracterizando uma espécie de tecnocratismo de esquerda;</p> <p>Apresenta baixa representativa dos movimentos sociais em relação ao conjunto da população;</p> <p>Permite a existência de um corporativismo de bairro</p>	<p>A politização da questão urbana é o principal foco desta abordagem, ocorrendo a formulação de um grande número de mecanismos de participação, a necessidade de se avançar para uma nova cultura política, baseada num contrato social entre agentes do setor público, privado e comunitário, bem como a popularização da necessidade de discussão coletiva dos temas referentes à cidade.</p> <p>Esta vertente não tem conseguido se desvencilhar por completo de um certo tecnocratismo, manifestado na ênfase excessiva atribuída a tarefas técnico-intelectuais; pequena atenção dedicada à reflexão dos espaços efetivos de participação, em comparação com o interesse em instrumentos urbanísticos e a coordenação do processo é sempre tutelada pelo Estado.</p> <p>Uma participação visando a uma sociedade autônoma, com instituições autonomistas não deve ser o de uma participação dos indivíduos comandados e coordenados pelo Estado como instância de poder separada. Deve ser uma participação plena, tomando o seu destino, como coletividade, em suas próprias mãos, sem a tutela de instância superior.</p> <p>Assim como a gestão urbana deve corresponder a uma autogestão da sociedade, o planejamento será um autoplanejamento, radicalmente conduzido de forma democrática e descentralizada, além de flexível.</p>
Reconhecimento da cidade real	<p>Fortalece a regulação pública do uso do solo urbano;</p> <p>Assume um modelo de política urbana redistributivo / regulatório.</p>	Inova ao evoluir de políticas que visavam apenas à construção de habitações, ampliando o escopo da intervenção para a garantia aos cidadãos do acesso à cidade, com toda a infra-estrutura, serviços e equipamentos necessários, que sustentam a vida urbana moderna, fortalecendo a regulação pública do uso do solo urbano.

	<p>Reafirma a idéia de integração da cidade informal;</p> <p>Visa a uma inversão de prioridades em relação à política de investimentos urbanos;</p> <p>Introduz novos instrumentos de política fundiária a fim de garantir a função social da propriedade imobiliária e uma distribuição equânime dos custos e benefícios da urbanização;</p> <p>Atua procurando valorizar os locais, a partir das conformações espaciais existentes e incorpora sob essa trama novas formas de valorizar o patrimônio construído, os ambientes naturais e visuais;</p> <p>Sustenta ainda uma forte cultura urbanística, dos meios políticos e técnicos, que se desvincula de especificidades e particularidades do nosso processo de urbanização e mantém um certo distanciamento com a população;</p> <p>Concentração de esforços na elaboração de planos diretores progressistas, cujo poder reformador é superestimado, abordando de forma superficial a função social da propriedade e com a permanência de uma forte vinculação com o planejamento regulatório clássico.</p>	<p>Os objetivos fundamentais redistributivos e de integração à cidade formal, parecem muito distantes caso não se vença às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora no país, bem como a espoliação urbana.</p> <p>As propostas de intervenção não rompem totalmente com a visão de cidade como um dado independente da dinâmica territorial, descambando as vezes meramente para a estética urbana, ou para a dotação de ações focalizadas.</p> <p>O tratamento dessas áreas deve levar em consideração a cultura, o território, dentro de um projeto de autonomia da sociedade.</p>
--	--	--

QUADRO RESUMO 5 - Desenvolvimento Urbano Sustentável

Práticas inovadoras	Características - principais conceitos e abordagens associadas.	Comentários – análise crítica encaminhando aos estudos de casos
Desenvolvimento econômico local	<p>As estratégias para a cidade têm por referência a inserção competitiva na economia globalizada, por meio de alterações de processos e produtos capazes de enfrentar as restrições ambientais associadas ao comércio exterior e aos acordos globais;</p> <p>Substituição paulatina dos instrumentos de caráter punitivo por instrumentos de incentivo e auto-regulação dos agentes sociais e econômicos;</p> <p>Privilégio no que se refere aos instrumentos de incentivo àqueles de natureza econômica, por entender que são mais adequados, face à necessidade de gerar recursos adicionais para os fins específicos da sustentabilidade urbana;</p> <p>Mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade visando, sobretudo a redução de custos, desperdícios, fomento de práticas sociais e tecnologias urbanas sustentáveis;</p> <p>Cobrança pelo uso dos recursos naturais, de maneira a ampliar os recursos financeiros disponíveis, reduzindo o comprometimento dos orçamentos governamentais com os problemas ambientais e dimensionando-os para ações redistributivas;</p>	<p>Evidencia-se nessa visão do <i>mainstream</i> da sustentabilidade urbana a recusa do antagonismo existente entre meio ambiente e a economia, ocorrendo nesta busca pela sustentabilidade nas cidades a ocasião de fazer valer a potência simbólica do mercado como instância de regulação das cidades.</p> <p>Nesse pensamento hegemônico da plena vigência das instituições mercantis, direcionar as cidades para um futuro sustentável significa estimular e promover a produtividade urbana, fortalecer as vantagens competitivas, sem levar em consideração as inúmeras contradições existentes no relacionamento desses processos.</p> <p>Não se verifica um enfrentamento do receituário neoliberal de ajuste baseado no corte de gastos públicos, nas privatizações de empresas estatais e na previdência social, na redução do aparato do Estado, entre outros aspectos. Esse cenário induz à necessidade de se repensar a gestão, o planejamento e a governabilidade urbana.</p> <p>Desta forma, falar de desenvolvimento urbano sustentável é portanto, falar de intervenção do Estado na economia, ou é apenas retórica. Pois, não se pode esperar que o mercado seja distributivo nem que se auto-regule, nem que produza os “bens comuns” dos quais se necessitam, mas que não se podem ser produzidos por atores competitivos, ainda mais em mercados imperfeitos como os dos países periféricos.</p>

	<p>Estímulo ao planejamento estratégico, colocando sérias restrições ao crescimento não-planejado ou desnecessário;</p> <p>Incentivo à inovação, ao surgimento de soluções criativas; abertura à experimentação (novos materiais, novas tecnologias, novas formas organizacionais);</p>	
Descentralização	<p>O Estado Nacional deixa de ser a escala de formação das identidades coletivas e da constituição de instituições garantidoras dos direitos e deveres inerentes a essas identidades. O planeta e o nível local passam a ser os novos territórios da ação coletiva;</p> <p>Incentivo ao surgimento de cidades ou assentamentos menores dentro da grande cidade; privilegiando-se pequenos projetos, de menor custo e de menor impacto ambiental; foco na ação local;</p> <p>Reforço à descentralização das políticas públicas ambientais e urbanas, respeitado o princípio da subsidiaridade, acompanhando a delegação de funções da necessária transferência de recursos, considerando que compete ao município a gestão democrática da cidade sustentável;</p> <p>Aspectos espaciais de planejamento e gestão, envolvendo a necessidade de planejamento e de políticas nas várias escalas e adequados às características regionais, da rede urbana e locais, reforçando a bacia hidrográfica como</p>	<p>Apesar do nítido fortalecimento do poder local promovido por esse enfoque preservacionista, é notável a ausência de mecanismos e de normas de cooperação que permitam melhor articulação entre as diferentes esferas de governo;</p> <p>Neste sentido, o papel da descentralização dentro desta noção de sustentabilidade age apenas como um instrumento de restrição ambiental no processo de acumulação capitalista, ou seja, uma forma de “enverdecer” as políticas públicas e de alívio das responsabilidades tradicionalmente estatais, sem, contudo, contribuir para transformações substanciais no estilo de desenvolvimento.</p>

	<p>unidade de planejamento e identificando competências, assim como necessidades de integração intergovernamental para fiscalização e controle ambiental;</p> <p>Combate à homogeneização dos padrões de gestão a partir da descentralização das ações administrativas e dos recursos, privilegiando-se estratégias mobilizadoras de meios e de parcerias com outros setores;</p> <p>Descentralização das instâncias decisórias e dos serviços não somente como fortalecimento do local, como também, para a diminuição da carga de responsabilidades sobre o setor governamental no que se refere ao desenvolvimento de um modo geral e à preservação do meio ambiente.</p>	
<p>Inserção da temática ambiental nas discussões sobre o urbano</p>	<p>Associação da idéia de “sustentabilidade” à idéia de que existe uma forma social durável de apropriação e de uso do meio ambiente dada pela própria natureza das formações biofísicas.</p> <p>Refiguração do espaço através de uma imagem que articula os campos semânticos distintos da natureza e da cidade;</p> <p>Reproblematização da ação através da aplicação de uma racionalidade científica ecológica do urbano;</p> <p>Reinstituição do tempo por novas formas de duração – patrimoniais – da coisas.</p> <p>Incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais urbanas (habitação</p>	<p>A inclusão da sustentabilidade na agenda urbana responde em grande parte a estratégias de legitimação das cidades em competição por investimentos e inserção na economia globalizada;</p> <p>Não avança para um debate da sustentabilidade para fora dos marcos do determinismo ecológico, o que implica, em afastar as representações indiferenciadoras do espaço e do meio ambiente;</p> <p>A incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais urbanas privilegia de forma limitada a leitura da cidade como matriz técnico-material, propondo a recomposição da cidade a partir de modelos de eficiência eco-energética ou de equilíbrio metabólico aplicados a materialidade do urbano.</p> <p>É necessário questionar a idéia de que o espaço e os recursos ambientais apresentam um único modo sustentável de uso, inscrito na própria natureza do território. Uma perspectiva não</p>

	<p>políticas setoriais urbanas (habitação, abastecimento, saneamento, ordenação do espaço, etc.) pela observância dos critérios ambientais para preservar recursos estratégicos (água, solo, cobertura vegetal) e proteger a saúde humana;</p> <p>Tentativa de associar ações preventivas e normativas de controle dos impactos territoriais, dos investimentos públicos e privados, do combate às deseconomias da urbanização e elaborar planos e projetos urbanísticos integrados com os mais distintos setores envolvidos na gestão das cidades;</p> <p>Institucionaliza órgãos, processos, mecanismos e instrumentos de gestão, que garantam a incorporação da dimensão ambiental no conjunto das intervenções sobre o urbano;</p>	<p>determinística pressupõe que se diferencie socialmente a temporalidade dos elementos de base material do desenvolvimento. Ou seja, que se reconheça a existência de várias maneiras de duração, sejam elas ecossistemas, recursos naturais ou cidades, nos marcos de u/ma reconceituação do “desenvolvimento” em geral.</p>
<p>Politização do planejamento</p>	<p>O modelo de democracia configurado é o participativo, com a pactuação de consensos necessários para que as mudanças no modelo de desenvolvimento sejam operadas;</p> <p>Busca-se o fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação através do incentivo e suporte à ação comunitária;</p> <p>Demonstra grande proximidade com o discurso do planejamento estratégico de cidades, ao inserir a noção de “atores relevantes” nos processos participativos e o estímulo ao consenso;</p> <p>A consolidação de instrumentos, padrões de</p>	<p>A ordem do social deixa de ser a base da legitimidade de discursos e ações, sendo substituída pelo tema do ambiente, que incorporaria as idéias de participação, autonomia local e desregulamentação;</p> <p>Assim como no planejamento estratégico, as soluções participativas para as cidades passam pela necessidade de uma “trégua dos conflitos internos” ou uma espécie de “paz social” a fim de se alcançarem os consensos. Além disso, a adoção da noção de “atores relevantes”, traz implícito o seu contrário, os “atores irrelevantes”, não diretamente envolvidos ou desnecessários para o equacionamento de questões que envolvam conflitos sociais urbanos.</p> <p>Na perspectiva das agências multilaterais, o desenvolvimento urbano sustentável é caracterizado por uma tendência de se</p>

	<p>informação, monitoramento, fiscalização e controle públicos são atributos para a efetivação da participação da sociedade na busca por cidades sustentáveis;</p>	<p>minimizarem os conflitos e de despolitizarem as questões sociais, assim como são os problemas que envolvem a construção de parcerias público-privadas e as possibilidades de controle público sobre a administração local;</p> <p>Há um nítido distanciamento entre as intenções do discurso sobre a participação e as dificuldades relativas à sua efetivação prática e política, na medida em que não são problematizadas as muitas formas de constrangimentos dos sujeitos nos processos que se pretendem participativos.</p>
<p>Reconhecimento da cidade real</p>	<p>Políticas habitacionais procuram incorporar aspectos de sustentabilidade ambiental aos programas, aos projetos e aos empreendimentos que se associam à geração de emprego e renda, ao uso de tecnologias adequadas à preocupação com a geração de recursos para manutenção e ampliação desta sustentabilidade, considerando as especificidades e as diversidades dos grupos sociais envolvidos;</p> <p>Os procedimentos utilizados para lidar com assentamentos e com projetos habitacionais passam a levar em consideração o conforto, a qualidade ambiental e a ecoeficiência, com o máximo aproveitamento de materiais reciclados e apropriados;</p> <p>Incentivo às políticas e ações de acesso à terra, regularização fundiária e redução do déficit habitacional, mediante o combate à produção irregular e ilegal de lotes; parcerias com o setor empresarial privado e com a população; linhas de financiamento para locação social; aproveitamento dos estoques de terras e</p>	<p>As diretrizes desta vertente de promoção da equidade, através da universalização do acesso aos serviços e equipamentos urbanos, que aparentam um certo avanço, podem ser verificadas em qualquer agenda contemporânea para as cidades, com as mais variadas ordens de prioridades.</p> <p>As propostas nesta área da Agenda 21 destoam do discurso do <i>mainstream</i> desta vertente, ao ensejarem a associação de taxas e tarifas à capacidade de pagamentos dos diferentes grupos sociais, a utilização de instrumentos de recuperação de parcela da valorização imobiliária resultante de investimentos públicos, bem como a inserção de temas caros ao MNRU.</p> <p>Embora a desregulamentação e a flexibilização componham a grande ênfase desta vertente para as cidades sustentáveis, a regulação do uso e da ocupação do solo é evocada numa proporção bem menor como estratégia para a preservação e recuperação do patrimônio construído e natural das cidades, demonstrando a forte ambigüidade presente nas propostas desta vertente do planejamento urbano.</p>

	<p>habitações existentes e recuperação de áreas centrais para ampliar o acesso à moradia;</p> <p>Recuperação da valorização fundiária resultante dos investimentos públicos nas áreas urbanas, por meio de instrumentos jurídico-tributários que permitam gerar recursos para programas habitacionais e de melhoria do meio ambiente construído;</p>	
--	--	--

IV) VITÓRIA DO FUTURO?

4.1) Urbanização e planejamento urbano em Vitória/ES.

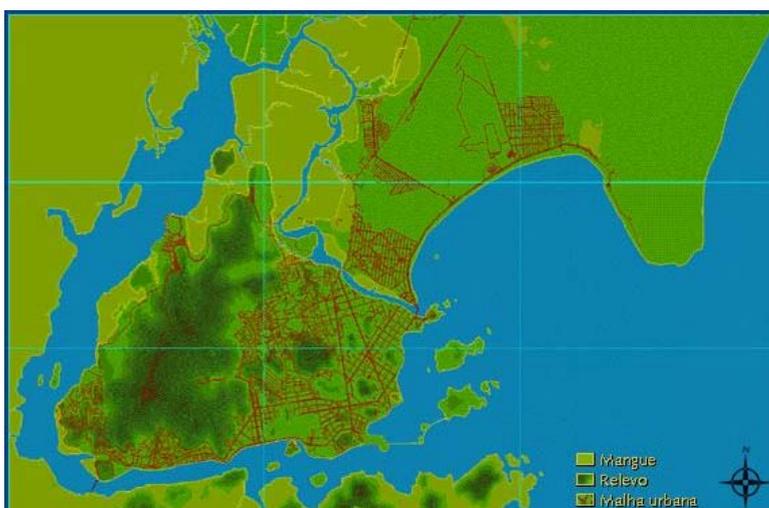
Fundada em 1551, a capital do Espírito Santo, Vitória, é a terceira cidade mais antiga do país. Em função da política de colonização portuguesa que impedia a abertura de caminhos para as Minas Gerais, por terras capixabas, a sua situação de estagnação econômica e de isolamento físico perduraram até meados do século XIX, com o início da colonização européia no interior do estado e o desenvolvimento da cultura cafeeira como elemento principal da economia local. A configuração natural do sítio insular da capital capixaba constituiu-se em mais um empecilho à expansão urbana.

Desde sua fundação até a década de 1960, viveu contida em termos econômicos e locais reestruturando e remodelando a região atualmente correspondente ao centro da cidade. Porém, de acordo com Mendonça (1991, 2001), as intervenções urbanísticas realizadas em Vitória, nas primeiras décadas do século XX até os anos de 1960, não caracterizam um processo de planejamento urbano.

Se por um lado as principais intervenções constantes neste período – Projeto de um Novo Arrabalde (Eng. Francisco Saturnino Rodrigues de Brito, 1896), urbanização do Campinho (Parque Moscoso), Largo da Conceição (Praça Costa Pereira), aterro e urbanização da Avenida Beira Mar (AV. Mascarenha de Moraes), Ilha do Príncipe e Enseada do Suá constituíam-se iniciativas estanques, sem continuidade ou integração, de caráter meramente físico-territorial, não se inserindo em um processo e não abrangendo a totalidade da cidade. Por outro lado, percebe-se uma certa importância destas intervenções como elementos estruturadores da morfologia e para a expansão da cidade, quando desencadeado o seu processo de planejamento urbano (MENDONÇA, 1991).

Ainda segundo esta autora, constitui-se um fato a inexpressiva tradição do planejamento urbano em toda a região da Grande Vitória, facilmente evidenciado na sua história. As primeiras ações neste sentido, na cidade, ocorrem na década de 1960, mesmo período de difusão do planejamento no país, impulsionado, sobretudo, pelos efeitos do fenômeno da urbanização, consequência da crise na agricultura cafeeira capixaba; do êxodo rural e o incentivo à industrialização na região da Grande Vitória.

Para uma análise do processo de urbanização e do planejamento na cidade de Vitória, torna-se essencial observar a sua relação com o impulso econômico do setor secundário, ocorrido a partir da implantação de grandes projetos econômicos no Estado como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), o Centro Industrial de Vitória (CIVIT) e da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Tais empreendimentos contribuíram para a diversificação das atividades econômicas secundárias e terciárias, assim como, a alteração dos valores e condições sociais na região.

FIGURAS 1,2, 3 e 4 - Evolução da malha urbana no município de Vitória.**Figura (1):** Malha urbana Município de Vitória – 1960**Fonte:** www.baiadevitória.ufes.br**Figura (2):** Malha urbana Município de Vitória – 1970**Fonte:** www.baiadevitória.ufes.br**Figura (3):** Malha urbana Município de Vitória – 1980**Fonte:** www.baiadevitória.ufes.br

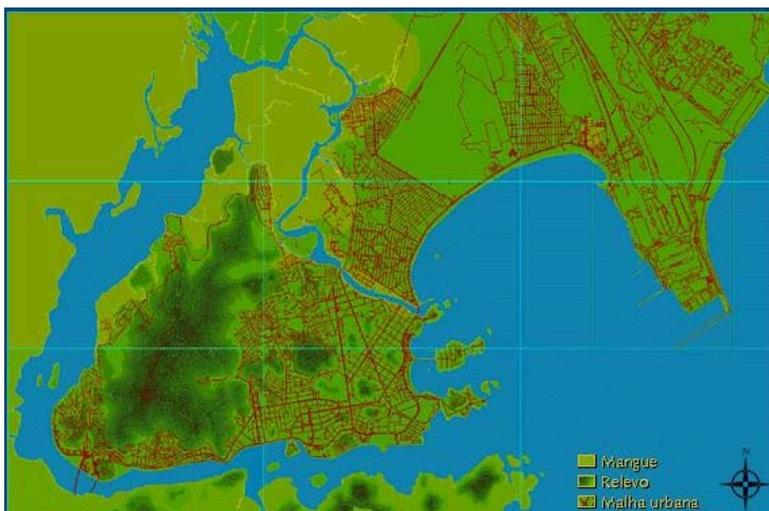


Figura (4): Malha urbana Município de Vitória – 190

Fonte: www.baiadevitória.ufes.br

A implantação desses grandes empreendimentos teve amplo rebatimento sobre o espaço urbano, em especial, o da região da Grande Vitória, cujo núcleo é a capital Vitória. O adensamento populacional provocado por esses investimentos somado à imigração decorrente das transformações tecnológicas e estruturais verificadas na agricultura, levaram a um aumento da população de Vitória de 83.351 habitantes na década de 1960 para 133.019 habitantes na década de 1970 e 207.747 habitantes na década de 1980. Ou seja, nas décadas de reestruturação da economia do Espírito Santo, a cidade teve um aumento populacional de 59,59% na primeira década e 56,18% no segundo período. No ano de 2000, a população total da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) atingiu 1.438.596 habitantes, correspondendo a 46,4% da população do Estado e a cidade de Vitória apresentou uma população de 292.304 habitantes (AVEREM, 2002).

O processo de urbanização de Vitória foi similar ao ocorrido em outras cidades do Brasil e do mundo: crescimento acelerado, desordenado e desigual, provocando o não atendimento dos serviços essenciais e grandes agressões ao meio ambiente. A área de ocupação da cidade se expandiu de forma intensa e desordenada, pressionando o sítio natural. A falta de equipamentos públicos e infra-estrutura adequada para atender os novos moradores, notadamente aqueles de menor poder aquisitivo, gerou a ocupação desordenada na região dos mangues localizados no entorno da

Ilha de Vitória e dos morros. Por outro lado, as regiões tradicionalmente ocupadas pelas classes média e alta sofreram um rápido adensamento populacional, agravado pelo processo de verticalização.

O crescimento desordenado, fruto do desenvolvimento econômico, trouxe graves conseqüências para a capital com o estrangulamento do sistema viário, a produção do déficit habitacional e de infra-estrutura urbana e a ocupação de áreas de risco e de fragilidade ambiental. Além disso, as atividades portuárias e industriais de grande potencial poluidor e degradador elevaram os índices de poluição hídrica, atmosférica e sonora, colocando Vitória em segundo lugar no ranking das cidades mais poluídas do país ao final da década de 1980, ficando atrás apenas de Cubatão (ZECCHINELLI, 2000).

FIGURA 5 – Mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)

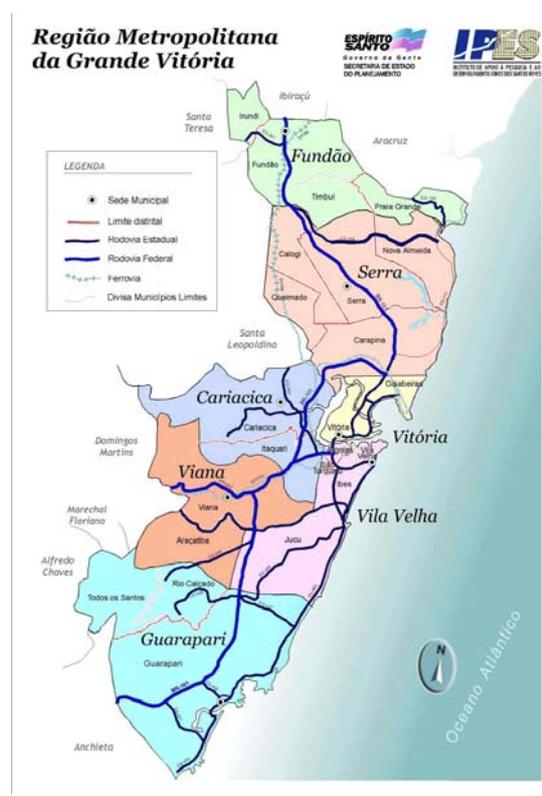


Figura (5) – Fonte: IPES

FIGURAS 6, 7 e 8 – O crescimento desordenado em Vitória



Figuras (6) (7) (8) – Palafitas na Ilha das Caieiras, ocupações desordenadas em Vitória e palafitas em Mangue Seco.

Fonte: <http://www.vitoria.es.gov.br/projetoterra>

FIGURAS 9 e 10 – A bela paisagem da cidade formal de Vitória



Figuras (9) (10) – Vista aérea da entrada da baía de Vitória e das ilhas da cidade de Vitória.

Fonte: <http://www.vitoria.es.gov.br>

Procurando estabelecer antecedentes e o próprio percurso que identifica o processo de planejamento urbano de Vitória, deflagrado a partir do período acima estabelecido, Mendonça (1991) enumera alguns pontos que tentam confirmar o processo.

- A criação e atuação de instituições, comissões, conselhos com atribuições voltadas para o planejamento urbano da Grande Vitória e seus municípios;
- A produção destas instituições, em especial a elaboração e execução de planos, programas e projetos afetos ao desenvolvimento da Grande Vitória e;
- A criação de cursos de graduação e pós-graduação, bem como a realização de encontros, seminários e congressos afetos ao tema, como fruto da necessidade de

ampliar e aprofundar conhecimentos sobre aspectos que envolvem a realidade da região e como estímulo ao aperfeiçoamento profissional (MENDONÇA, 1991 – p.15, 16).

A autora aponta também, como o primeiro plano elaborado para a Grande Vitória, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da microrregião de Vitória – 1971/1973, elaborado pelo escritório Maurício Roberto Arquitetos do Rio de Janeiro. Esse plano apresenta características semelhantes aos diversos planos desenvolvidos no país, à ocasião. Entretanto, sua conclusão coincide com a implantação dos “grandes projetos econômicos” no Espírito Santo, descritos anteriormente, que transformaram consideravelmente a escala da economia local, tornando o PDI defasado logo após o seu término.

Apesar destas considerações, deve-se salientar a importância que este assume no processo de planejamento urbano em Vitória, destacando-se o levantamento de dados sobre a realidade da região, bem como o caráter teórico-conceitual, servindo de referência para outros planos que o sucederam.

Em 1974, foi elaborado o Programa de Reaparelhamento Estrutural (PRE), e em 1976, o Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEE), ambos tendo como referência o PDI. Este segundo marca o início da condução do processo de planejamento urbano da Grande Vitória, pelo governo estadual. Atendendo orientações de complementação e detalhamento na escala municipal do PEE, inicia-se a elaboração dos planos diretores urbanos – PDUs - para os municípios da Grande Vitória (esta orientação já havia sido formulada pelo PDI, sendo lembrada nos planos que o sucederam). Pioneira nesse processo, a cidade de Vitória inicia a construção do seu PDU em 1979, sendo aprovado somente no ano de 1984.

Paralelamente a intensificação do processo de urbanização da cidade de Vitória há um grande impulso, a partir de 1970, ao surgimento de organizações comunitárias de caráter reivindicatório. Com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), organizadas na Igreja Católica, sob inspiração da Teologia da Libertação, os movimentos passam a atuar mais incisivamente na busca de melhorias para a cidade.

A criação do Conselho Popular de Vitória (CPV)⁴⁵, no ano de 1982, juntamente com a criação do departamento de planejamento urbano municipal em 1983, marca o início da ação da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) no processo de planejamento urbano de Vitória, até então conduzido pelo poder público estadual através do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), subordinado à Secretaria Estadual do Planejamento (ambos criados em 1975). Inicialmente, a principal atribuição do departamento municipal de planejamento foi a condução do projeto de lei referente ao PDU, recém elaborado para apreciação e aprovação pela câmara municipal, e em seguida, sua implementação.

Concomitantemente à aprovação do PDU de Vitória, em 1984, foi instituído o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), constituído por representantes de diversas entidades atuantes sobre o meio urbano municipal, numa tentativa do poder público municipal de conseguir uma maior democratização sobre a atuação urbana, anteriormente concentradas no executivo municipal, secretaria de obras e empresários influentes ligados à construção civil.

No ano de 1994, ocorreu a revisão do PDU de Vitória, que seguindo a estrutura do plano anterior, institui algumas mudanças, entre elas, um zoneamento de planejamento,

⁴⁵ O Conselho Popular de Vitória foi criado para congregar os movimentos urbanos locais de caráter reivindicatório, respeitando as autonomias de cada entidade. Segundo pesquisa da própria PMV, em 1990, havia 86 associações de moradores em Vitória (RABELO, 2003).

vinculado a políticas públicas, além do já existente zoneamento urbanístico, relacionado às normas de uso e ocupação do solo (MENDONÇA, 2003). Nesse intervalo de tempo entre os PDUs e, até os dias atuais, percebe-se um desenvolvimento considerável nas estruturas de planejamento urbano do município, sobretudo, no que diz respeito à ampliação e qualificação dos quadros técnicos, criação de novos órgãos ligados à atividade de planejamento, intercâmbio de experiência de planejamento com outras cidades, implementação de importantes programas e projetos na cidade provocando uma visível evolução nesse campo de atuação do poder público municipal.

Dentre as atividades de planejamento urbano de maior destaque por parte da municipalidade, nos últimos anos, destacamos a elaboração e implantação do documento intitulado "Vitória do Futuro - Plano Estratégico da Cidade 1996-2010 - Agenda 21 Local", bem como o "Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda", comumente conhecido como "Projeto Terra", criado em 1997.

A fim de alcançar os objetivos estabelecidos nesta proposta, adotaremos estas duas experiências de planejamento urbano descritas na cidade de Vitória (Plano Estratégico e Projeto Terra), como estudos de caso da presente proposta. A escolha destas experiências está relacionada à importância que as mesmas assumem no planejamento urbano da cidade; por possuírem características que as inserem nos "novos" modelos de planejamento e gestão urbanos; um tempo de implantação suficiente a um estudo desse nível; além de consistirem em duas experiências implementadas numa mesma legislatura, porém, em níveis distintos de atuação do planejamento municipal: a dos planos (Planejamento Estratégico da Cidade) e a dos programas/projetos e ações concretas (Projeto Terra).

4.2) Contexto e antecedentes do Plano Estratégico de Vitória – Vitória do Futuro 1996-2010.

O Plano Estratégico de Vitória denominado Vitória do Futuro 1996 – 2010 (adotaremos a sigla “VF-1996”) e que também passou a ser intitulado Agenda 21 local, faz parte de um processo de mudanças institucionais que vinha se verificando na administração pública municipal de Vitória, desde o ano de 1989, com a chegada ao poder, na prefeitura, de um partido de esquerda, com a eleição de Vitor Buaz (PT) e intensificado na gestão de seu sucessor Paulo Hartung (PSDB), a partir de 1993.

O governo Vitor Buaz (1989-1992) inicia sua gestão na Prefeitura de Vitória tendo como princípio a democratização da gestão municipal. Eleito no período da constituinte de 1988, esse governo incorporou em seu projeto político os ideais defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, retomados neste período. Inaugura assim, uma nova fase na gestão pública de Vitória, substituindo práticas clientelistas, por práticas que visavam favorecer a organização social e a gestão democrática da cidade.

Ancorado no tripé participação popular, democratização do acesso aos serviços públicos e preservação do meio ambiente, o governo Vitor Buaz definiu a região de São Pedro⁴⁶ como uma de suas prioridades políticas. Rompe com a política, até então praticada em

⁴⁶ A região de São Pedro em Vitória foi uma das mais atingidas pelo rápido processo de periferização ocorrido na cidade. Formada por um extenso manguezal localizado a noroeste de Vitória, no início da década de 1980, a ocupação da região se intensificou com a ocorrência de inúmeras invasões organizadas. A partir de 1981, o poder

São Pedro, promovendo mudanças no enfrentamento das questões pendentes que acabaram por desencadear o Projeto São Pedro – Projeto de Preservação do Manguezal e Urbanização da Grande São Pedro, um antecessor do Projeto Terra a ser analisado por este estudo.

A democratização do processo de tomada de decisão sobre as políticas municipais foi promovido, em toda a cidade com a descentralização administrativa, que subdividiu Vitória em sete regionais. Essa primeira administração da cidade de Vitória ocorrida após o período de democratização do país, segundo Klug (2005), apresenta dois marcos importantes: o fortalecimento da política ambiental (ecologista/conservacionista) e a tentativa de instituir a gestão democrática como forma de planejar, produzir, operar e governar a cidade.

Data deste período a criação de diversos Conselhos Gestores paritários e deliberativos; houve um fortalecimento do Conselho Popular de Vitória (CPV), além da abertura de canais de participação como o Orçamento Participativo (OP).

A administração subsequente de Paulo César Hartung Gomes (PSDB) de 1993-1996, apesar de pertencer a um partido político de oposição ao anterior, deu prosseguimento aos programas e instrumentos iniciados pelo seu antecessor, dentre eles o Projeto São Pedro, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores. Todavia, é importante destacar que, apesar do discurso da continuidade e da manutenção de várias iniciativas, o novo governo introduz alterações profundas no modelo de gestão pública de Vitória, sob o lema “Construindo a Cidade Cidadã”.

público municipal se colocou como um indutor do processo de ocupação da região ao depositar parte do lixo da cidade próximo à São Pedro. Utilizado em um primeiro momento para aterrar o mangue, o lixo se apresentou como um recurso à sobrevivência dessas populações.

Apoiando-se nos preceitos de empreendedorismo urbano e nos novos mandamentos da gestão públicas trazidos pelas experiências das cidades americanas, divulgadas no livro *Reinventing Government. How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*⁴⁷, de Ted Gaebler e David Osborne, lançado em 1992, essas idéias vieram a se tornar uma espécie de cartilha do novo governo municipal. As idéias sobre governo empreendedor se tornaram bastante conhecidas em Vitória, tendo sido inclusive realizadas palestras com um dos autores Ted Gaebler na cidade em 1994 e, posteriormente em 1997 (BANCK, 1998).

Os atores políticos de Vitória passavam a estar conectados às novas teorias de reinvenção do governo e, durante a gestão Paulo Hartung, várias medidas foram adotadas com o objetivo de introduzir o espírito empreendedor no gerenciamento da coisa pública, entre as principais destacam-se: a implantação do “Programa Administração Estratégica” que se desdobrou em três sub-programas: o Programa Municipal de qualidade e Produtividade, o Orçamento Popular e o Planejamento Estratégico (RABELO, 2003).

Com essa nova postura assumida pela prefeitura municipal há um deslocamento da ênfase de suas práticas, de uma perspectiva da gestão democrática da cidade, difundida pelo governo Vitor Buaiz, para uma gestão estratégica da administração pública. Esta nova postura começava a ter como finalidade a eficiência e a competitividade, através do

⁴⁷ Editado no Brasil com o título “Reinventando o Governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público” (1998), segundo os autores os princípios norteadores para a transformação do setor público são: 1) Governo catalisador: navegando em vez de remar; 2) O governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo; 3) Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços; 4) Governo orientado por missões: transformando órgão burocratizados; 5) Governo de resultados: financiando resultados, não recursos; 6) Governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia; 7) Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas; 8) Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura; 9) Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe; 10) Governo orientado ao mercado: induzindo mudanças através do mercado (OSBORNE & GAEBLER, 1998). Apesar de inúmeras noções defendidas pelos setores progressistas brasileiros como participação da sociedade e descentralização estarem presentes nesse modelo proposto por Osborne e Gaebler, estes apresentam um discurso bastante divergente daquele.

empreendedorismo urbano, porém, sem que se perdesse o discurso da participação. Segundo Klug (2005), foi essa polissemia que tornou possível incorporar ao projeto político da administração Paulo Hartung instrumentos de gestão democrática da cidade, a partir de uma reeleitura, agora sob a égide da gestão estratégica.

Concomitantemente a essa nova postura assumida pela administração municipal, uma série de ações da municipalidade ganham expressão local, nacional e até mesmo internacional no ano de 1996, conjuntamente à boa avaliação apresentada pela administração municipal. Essa conjuntura acabou por criar o clima de otimismo que precedeu a realização do Plano Estratégico da Cidade. Entre os principais acontecimentos, destacam-se: após quatro anos de debate foi criado o Conselho Municipal de Defesa do Meio ambiente (CONDEMA), que finalizou a legislação ambiental da cidade; quatro projetos municipais (São Pedro, Cidadão Criança, Casa do Cidadão e Administração Estratégica) foram inscritos ao concurso Gestão e Cidadania, promovido pela Fundação Getúlio Vargas e Ford; o Projeto São Pedro é escolhido uma das 10 melhores iniciativas de administração pública e incluído no Relatório Brasil enviado à Habitat II, estando entre as iniciativas que o país apresentou durante a Conferência da ONU; Vitória foi sede da 48ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e convidada a relatar as experiências do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia e do Fundo de Apoio a Ciência e Tecnologia uma das iniciativas pioneiras do gênero no Brasil, no âmbito das prefeituras; a avaliação do governo municipal em setembro de 1996, segundo pesquisa da revista *Istoé*, era a melhor do país atingindo o índice de aprovação de 91,4%; o professor da Universidade Federal de São Carlos, Nabil Banduki, lançou o livro “Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana das cidades brasileiras”, incluindo a experiência do Projeto São Pedro em andamento na capital capixaba.

É dentro deste contexto favorável que a proposta de realização de um plano de desenvolvimento de longo prazo para a cidade de Vitória foi oficializada, durante um seminário interno da PMV, no final de 1995, pelo então secretário municipal de planejamento, Luiz Paulo Vellozo Lucas⁴⁸. Foi contratado como consultor geral para o trabalho Júlio Olímpio Fusaro Mourão⁴⁹, do BNDES. Juntos Luiz Paulo e Júlio Mourão haviam participado da elaboração do plano estratégico do BNDES para o período 1983-1990, iniciativa pioneira no setor governamental brasileiro, que obteve grande repercussão, sobretudo, pela previsão dos “cenários brasileiros”.

No ano de 1996, prefeituras de algumas cidades brasileiras e latino-americanas já vinham importando e aplicando o planejamento estratégico de cidades, inspiradas principalmente pelo modelo espanhol.

O VF-1996 contou no seu seminário de abertura com uma conferência do responsável pelo Plano Estratégico de Barcelona, Manuel de Fòrn y Foxá, relatando a experiência da cidade catalã. No entanto, conforme informação apresentada pelo consultor geral Júlio Mourão, em Rabelo (2002), apesar desta participação, o referencial para o VF-1996 foi o planejamento estratégico utilizado pela cidade de Madrid na Espanha.

⁴⁸ Luiz Paulo Vellozo Lucas é Engenheiro, funcionário de carreira do Banco Nacional de Desenvolvimento. Teve uma pequena passagem pela secretaria de planejamento de Vitória, em 1993, quando implantou a prática do planejamento estratégico interno e propôs a idéia base do *Vitória do Futuro*. Nesse período levou para a prefeitura de Vitória uma equipe técnica oriunda do BNDES que teve importante papel na realização do plano estratégico da cidade de Vitória. Em 1996 foi eleito prefeito da capital e reeleito ao mesmo cargo em 2000. Entrevista em 07/10/2005.

⁴⁹ Júlio Mourão é economista, Mestre em Engenharia de Produção e Doutor em Economia. Foi Superintendente de Planejamento do BNDES e consultor de Planejamento Estratégico e Análise Prospectiva. Assume o papel de consultor geral nas duas versões do Projeto Vitória do Futuro 1996 e na sua revisão em 2002. Entrevista em Rabelo (2002).

De acordo com especialista⁵⁰ do VF-1996, o então secretário de planejamento Luiz Paulo entendia que o modelo de Barcelona não era o indicado para ser aplicado na cidade de Vitória. Diferentemente do planejamento estratégico da cidade de Madrid, que trabalhava com cenários prospectivos, cuja metodologia para a construção de cenários era bastante conhecida pelo consultor geral do projeto, através do trabalho realizado no BNDES.

Como aponta o documento final do plano, o VF-1996 representou para a cidade o abandono do planejamento clássico ou planejamento urbano convencional, associado quase que exclusivamente para a dinâmica do meio físico e para o uso e ocupação do solo. Sendo assim, a nova metodologia do planejamento estratégico é superior ao planejamento tradicional por ter em sua base metodológica a exigência da participação popular e também por procurar formar uma visão integral e abrangente da cidade (PMV, 1996a).

4.3) Estrutura e organização do Vitória do Futuro 1996.

No segundo semestre de 1995, iniciaram-se as reuniões da equipe da PMV para a organização das atividades do VF-1996 e, sobretudo, para a capacitação da equipe na metodologia de cenários ou análise prospectiva. As discussões iniciais buscaram avaliar os vários aspectos do planejamento estratégico no nível municipal e as experiências semelhantes no Brasil e no exterior.

⁵⁰ Bióloga e mestre em Planejamento Urbano e Regional, técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM), foi especialista da área de Meio ambiente nas duas versões do Vitória do Futuro, e a partir de

A estrutura para a execução, sustentação administrativa e metodológica do plano ficou a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV), empresa pública criada em 1980, para assessorar e promover projetos de desenvolvimento urbano na cidade de Vitória. Conforme aponta a presidente da companhia e secretária executiva⁵¹ do VF-1996, com essa medida, a PMV visava garantir a independência política do plano, facilitar a construção de parcerias e a busca de recursos.

A coordenação geral do VF-1996 foi assumida pelo Grupo Permanente (formado pela presidente da CDV, o secretário municipal de planejamento, coordenadora da equipe técnica, três consultores locais, consultor geral). O Grupo Prospectivo (constituído pelo Grupo Permanente e 18 especialistas) encarregou-se das sínteses dos estudos técnicos, visitas, reuniões temáticas e plenárias e outras colaborações. Além disso, era responsável pela preparação dos documentos preliminares apresentados ao Conselho Municipal. A redação final do plano ficou a cargo do consultor geral. Outras duas equipes, a técnica e a administrativa-financeira assumiram as tarefas burocráticas do processo.

O Conselho Municipal do VF-1996 foi formado por 350 lideranças de diversos segmentos sociais do município definidos através de um banco de dados da própria PMV existentes na prefeitura (RABELO, 2003) e através de critérios políticos, que indicavam quais os atores representativos que deveriam compô-lo (KLUG, 2005). Para dar continuidade às ações após o período de discussão do plano, optou-se pela institucionalização do Conselho Municipal, oficializado através do Decreto Municipal nº 9.810, com vistas a acompanhar a implementação do plano.

2004, assumiu como Secretária Executiva da ONG Vitória do Futuro. Participou da elaboração e implantação do Projeto São Pedro e do Projeto Terra. Entrevista em 09/09/2005.

O VF-1996 contou com um Consórcio Patrocinador para a sua viabilização. Participaram deste consórcio 10 grupos empresariais: Companhia Vale do Rio doce, Aracruz Celulose, Sindiex, Xerox do Brasil, Escelsa, Sinep, Telest, Sindicom, Sebrae e Setepes. Destaca-se também nesta fase inicial a definição do cronograma, tendo sido definido o mês de setembro como a data limite para a finalização dos trabalhos, pois se tratava do último ano da gestão de Paulo Hartung.

O período de elaboração do plano, pouco mais de seis meses, para a sua construção (29 de fevereiro a 08 de setembro de 1996), “coincide” com o período pré-eleitoral. Esse prazo se mostrou um tempo “recorde”, como aponta o próprio documento final do VF-1996, se comparado a experiências semelhantes como Barcelona que dedicou três anos à definição do seu planejamento estratégico. No Brasil a cidade do Rio de Janeiro elaborou o seu plano entre 1993-1995. Em 1996, a discussão da agenda 21 local da cidade de São Paulo já havia completado dois anos (RABELO, 2003).

4.4) Metodologia e principais eventos.

A metodologia adotada para a elaboração do VF-1996 se baseou nas técnicas de planejamento e gestão, originárias do âmbito empresarial, dirigidas ao desenvolvimento

⁵¹ Bibliotecária, fazia parte da equipe de técnicos do BNDES que trabalharam no governo Paulo Hartung. Foi secretária executiva do VF-1996, especialista no tema revitalização do centro, na revisão do plano em 2002 e administradora regional (prefeitinho, como eram chamados estes administradores) da regional do centro da cidade.

urbano. A construção de uma visão estratégica para a cidade de Vitória, segundo o documento final do plano, necessitava que a cidade tomasse consciência de três aspectos fundamentais:

- os principais concorrentes da cidade;
- as vantagens e desvantagens competitivas da cidade;
- as ameaças e oportunidades que o ambiente nacional e internacional oferecem. (PMV, 1996 – p. 47).

Segundo o plano este conhecimento permite aos principais atores sociais, econômicos e políticos, ouvindo a comunidade, formular estratégias e projetos de longo prazo para se alcançar o modelo desejado para a cidade. Além disso, um dos principais componentes dessa metodologia foi a utilização de cenários em seu planejamento, tendo sido Vitória a pioneira no Brasil.

A construção de cenários marcou sobremaneira a discussão do VF-1996 e foi inspirada nas técnicas propostas por autores franceses como Michel Godet, e em trabalho similar, desenvolvido anteriormente, pelo consultor geral no BNDES. Assim o plano, descreve a importância dessa metodologia:

Poucas cidades no mundo já utilizaram cenários em seu planejamento, sendo Vitória a pioneira no Brasil. Os cenários são um instrumento auxiliar do planejamento estratégico, ajudando a formular o modelo desejado para a cidade e as estratégias para atingi-lo... A idéia básica que inspira a metodologia de cenários é a de que o futuro é moldado no presente pela ação dos indivíduos, organizações e instituições. Ela permite uma atitude ativa e criativa em relação ao futuro, já que ele é construído pelos atores a partir de sua ação no presente. O futuro deve ser estudado com vistas a iluminar as ações no presente (PMV, 1996, p. 47, 48).

O processo de elaboração do VF-1996 foi dividido em cinco fases: duas preliminares (planejamento e organização) e três de elaboração do plano (diagnóstico, cenários, estratégias e projetos). Na fase de planejamento foram discutidas a metodologia, a organização e o cronograma dos trabalhos, a identificação do sistema e preparados os roteiros de estudos. Na segunda fase de organização, a CDV realizou o orçamento, viabilizou patrocínios junto as empresas privadas, articulou a criação do Conselho Municipal, preparou o contratos com os diversos especialistas e estruturou a equipe técnica e administrativa.

Na fase de elaboração do plano foram realizados sete eventos principais que são sintetizados na tabela abaixo:

QUADRO 6 – Principais eventos da etapa de elaboração do Vitória do Futuro - 1996

EVENTO	ATIVIDADES/PARTICIPANTES	DATA
Seminário de Abertura	Marcou a posse do Conselho Municipal do Vitória do Futuro; foi apresentada a metodologia de trabalho e aplicado o primeiro questionário que coletava informações para a próxima fase. Registrou a presença de 380 pessoas.	29/02/1996
1º Reunião Plenária - Diagnóstico	Fórum de diagnóstico, com a primeira reunião plenária do Conselho Municipal. Foi entregue aos conselheiros uma versão preliminar do diagnóstico para aprovação e aplicado o segundo questionário, cujo objetivo era colher dados sobre os dois cenários possíveis. Teve a presença de 324 pessoas.	14/05/1996
1º Rodada de Reuniões Temáticas – Diagnóstico/Cenários	Encontro onde houve o aprofundamento de cada um dos temas setoriais em grupos de discussões. Participaram dessa primeira rodada 468 pessoas.	04/06/1996
2º Reunião Plenária - Cenários	Apresentação dos dois futuros possíveis para Vitória em 2010, um desejável “O salto do Marlim Azul” e outro inercial “O caminhar do Caranguejo”. Aplicação do questionário referente a última etapa denominada Estratégias e Projetos Prioritários. Reuniu 520 pessoas.	02/07/1996

2º Rodada de Reuniões Temáticas – Estratégias e projetos	Discussão das propostas finais que constariam do plano. Participaram 348 pessoas.	24/07/1996
3º Reunião Plenária - Estratégias e projetos	Fórum de Estratégias e projetos onde foi apresentada e aprovada a versão preliminar do capítulo Estratégias e Projetos do documento final do plano. Teve um público participante de 500 pessoas.	10/08/1996
Sessão solene de entrega do Plano Estratégico	Evento de caráter festivo para a entrega do plano. Contou com a participação de aproximadamente 1.200 pessoas.	08/09/1996

Tabela (6) – Fonte: RABELO, 2003.

Adaptação Giovanilton A. C. Ferreira

Além dos fóruns, havia outras instâncias participativas com a finalidade de mobilizar a população. Foram realizadas pesquisas na cidade para captar a opinião pública sobre os pontos fortes e fracos da cidade, além de pesquisas com funcionários da prefeitura para que pudessem dar a sua contribuição. Foi realizado também, um concurso de redação para os alunos do ensino fundamental de escolas públicas e particulares da cidade, com o tema “A Vitória que queremos em 2010”, de forma a estender as discussões as escolas.

Os especialistas contratados prepararam para cada etapa documentos preliminares que seguiam um roteiro previamente estabelecido. O diagnóstico da cidade foi desenvolvido utilizando a análise SWOT⁵², tanto para os estudos básicos, quanto para os estudos temáticos. Os estudos básicos compreenderam quatro partes e se concentraram em fazer uma análise do ambiente externo e da situação da cidade de Vitória frente às cidades vizinhas e ao entorno. Foram eles: Vitória nos Contextos Nacional e Internacional, Vitória no Contexto Metropolitano e Estadual, Perfil Demográfico e Uso e Ocupação do solo.

⁵² SWOT – sigla para Forças (*Strengthnesses*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) é uma metodologia de identificação dos pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças do que se planeja. Tem caracterizado em grande parte a aplicação da técnica de planejamento estratégico na gestão pública. Apresenta sua origem na *Harvard Bussiness School*, nos anos de 1920, juntamente com o processo base de planejamento estratégico (VAINER, 2000).

Os estudos temáticos que se concentraram na análise interna da cidade foram agrupados da seguinte forma: Sistema Portuário, Turismo, Transporte e Trânsito, Centro de Vitória, Vocações Econômicas e Emprego, Ação Social, Educação, Saúde, Segurança, Meio Ambiente, Habitação Cultura, Comunicação, Tecnologia da Informação e Esportes.

4.5) O documento final.

Ao longo dos sete meses de pesquisa, reuniões e debates foram produzidos 2.230 páginas de estudos sobre o município. O documento final do VF-1996 contém 68 estratégias e 130 projetos aprovados pelo Conselho Municipal. Com 113 páginas o documento está dividido nos seguintes capítulos:

- Como está Vitória: apresenta o Diagnóstico da cidade;
- Como planejar o futuro de Vitória: detalha a metodologia empregada;
- Para onde vai Vitória: descreve os cenários “inercial” e “desejado”;
- Que esforços deve realizar Vitória: estratégias e projetos a serem implementadas para alcançar o futuro desejado;

- Quem planejou Vitória: relação dos conselheiros, especialistas contratados, membros dos Grupos Permanente, Prospectivo, das equipes técnica, administrativa-financeira e colaboradores.
- Íntegra das redações premiadas no concurso.

4.6) Vitória do Futuro 1996 – do discurso à prática.

Após a descrição do contexto em que se insere o VF-1996 na cidade de Vitória, bem como todo o processo de planejamento, organização, elaboração do plano e o documento final, passamos a realizar uma análise crítica destas etapas e dos desdobramentos deste plano, ao longo do seu processo de implementação. Cabe ressaltar que esta análise estará centrada nos objetivos descritos na metodologia do trabalho, procurando relacionar esta experiência aos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos. Visa também entender como as práticas tidas por “inovadoras”, foram trabalhadas na cidade de Vitória a partir da construção e consolidação do VF-1996, tendo como referência alguns aspectos elencados nos quadros sínteses que fecham a revisão bibliográfica, confrontados com os depoimentos dos entrevistados que participaram deste processo.

Um das iniciativas pioneiras no Brasil, a construção do Planejamento Estratégico de Vitória, em 1996, já se constitui, pelo ineditismo do processo na cidade, um fator positivo. Apesar das críticas que podem existir sobre a experiência e os seus resultados

alcançados, tentou reunir a administração municipal, juntamente com diferentes segmentos da sociedade no pensar a cidade, a longo prazo.

A experiência do VF-1996, de certa forma, ajuda a consolidar uma visível evolução por que vem passando a administração pública municipal de Vitória, iniciada ao longo das duas gestões administrativas que o antecederam, que procuraram fugir da falta de planejamento e de políticas públicas totalmente inadequadas, que marcaram períodos anteriores.

Da mesma forma também, independentemente dos meios, como veremos posteriormente, o VF-1996 contribui na conformação de um novo período na história da cidade, com a recuperação da “auto-estima”, o estabelecimento de novos paradigmas, como a busca pela moralidade, democratização, modernização da gestão pública e uma certa continuidade administrativa que se consolida na cidade, algo raro nos municípios brasileiros: *“O Vitória do Futuro enfrentou a questão da auto-estima muito importante na construção de uma cidade global, uma cidade de sucesso, da idéia de que a cidade pode se unir em torno de determinados objetivos que são comuns a ela”*.⁵³

Por outro lado, a construção desse imaginário de competitividade interurbana e de uma imagem dinâmica e positiva para Vitória é parte do processo político-administrativo implantado na cidade, a partir do governo Paulo Hartung (1993-1996) em que a cidade precisava de um planejamento atual para inseri-la nos novos procedimentos em voga e que pretendem ser melhor esclarecidos nesta parte.

4.6.1) Do discurso à prática – o processo de elaboração do plano.

Tendo a mobilização da sociedade como uma premissa do discurso do planejamento estratégico, essa mobilização exige uma eficiente estratégia de comunicação a fim de que a cidade possa se voltar para esse processo. Neste sentido, poderíamos dizer que o VF-1996 alcançou êxito, como aponta Rabelo (2003). Este sucesso foi possível através de uma série de circunstâncias como: a conjugação de um líder público com capacidade de liderança; uma administração bem sucedida; o rico histórico de movimentos sociais urbanos da cidade; uma metodologia de planejamento que, ao nomear os cenários, deu aos debates uma nova dimensão que extrapolou a meramente técnica. Essas situações somadas às estratégias criativas da comunicação garantiram visibilidade à iniciativa.

A participação da sociedade é exaltada em todo o processo como um elemento essencial, como aponta o plano:

Os projetos constantes no plano estão identificados com a sociedade, pois ela participou diretamente do processo que os formulou. Só uma cidade que tenha definido seus projetos de forma democrática, como é o caso de Vitória, estará permanentemente mobilizada para torná-los realidade. Somente assim, com legitimidade, o futuro que se planejou será concretizado (PMV, 1996, p. 10 e 11).

⁵³ Ver nota 48.

Desta forma, será então que a elaboração do VF-1996 representou a vitória dos interesses coletivos sobre os interesses particulares e personalistas? Prevaleceu uma nova forma de governar, uma nova prática política e administrativa, que privilegia o interesse público em detrimento dos interesses de grupos específicos?

O Conselho Municipal do Vitória do Futuro foi a instância instituída pelos promotores do plano estratégico, para a participação da sociedade. Dentre os diversos segmentos sociais do município, foram convidados líderes comunitários, presidentes de associações de moradores, vereadores, representantes de sindicatos, associações e federações, líderes religiosos, acadêmicos destacados nas universidades, representantes das principais empresas, técnicos e executivos da Prefeitura e do Governo Estadual. Personalidades da cidade e formadores de opinião, de acordo com a seguinte divisão:

QUADRO 7 – Membros do Conselho Municipal do Vitória do Futuro, segundo suas origens.

ORIGEM	NÚMERO ABSOLUTO	NÚMERO RELATIVO (%)
Empresa	50	14,25
Organização profissional (trabalhadores)	33	9,40
Organização comunitária ou filantrópica	103	29,34
Governo	39	11,11
Legislativo	52	14,82
Universidade	25	7,12
Cultura	23	6,55
Outros	26	7,41
Total	351	100,00

Quadro (7) – Fonte: Relatório do Vitória do Futuro. In: RABELO, 2003.

Segundo a ex-coordenadora técnica do VF-1996, não havia garantias sobre o nível de representatividade dos conselheiros e seu comprometimento em levar as discussões para um público maior. *“Muitos representavam eles mesmos... Que representação é essa?”*

Qual o comprometimento do conjunto das representações com o público maior? Ela reproduz a vertente do clientelismo” (Rabelo, 2003, anexo 27 p. XXX). Somado a essa questão, complementa apontando que o prazo recorde de seis meses, para a realização do plano, também conformou uma barreira à participação.

Apesar da visibilidade que o projeto atingiu, não há um envolvimento massivo da população como fica evidenciado pelos participantes do processo:

Chamaram especialistas, não foi um processo popular, de participação popular. Foi um processo da “nata” da sociedade capixaba que contribuiu para aquilo. O trabalho mais popular restringiu-se ao concurso de redação.⁵⁴

Efetivamente o Vitória do Futuro não contagiou uma discussão mais ampla com a sociedade... foi bem divulgado, mas a cobertura efetiva das pessoas que participavam dessa discussão foi pequena.⁵⁵

Com a participação média de 500 pessoas, as reuniões plenárias serviram, muito mais como espaço para apresentar e consensuar o que já havia sido previamente definido pelo grupo prospectivo, do que um espaço aberto para o debate. Ou seja, a abordagem de temas relativamente complexos para uma audiência considerável, disposta em espaços que não facilitavam intervenções ou debates (uma parte da platéia, inclusive, assistia em telões) em um processo que se propunha participativo. Além disso, não havia nestas

⁵⁴ Ver nota 50.

⁵⁵ Professor do Departamento de Arquitetura da UFES, especialista em políticas públicas e mestre em Planejamento Urbano e Regional. Foi consultor local do Vitória do Futuro 1996 e da revisão em 2002. Entrevista em 21/09/2005.

plenárias nenhum espaço de contato do Conselho Municipal com os especialistas e os seus respectivos estudos, pois os estudos, nestas plenárias, eram apresentados de forma resumida pelo consultor geral.

As principais manifestações dos representantes da sociedade nesse espaço ocorriam por meio das pesquisas preliminares que buscavam levantar a opinião dos conselheiros:

A participação do Conselho era muito pequena no local, não havia muita manifestação, talvez pelo tamanho, mas serviu para legitimar, referendar um processo porque ele tomou conhecimento.⁵⁶

Como fica evidenciado, a participação do Conselho Municipal se faz por uma necessidade de legitimação do processo, bem como para a construção de um consenso em torno de um projeto de cidade. Entretanto, essa participação é restringida e comprometida, assim como o processo de legitimação parece ter se resumido a “*simples tomada de conhecimento*” por parte do Conselho, do processo, com pouca ou quase nenhuma possibilidade de interferência.

Segundo Rabelo (2003), atas das reuniões internas do Grupo Prospectivo revelaram que algumas das idéias propostas para estimular a participação nas plenárias, como enviar com antecedência, documentos contendo as conclusões iniciais referentes a cada uma das etapas, para que os conselheiros pudessem estudá-las e levar sugestões para os encontros,

acabaram não acontecendo. Ou seja, do ponto de vista didático ou da qualificação da participação, a entrega do material apenas no momento da reunião foi, de fato, mais um elemento limitador.

Apesar de o projeto original do VF-1996 prever a participação popular apenas através do Conselho Municipal (que se faria presente nas grandes plenárias), constatou-se que seria impossível a realização de debates nestas grandes reuniões. Além disso, pressões por parte de setores da sociedade, como a Universidade, solicitando e questionando uma maior participação da população da cidade fez com que se definisse pela realização de dois seminários temáticos, ampliando o número de convidados.

A abertura criada, com os seminários temáticos, para um maior debate caracterizou estes encontros como de menor porte, de caráter mais técnico que político, de contato direto entre os especialistas e o público, tornando-os o ponto alto de todo o processo, como apontam vários participantes. Todavia, percebe-se que o público participante limitou-se, em grande parte, às pessoas já envolvidas com os Conselhos Gestores da PMV e técnicos historicamente ligados às áreas em discussão. Soma-se o fato de os seminários ocorrerem de forma simultânea, permitindo a participação nas discussões de apenas uma temática. Com isso, o VF-1996 não ampliou sua participação ao grande público da cidade, além de fazer persistir a tradicional forma fragmentada e setorial de pensar a cidade. Esta postura impossibilita o participante de pensar e discutir a cidade como um todo, bem como, refletir sobre as articulações existentes e possíveis entre as diversas temáticas que envolvem o planejamento da cidade.

⁵⁶ Ver nota 51.

De forma similar ao ocorrido com as plenárias, as sugestões que procuravam ampliar os espaços de participação, nos seminários temáticos, são impossibilitadas pelos limites de prazo e compromisso com patrocinadores, como afirma a coordenadora técnica do plano, em entrevista a Rabelo (2003):

Nas discussões preliminares de organização, havia o desejo de abrir o máximo que pudéssemos... A proposta inicial que algumas pessoas defenderam, e eu era uma delas, era de “descer” ao nível dos bairros... queríamos levar os especialistas para os bairros. Mas não havia tempo para isso. Ai traçamos uma segunda alternativa: fazer por regiões... Mas também não foi possível. Foi quando nós encaixamos os encontros temáticos, que era o que se podia encaixar (RABELO, 2003, p. 121).

A carência do debate e da participação aberta e integrada foi minimizada em parte, como apontam alguns entrevistados, pelo bom nível dos trabalhos dos especialistas contratados, que reuniu os principais técnicos do estado nas suas áreas. Destaque também para a atenção é importância que tomaram as pesquisas de opinião:

... a pesquisa legitimava a opinião dos especialistas... as pesquisas ajudaram a resolver impasses e a ‘neutralizar as propostas malucas ou esdrúxulas’⁵⁷

Não resta dúvida que as consultas acrescentaram um novo e importante fluxo, ajudando a explicitar preocupações, dúvidas ou sugestões que talvez permanecessem ocultas

em um processo com tantos e tão diferenciados atores. Além de incluir novas vozes no debate, como as da participação da população e dos servidores, bem como a valorização dos conselheiros cuja participação, se restringiu à presença nas reuniões. O grave, como aponta Medina citado por Rabelo (2003) é que esse instrumento de apoio ao jornalismo e ao planejamento muitas vezes vira “fetiche” em que um gráfico que quantifica objetivamente intenções subjetivas é posto a “substituir” a “insubstituível” observação e relação humana. E não foi diferente o tratamento dado no VF-1996.

Nesses termos, pode-se afirmar que apesar do discurso da mobilização, a ampliação da participação ocorreu em um nível simbólico, para legitimar o consenso público em torno do projeto de cidade dos promotores do planejamento estratégico. Esse “novo” modelo de planejamento se depara aqui com “velhos” desafios de iniciativas desse tipo: como incentivar, viabilizar e qualificar (no sentido de capacitar e dar voz aos envolvidos) a participação nos processos de planejamento de cidades?

4.6.2) Do discurso à prática – o documento final.

O documento final do VF-1996 apresenta três partes principais, de acordo com a metodologia de planejamento estratégico aplicado as cidades: diagnóstico, cenários, estratégias e projetos. De acordo com um dos consultores locais⁵⁸, o VF-1996 buscou realizar algumas visões mais gerais de Vitória, outras mais específicas, permitindo retomar e elaborar

⁵⁷ Ver nota 51.

alguns temas importantes para a cidade, juntamente com a inserção efetiva da sociedade, que não foi possível efetivamente.

O diagnóstico é dividido em quatro partes: Vitória em seu contexto, Vocações econômicas e emprego, Vitória e seu povo e Vitória e seu espaço. Já no início, o diagnóstico sinaliza para as questões que irão permear todo o documento, bem como os objetivos que norteiam o plano, a inserção competitiva de Vitória nos mercados globais e no novo paradigma da era da informação e de serviços que agreguem conhecimento (PMV, 1996a). A intenção do documento é destacar Vitória como uma cidade portuária e de serviços especializados. Além disso, a competitividade entre as cidades é assumida como um desafio imposto pelo ambiente internacional.

Dentro destas características, a síntese do diagnóstico apresentada, apesar de ressaltar algumas das principais potencialidades do município, que são a logística portuária, a força do setor terciário na economia local, bem como o seu potencial turístico, não aprofunda as deficiências e desafios que a cidade deve superar para potencializar essas vocações. Ou seja, o que se verifica é que muito mais do que “diagnosticar”, no real sentido da palavra⁵⁹, há uma explícita tentativa de apresentar a viabilidade econômica e turística da cidade de Vitória frente às cidades identificadas como concorrentes.

A viabilidade econômica que o diagnóstico pretende exaltar passa pela apresentação do potencial da infra-estrutura urbana, principalmente, a portuária, da base

⁵⁸ Ver nota 55.

⁵⁹ A palavra diagnóstico, que provém do grego *diagignoskein*, significa distinguir, conhecer. No planejamento tradicional, o planejador diagnostica, como se fosse um médico da sociedade, e procura identificar e entender os males de que ela sofre. Porém, na medicina já estão mais ou menos definidos os estados de saúde que se classificam como doenças, enquanto no sistema econômico-social o que é bom e normal para alguns é mau e signo de deficiência para outros. Desta forma, no chamado diagnóstico, há uma solução particular de problemas

econômica fundada no setor terciário e em serviços de alto valor agregado, da qualidade de vida na cidade e da qualidade da administração pública municipal. Da mesma forma, a cidade é apresentada com um grande potencial turístico por suas belezas naturais e construídas.

Como apontam grande parte dos entrevistados, os temas ligados à competitividade da cidade, como a logística portuária, a manutenção do aeroporto em Vitória e transporte / trânsito obtiveram maior destaque nas discussões. Com relação à questão portuária, havia uma grande preocupação, em que medida, o Porto de Sepetiba (RJ) interferiria no complexo portuário de Vitória. Nesses termos, foram identificadas as principais cidades concorrentes para a inserção competitiva de Vitória. Na questão portuária, as cidades de Santos e do Rio de Janeiro, na área de serviços especializados como ensino superior, serviços médicos / hospitalares e transporte de cargas, as cidades de Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Campinas e no plano cultural, a cidade do Rio de Janeiro é destacada como a principal concorrente.

No âmbito estadual e metropolitano, o diagnóstico destaca o caráter concentrador que a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e, principalmente, a cidade de Vitória apresenta no estado. Como ameaças e desvantagens da cidade, o plano aponta a desarticulação das administrações municipais da Grande Vitória, pois Vitória deixou de ser uma cidade que mantinha uma reduzida interação com a sede urbana dos municípios limítrofes – Vila Velha, Serra e Cariacica. Ressalta o papel reservado a Vitória nessa interação: *“o de centralizar as atividades finais do complexo de intercâmbio com o exterior e dos serviços derivados de sua condição de capital do Estado”* (PMV, 1996a – p. 23). Das 150

e uma explicação para eles, que pode não ser consensual. Este aspecto conflitante é omitido no planejamento tradicional (MATUS, 1997 – tomo I).

maiores empresas estaduais, 52 operam em Vitória, gerando 61% da receita do total de empresas (PMV, 1996a).

Essa concentração econômica na cidade de Vitória se reflete no campo social. As desigualdades estão presentes na Grande Vitória, sendo que de um modo geral, as condições de vida da população do município de Vitória são bem superiores às encontradas na Região Metropolitana e no Estado. Esta desigualdade pode ser constatada pelo fato de que 66% dos que recebem mais de 20 salários mínimos, na Região Metropolitana, moram em Vitória. Estas questões explicitam a necessidade de uma maior articulação dos municípios metropolitanos da Grande Vitória, cabendo a Vitória, um papel relevante, dado à importância que assume nessa interação regional. No entanto, o foco do VF-1996 não aparenta ser, em nenhum momento, o impulso a essa interação metropolitana.

Dentre as vocações econômicas destacadas para Vitória, sobressai a já mencionada síntese de economia urbano-terciária ligada a um complexo de comércio exterior. Destacam-se ainda os serviços com possibilidades de expansão de postos de trabalho: os serviços diretamente ligados às atividades de comércio exterior, os serviços especializados de saúde e educação e atividades que requerem conhecimentos técnicos e científicos especializados.

O desenvolvimento do turismo é uma das premissas adotadas pelo documento final do VF-1996. Como aponta o diagnóstico, embora Vitória apresente uma paisagem natural de significativo valor ambiental e estético, além de elementos de valor histórico e cultural, não conseguiu transformar estas potencialidades em um produto turístico diferenciado. Foi identificada uma falta de atrações que possam motivar uma permanência maior, além da degradação do centro histórico. Neste contexto a oferta hoteleira apresentava-

se suficiente para a demanda da época, mas no caso do desenvolvimento desta atividade já se mostrava pequena. Para o turismo de lazer, Vitória apresenta-se dependente dos municípios do seu entorno, a poluição das praias é um ponto fraco na atratividade da cidade para este tipo de turismo.

Seguindo o receituário do planejamento estratégico, o documento final do VF-1996 aborda aspectos ligados à qualidade de vida da cidade, seguindo a lógica do marketing público de Philip Kotler, em que a cidade deve ser boa para se investir, visitar e morar. No documento, o conceito de qualidade de vida, apesar de não ter sido mencionado e discutido nos seminários, como apontam as entrevistas, é entendido como o nível de cumprimento de uma série de requisitos mínimos de bem-estar social e de “*habitabilidade cidadã*”, como segue:

Uma cidade com qualidade de vida, a Vitória do Futuro que sonhamos será uma cidade capaz de oferecer a todos os que nela residem ou a procuram o bem-estar e a satisfação em nível individual e coletivo, o desenvolvimento pleno e sempre crescente das potencialidades humanas e das relações sociais, o controle e a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações e a incorporação progressiva dos historicamente excluídos do processo de produção (PMV, 1996 - p. 31).

Dentro desse discurso de cumprimento de requisitos mínimos de bem-estar, fica um grande questionamento: Quais os critérios para se definir o que seriam requisitos mínimos? E como defini-los sem um processo envolvente e aberto de participação e discussão das noções e critérios que se pretendem estabelecer para a qualidade de vida da Vitória do Futuro?

Desconsiderando tais observações, o documento final do VF-1996 exalta o atendimento às necessidades coletivas que envolvem a noção de qualidade de vida (educação, saúde, ação social, meio ambiente, cultura, lazer e segurança) como pontos fortes da cidade. As possíveis imperfeições estão relacionadas a pressão sobre esses serviços demandadas pelo municípios do entorno.

Com relação ao uso e ocupação do solo e aspectos urbanísticos apontados pelo diagnóstico, o documento destaca apenas aspectos gerais e descritivos sobre a conformação da cidade, bem como atividades econômicas desenvolvidas. Entretanto, como identifica um dos especialistas⁶⁰, uma das questões principais identificadas era uma dinâmica de migração intra-urbana, que explicitava o processo de elitização que estava ocorrendo na capital. Dentro desta dinâmica, uma das questões emergenciais da região metropolitana se concentra no âmbito da moradia.

Apesar da importância que o tema da habitação e todas as suas implicações assumem na cidade de Vitória, o estudo contratado para o tema habitação, que compunha mais um dos componentes do item Qualidade de Vida, foi excluído do documento final, como aponta um dos consultores⁶¹:

Segundo o Consultor Geral, havia sido muito polêmico (o estudo sobre habitação), originou muita discussão e debate e foi decidido que não deveria entrar, não esclareceu explicitamente o motivo... mas esse conflito não foi debatido com a gente. Então foi uma decisão interna do grupo que estava definindo a redação (PMV, 1996 - p. 31).

⁶⁰ Professor da UFES, doutor em Planejamento Urbano e Regional. Participou do VF-1996 como especialista do tema Região Metropolitana. Entrevista em KLUG (2005).

⁶¹ Professora da UFES, doutora em Planejamento Urbano e Regional. Participou do VF-1996 e da revisão em 2002 como especialista dos temas “Habitação” e “Urbanismo e espaços de Vitória” respectivamente. Entrevista em 16/11/2005.

Quando questionados pelos motivos que levaram a essa atitude, a maior parte dos entrevistados ou não tinha conhecimento do assunto, ou aponta que as informações deste tema foram incluídas no item uso e ocupação do solo. Porém, analisando-se o material produzido por estes especialistas e encaminhado à coordenação do plano, verificou-se que isso não ocorreu. Ao que tudo indica, o material produzido não se encaixava no discurso e no projeto de cidade pretendido pelos promotores do plano. Como apontam algumas passagens:

Vale esclarecer que fica difícil tratar da questão habitacional de Vitória sem considerar os demais municípios da região metropolitana de Vitória. Este diagnóstico procura se restringir ao município de Vitória, sem, no entanto, deixar de considerar a região, em conformidade com os objetivos do projeto (MENDONÇAS; FREITAS; FRIZZERA 1996 - p. 01).

De uma forma geral, a ação gerencial e de investimento da municipalidade tem uniformizado as condições de habitabilidade da cidade, não enfrentando, no entanto, a questão da segregação física/espacial/social, reforçada pelas características e qualidades diferenciadas do sítio natural, e ampliada pelo processo de expulsão branca dos seus moradores para as cidades vizinhas, causada pela valorização dos imóveis residenciais beneficiados pelos investimentos públicos. Esta segregação espacial é consolidada pela situação de isolamento físico entre as diversas ocupações urbanas, configuradas por barreiras naturais, vazios urbanos, áreas degradadas, verdadeiros interstícios que reforçam a separação e dificultam as ligações, principalmente de pedestres entre os vários setores (MENDONÇAS; FREITAS; FRIZZERA 1996 - p. 07).

Estes e outros pontos elencados pelos especialistas como questões problemáticas da cidade, segundo Klug (2005), vêm de encontro aos interesses intrínsecos e não divulgados do plano, mas apontados pelo consultor geral do plano, na medida em que expulsava da cidade, pela valorização do solo urbano, a população de mais baixa renda para a

periferia da Grande Vitória: “a intenção do Vitória do Futuro era planejar a cidade de forma a atrair moradores de poder aquisitivo”.⁶² Soma-se, que parte dessas críticas recaem sobre um dos principais projetos daquela administração (Projeto São Pedro) e o fato de que estava sendo gestado dentro da prefeitura um programa nos moldes deste, agora na escala da cidade (Projeto Terra).

Frente a diagnóstico tão universal, não fica difícil entender, conforme Vainer (2000), por que as propostas constantes de todos os planos estratégicos, sejam quais forem as cidades, são tão similares. Os “produtos” são os mesmos, para os mesmos “compradores”, que, invariavelmente, possuem as mesmas exigências. Entre estes compradores destacam-se os investidores, visitantes e “usuários solventes”.⁶³

Tido como a principal inovação no VF-1996, a construção de cenários ou análise prospectiva, que compõe uma das principais partes do documento final, objetivou detectar as chaves para o futuro da cidade, os atores principais e suas estratégias. Da mesma forma, descrever evoluções possíveis para a cidade, levando-se em conta as variáveis determinantes, as tendências pesadas, as estratégias de atores e os germes de mudanças (PMV, 1996).

De acordo com o consultor geral⁶⁴, na metodologia de Godet, os cenários podem ser divididos em cenários tendenciais, cenários de contrastes e cenários normativos. No VF-1996, foi utilizado os cenários de contraste (pessimista e otimista). O cenário inercial foi denominado “O Caminhar do Caranguejo” e o cenário desejável “O Salto do Marlim

⁶² Entrevista concedida pelo consultor geral do plano em 17/03/2005 em KLUG (2005 – p.95).

⁶³ Expressão utilizada por Castell & Borja “As cidades como atores políticos” (1996) e que segundo Vainer (2000), consolida uma visão de mundo onde o direito a cidade, neste caso, passa a ser diretamente proporcional ao índice de solvência dos estrangeiros, visitantes e moradores.

⁶⁴ Ver nota 49.

Azul”. Com a idéia de agregar valores comunicativos à metodologia, o consultor explica que é comum a denominação dos cenários estarem associadas a termos locais ou a movimentos de animais conhecidos. Esta atitude visa facilitar a identificação e a empatia com os participantes.

Os cenários escolhidos para o VF-1996, para muitos dos participantes do processo, segundo Rabelo (2003), são um dos pontos positivos do plano e tiveram importante papel, ajudando a esclarecer as alternativas (função didática); incentivar a tomada de decisões (função de animação) e facilitar a divulgação (função de difusão). Destaca-se também, o fato de que o cenário desejado “*O Salto do Marlim Azul*” acabou se transformando numa espécie de *slogan* da administração que o implementou.

Por outro lado, os especialistas ligados ao meio ambiente foram contrários, pois a prefeitura, na época já possuía grandes projetos para a revitalização do mangue e o caranguejo é o símbolo do mangue. Além disso, há uma carga simbólica muito forte presente nestes cenários, como afirma Klug (2005): o caranguejo muito presente no manguezal de Vitória é fonte de renda da população de baixa renda da cidade, ao passo que o marlim azul é pescado em competições nacionais e internacionais de pesca esportiva, praticadas em lanchas por pessoas de alto poder aquisitivo. Neste contexto, a associação que se faz ao caranguejo é a do retrocesso, de uma visão pessimista; em contrapartida, o marlim azul está associado a uma visão otimista da Vitória do Futuro.

Algo contraditório também, nestes cenários, é a utilização da imagem de um animal em vias de extinção, no manguezal da cidade, em uma agenda ambiental, representando o não desejável (KLUG, 2005).

O cenário inercial é apresentado em três itens: cenário inercial para a economia e emprego, cenário inercial para a qualidade de vida e cenário inercial para o espaço urbano. Dentre as tendências pesadas que são apresentadas nestes itens destacamos:

- Deslocamento de parte do fluxo de exportações para o Porto de Sepetiba.
- Redução das potencialidades de diversificação econômica.
- Aumento da favelização, principalmente nos municípios vizinhos.
- Aumento da violência.
- Degradação, a exemplo da região central, de outras áreas urbanas.
- Saturação do trânsito
- Rede urbana desqualificada e desequilibrada
- Redução da atratividade para moradia e para serviços nobres (PMV, 1996 – p. 57).

Neste cenário inercial apresentado para a cidade de Vitória, ela não conseguirá manter o seu dinamismo econômico. As atividades de intercâmbio com o exterior não conseguirão manter sua competitividade. Este declínio será, em grande parte, fruto da incapacidade dos atores relevantes – políticos e econômicos – de articularem-se para viabilizar soluções para os problemas, que na maioria das vezes ultrapassam as fronteiras do município, e muitas vezes a fronteira do Estado. Com isso, a cidade tenderia a ser um espaço deteriorado com algumas ilhas de prosperidade.

Por outro lado, no cenário desejado, Vitória é apresentada com várias vantagens competitivas em relação aos seus concorrentes, com oportunidades que podem ser exploradas para manter e aumentar o seu dinamismo econômico, garantindo o aumento do emprego, da renda e da receita fiscal, criando condições para ações que preservem e melhorem a qualidade de vida na cidade, tornando-a cada vez mais competitiva e diferenciada de outras metrópoles.

Os itens abordados no cenário desejado indicam a tônica que se pretende dar ao desenvolvimento da cidade: Porto Competitivo em Nível Mundial, Pólo de serviços Especializados e de alta Tecnologia, Pólo Turístico e Alta Qualidade de Vida: Cidade Cidadã (PMV, 1996). O projeto de cidade desejada no VF-1996 possui como principais eixos a atração de investimentos para a cidade, bem como sua inserção na competição global, como uma cidade portuária, voltada para o comércio exterior, que concentra serviços nobres e possui uma infra-estrutura e logística de transportes consolidada. Esta postura é complementada pela atração de visitantes e moradores, de alto poder aquisitivo.

Cabe ressaltar que apesar da importância pedagógica e de divulgação que a metodologia de cenários adquiriu no VF-1996, a forma de contraste como foi utilizada (extremo pessimismo e otimismo) cria situações muito divergentes e que dificilmente serão concretizadas. Acaba perdendo o seu valor de referencial possível a ser alcançado, assim como um formato viável de cidade desejada. Trabalha-se com algo do tipo “ou o céu, ou o inferno”, uma espécie de “apocalipse” da cidade na situação negativa e uma “ilha da fantasia” na situação positiva.

De acordo com o plano, a partir da definição dos cenários foi possível identificar os temas críticos para alcançar o modelo de cidade desejado, bem como definir as estratégias e projetos que pretendem efetivar a Vitória do Futuro.

As estratégias e projetos elaborados no VF-1996 são apresentados no item “Que esforços deve realizar Vitória”, divididos em 10 áreas e 5 subáreas: 1) Logística Portuária e de Transportes, 2) Infra-Estrutura de Telecomunicações, 3) Região Metropolitana, 4) Uso e Ocupação do Solo, 5) Revitalização do Centro, 6) Infra-Estrutura e Serviços

Turísticos, 7) Meio ambiente, 8) Transporte e Trânsito, 9) Qualidade de Vida (Educação, Saúde, Ação Social, Segurança Pública, Cultura, Esporte e Lazer), 10) Administração Pública.

Pela própria escolha das temáticas e a ênfase que é dada nas 68 estratégias e 130 projetos, é reafirmada a intenção de tornar Vitória uma cidade competitiva a nível nacional e internacional, atraindo investidores, visitantes e moradores de alto poder aquisitivo.

O plano aponta que para garantir a maior integração nos mercados terão de ser viabilizados investimentos na infra-estrutura de transportes, envolvendo recursos do poder público e do setor privado, muitas vezes de fora do Município de Vitória e do Estado do Espírito Santo. A interdependência dos municípios da Grande Vitória não mais permite a tentativa de solução isolada dos problemas de cada município, sobretudo, em questões como transporte, saúde, saneamento, educação, meio ambiente e ação social. Vitória deve fortalecer-se como centro de serviços, principalmente, de apoio ao comércio exterior, priorizando aqueles que agreguem mais valor por unidade de área construída e não demandem a elevação dos índices de adensamento e circulação. Deve-se ter em vista a perspectiva do desenvolvimento do turismo, a preservação da identidade do morador com a cidade, bem como a conscientização ambiental dentro dos preceitos de implantação da Agenda 21 Local.

Dentro desta perspectiva imposta pelo plano, podemos destacar de imediato duas questões verificadas. Primeiramente, a inegável interdependência dos municípios da Grande Vitória. Apesar de ser apresentada em vários projetos, não norteou em nenhum momento as discussões do plano, além de direcionar na contramão da ênfase que se pretendeu dar ao plano, que prima pela competitividade e concorrência com outros municípios para atrair investimentos e visitantes. Como indica Klug (2005):

... a resolução de grande parte dos problemas identificados no diagnóstico da cidade ultrapassa a escala local e necessita das articulações metropolitanas. Ou seja, as proposições locais são paliativas na medida em que o enfrentamento real das causas desses problemas requer ações muito mais amplas (KLUG, 2005 - p. 107).

Ainda de acordo com essa autora, como a credibilidade do planejamento estratégico/Agenda 21 está diretamente relacionado com a transformação do plano em ações, com essa finalidade, ações que já vinham sendo realizadas pelo poder público em Vitória e que são inerentes à gestão são incorporadas nas propostas. Nesses termos, aponta que o conjunto das ações incorporadas no item qualidade de vida não ultrapassam o pragmatismo necessário à operacionalização de parte da agenda. Da mesma forma, a temática do meio ambiente também traz várias ações e propostas já existentes na PMV, “coincidentemente”, parte dos especialistas desta área era formada por quadros técnicos da própria prefeitura (KLUG, 2005).

A fim de subsidiar a análise da implementação do plano, bem como destacar a ênfase que se pretendeu dar às cinco práticas, analisadas por este estudo, destacaremos algumas estratégias e propostas listadas no VF-1996, dentro das temáticas analisadas:

Desenvolvimento Econômico Local:

- Diversificação da pauta de movimentação de mercadorias no sistema portuário da Grande Vitória

- Desenvolver preferencialmente as seguintes modalidades de turismo: marítimo nacional e internacional, náutico, negócios, eventos, ecológico, esportivo, maior idade e destino complementar.
- Orientar o desenvolvimento urbano de Vitória para atividades de maior valor agregado por área construída dentro dos vetores estratégicos identificados para o Município.

Descentralização e Participação Popular:

- Ampliação da participação popular, através dos segmentos organizados da comunidade local, no processo decisório e no controle da gestão pública municipal.
- Consolidação do orçamento popular através da ampliação do papel dos delegados de bairro.
- Implementação de conselhos populares mistos com vistas ao acompanhamento e controle dos serviços nos bairros.
- Promoção progressiva da descentralização dos serviços prestados pela Prefeitura para constituição de unidades dotadas de maior grau de autonomia nas regiões ou bairros.

Inserção da temática ambiental e reconhecimento da cidade real:

- Integração da gestão ambiental a todas as políticas públicas do município.

- Integração das áreas desordenadamente ocupadas, notadamente nas encostas dos morros e na orla, à realidade urbana, em seus aspectos ecológicos, paisagísticos e urbanísticos.

4.7) O processo de revisão do Vitória do Futuro – Agenda 21 da Cidade de Vitória - Um sonho em construção.

Antes de analisarmos o processo de implementação do Vitória do Futuro, abordaremos de forma sucinta a revisão realizada nesse plano, no ano de 2002, para que posteriormente, possamos fazer uma análise da implementação do plano, considerando o período de 1997 a 2004 (período que compreende a gestão do prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas).

Para fins de análise da implementação, adotaremos as estratégias e projetos elaborados em 1996, listados no item anterior. Esta escolha se faz por duas questões: as propostas elaboradas, na revisão de 2002, apresentam uma certa continuidade com o que foi proposto na versão de 1996. Além disso, a revisão foi finalizada em dezembro de 2002 e o documento final produzido em 2003, apresentando assim, um período muito curto de implementação das novas propostas, considerando-se o período em análise (1997-2004).

Após cinco anos de realização do Plano Estratégico da Cidade de Vitória – Vitória do Futuro – Agenda 21 Local, a Prefeitura de Vitória, em setembro de 2001, deu

início ao processo de revisão dessa agenda, após 5 anos de implementação. Denominado de Vitória do Futuro, versão 2002 (adotaremos a nomenclatura VF-2002), teve seu horizonte estendido até o ano de 2017, 15 anos à frente. Vitória foi o primeiro município brasileiro a realizar uma revisão e atualização de sua Agenda 21 (PMV, 2003).

Segundo um consultor local⁶⁵ que participou das duas versões do Vitória do Futuro, mudanças no cenário local, algumas expectativas que se tinham, que não se confirmaram e o surgimento de novos temas na pauta da cidade levaram ao processo de revisão. Somam-se a estas questões, mudanças na conjuntura econômica, em função das recentes descobertas de petróleo em grande parte do litoral capixaba. Ganha força também o tema da violência urbana, que foi pouco abordado no VF-1996 e a temática ambiental.

Por outro lado, segundo um membro do conselho Consultivo⁶⁶, foi realizada uma avaliação do VF-1996 e constatou-se que as ações que eram competência da PMV obtiveram avanços significativos, ao passo que as ações que dependiam da iniciativa privada, ou de outras esferas de governo (federal, estadual) não obtiveram grande êxito. Já a especialista⁶⁷ do VF-2002 destaca o caráter político existente na decisão de revisar o plano de 1996, a pequena relevância do processo, em termos de envolvimento da sociedade, bem como um certo direcionamento nos trabalhos em função de decisões pré-estabelecidas:

... houve a montagem de um cenário para botar em evidência a gestão de Luiz Paulo e tentar assim, como em 1996, fazer o seu sucessor... Apesar

⁶⁵ Ver nota 55.

⁶⁶ Economista, funcionária da PMV, desde 1993, atuando na Secretaria de Planejamento. Teve pequena participação no VF-1996 e atuou como coordenadora e membro do conselho Consultivo na versão de 2002. Entrevista em 27/09/2005.

⁶⁷ Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFES, doutora em Ciência Política. Participou do VF-2002 como especialista em Gestão Pública. Entrevista em 04/10/2005.

dos documentos dos especialistas terem sido muito ricos e com avaliações consistentes, a síntese deles foi paupérrima, muito resumido, sem amplitude do significado dos temas, com uma linguagem padronizada do planejamento estratégico, dentro da visão do Consultor Geral... Esse planejamento está criando um “mito” de planejamento.

A metodologia utilizada seguiu os referenciais teóricos do planejamento estratégico utilizados na versão de 1996. Foram retomados os 16 temas estudados na primeira versão, com algumas poucas alterações nas temáticas. Foi realizada para cada tema uma atualização do diagnóstico, que compreendeu uma avaliação da evolução da realidade do município desde 1996 e da implementação do plano, uma revisão dos cenários e uma atualização das estratégias e projetos para se alcançarem os novos cenários desejados.

A estrutura organizacional sofreu alguns acréscimos em relação a do Plano de 1996. Houve a manutenção do Conselho municipal que agora totalizou 800 participantes. Foi criada uma nova instância, o Conselho Consultivo, composto por 33 pessoas representativas do Conselho Municipal. Porém, estes representantes foram escolhidos sem que houvesse uma eleição, junto ao Conselho Municipal. O Conselho Consultivo passou a exercer a função de discutir e aprovar os documentos de síntese do diagnóstico, dos cenários e das propostas que seriam encaminhadas ao Conselho Municipal, para aprovação final. Cabe também a esta nova instância orientar e acompanhar o processo de implementação do plano. Abaixo apresentamos um esquema da estrutura organizacional adotada em 2002:

FIGURA 11 – Estrutura Organizacional da Agenda 21 da cidade de Vitória versão 2002 para etapa de elaboração.

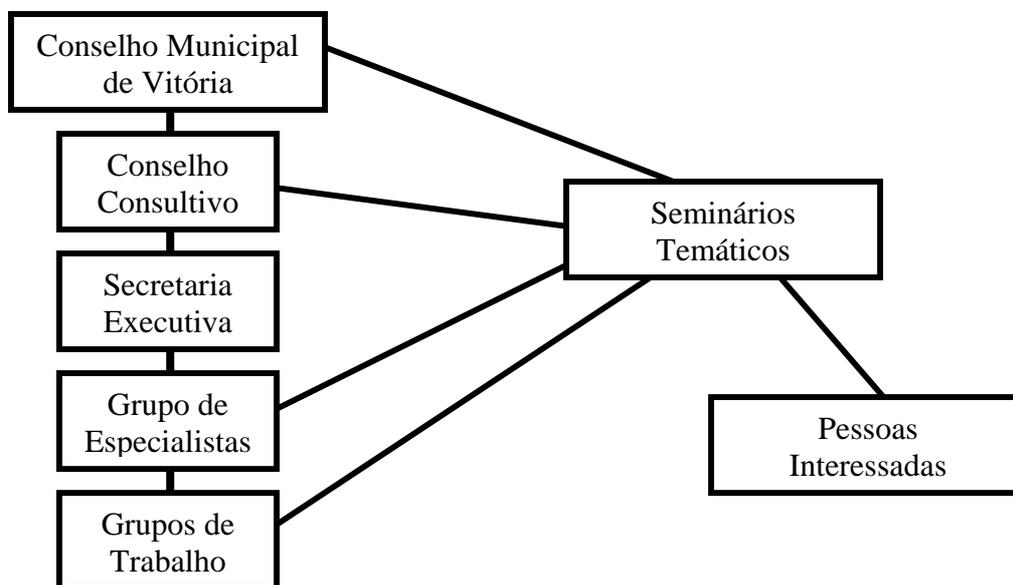


Figura (11) – Fonte: PMV, 2003 – p.16.

Os projetos passam a ser acompanhados pelos Grupos de Impulsão criados, que terão como função tornar realidade projetos de interesse da cidade e que dependam de uma ação mobilizadora para este fim. Foi proposto a realização de pelo menos uma reunião anual do Conselho Municipal para avaliar o progresso na execução do plano e revisões completas do plano a cada 4 ou 5 anos.

As mudanças na estrutura organizacional restringiram ainda mais a já insuficiente participação da sociedade civil, observada na versão de 1996. Agora, oficialmente, o Conselho Municipal tornava-se apenas um espaço de apresentação do que já havia sido definido no Conselho Consultivo do VF-2002.

Os Seminários Temáticos foram ainda mais restritos, como aponta um especialista⁶⁸. Da forma como estes foram organizados, não havia interesse em discutir e debater as questões, mas sim, em cumprir uma programação pré-estabelecida. Os espaços físicos utilizados nesses seminários (Centro de Convenções de Vitória), não favoreciam o comparecimento das lideranças comunitárias.

Além dos seminários, foram criados fóruns eletrônicos na internet e os grupos de trabalho. Nos fóruns eletrônicos, os documentos produzidos pelos especialistas ficavam disponíveis no site do projeto, para provocar discussões, sugestões e esclarecimento de dúvidas. Apesar de ser uma iniciativa interessante, esse modelo de participação ainda se torna restrito, pois grande parte da população ainda não possui esse acesso. Além disso, de acordo com especialista⁶⁹, grande parte dos participantes desses fóruns eram aqueles que já tinham o hábito de interagir com a prefeitura.

Com relação aos grupos de trabalho, que deveriam ser criados pelos especialistas de cada área, a fim de promover debates em torno da sua temática. O que se percebe é que, no geral, os especialistas que tinham críticas à restrita participação da sociedade civil tiveram a preocupação de criar esses grupos, como os temas de Gestão Municipal, Urbanismo e Meio Ambiente. Dentre os que desenvolveram essa atividade, a ação mobilizadora de um maior número de participantes nem sempre foi exitosa.

Outro ponto de destaque no VF-2002 foi ao término da revisão, a transformação do Vitória do Futuro numa Organização Social de Interesse Público (OSCIP), cujo quadro social é composto de pessoas ou entidades membros do Conselho Consultivo.

⁶⁸ Ver nota 67.

⁶⁹ Ver nota 50.

Desta forma, o Vitória do Futuro passou a ser pessoa jurídica de interesse privado, sem fins lucrativos, mantida com recursos oriundos de doações, contribuições voluntárias e financiamentos. De acordo com um membro do Conselho Consultivo do VF-2002⁷⁰, pretendeu-se com essa iniciativa dar maior sustentação ao processo. Ou seja, criar uma certa autonomia do Vitória do Futuro, em relação à administração municipal, tornando-o um organismo independente (VER ANEXO A).

Na visão de Klug (2005), essa instância seria a responsável pela execução dos projetos e a prefeitura entraria como parceira, numa nítida estratégia de desresponsabilização do poder público e de transferência de responsabilidade nesse sentido. Além disso, verifica-se um deslocamento do Vitória do Futuro (OSCIP) do Conselho Municipal do Vitória do Futuro, onde estão a maior parte dos representantes da sociedade civil organizada.

O documento final elaborado ao fim do processo de revisão do Plano Estratégico de Vitória, intitulado “Agenda 21 da Cidade de Vitória – Um sonho em construção” - apresenta pequenas alterações nos temas abordados em relação ao plano de 1996. O seu diagnóstico aborda os seguintes temas: as modificações no contexto de Vitória, a infra-estrutura logística, turismo, Vitória e a Região Metropolitana, transporte e trânsito, o centro de Vitória, urbanismo e espaços de Vitória, combate à pobreza e integração social, meio ambiente, saúde, educação, cultura, esportes e lazer, segurança pública, gestão pública e uma síntese do diagnóstico do município.

As estratégias, projetos e ações são desenvolvidas em seis eixos temáticos: desenvolvimento econômico, urbanismo e espaços de Vitória, combate à pobreza e integração

⁷⁰ Ver nota 55.

social, meio ambiente, qualidade de vida e gestão pública. Relato de um dos especialistas⁷¹ aponta o direcionamento que se pretendeu dar ao documento final:

Esse plano se coloca dentro do paradigma pós-moderno de se copiar alguns exemplos de cidades, tipo Bilbao na Espanha. Havia um pensamento que Vitória poderia ser projetada nesse sentido... Comparo Vitória a uma “Ilha da Fantasia” no meio da pobreza, pois só exporta todas as mazelas para os municípios vizinhos. Ela pode projetar o “Salto do Marlim Azul”, pois os problemas não estão na capital, mas no entorno (Cariacica, Serra, Vila Velha)... A ênfase que se quis dar ao desenvolvimento da cidade está nessa projeção da cidade maravilhosa... Os projetos e estratégias ficam muito ao nível do ideal, do inatingível, fica longe de ser um verdadeiro planejamento estratégico e nem é planejamento tradicional. É uma mitologia.

4.8) Do discurso à prática – a implementação do Vitória do Futuro.

Com a finalização do Plano Estratégico da Cidade – Vitória do Futuro, Agenda 21 Local e a conclusão do processo eleitoral em 1996, que elegeu o ex-secretário de planejamento da cidade, Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB), a nova administração, na definição do seu plano de governo, para o período de 1997/2000, adota o VF-1996 como referência para a definição dos projetos a serem implementados. Foram listados 31 projetos prioritários de governo nas áreas de integração social e ambiental, intervenções viárias, transporte trânsito, qualidade dos serviços e atendimento ao cliente.

⁷¹ Ver nota 67.

Após a reeleição do prefeito Luiz Paulo em 2000 e passados 8 anos de implementação do Vitória do Futuro, percebe-se que a intenção de se construir um novo imaginário urbano e estabelecer uma imagem positiva e, posteriormente, vendável da cidade se consolidou e fortaleceu durante esse período analisado. Esse processo de legitimação de uma nova identidade vem se consolidando através do desenvolvimento de grandes intervenções urbanísticas, associados a uma forte estratégia de marketing público, que massifica a idéia de uma cidade que promove o exercício da cidadania e a permanente melhoria da qualidade de vida da sua população.

É inegável, como já foi exposto neste trabalho, o pioneirismo que o Vitória do Futuro representa, ao nível do planejamento local, contribuindo na ampliação de uma cultura do planejamento na cidade de Vitória. Independente da metodologia utilizada, tentou aproximar esta atividade do cotidiano popular. E parece ter alcançado algum resultado neste sentido. Pesquisa realizada no período da revisão do Vitória do Futuro em 2002, junto ao Conselho municipal, procurando identificar a imagem da cidade e seus principais problemas, identificou que 82,1% dos entrevistados tinha conhecimento da primeira versão do Vitória do Futuro e que 74,3% acreditavam que o Vitória do Futuro tinha sido positivo para o desenvolvimento da cidade, atribuindo notas 4 e 5, numa escala de 1 a 5 (KLUG, 2005). Essa visão é reiterada em entrevista do ex-prefeito⁷²:

Não há dúvida que o Vitória do Futuro construiu certos consensos em Vitória e foram idéias forças importantes na construção de uma cidade global, uma cidade de sucesso, a idéia de que a cidade pode se unir em torno de determinados objetivos que são comuns a ela.

⁷² Ver nota 48.

Cabe destacar, que o Vitória do Futuro consegue algo raro no planejamento de cidades no Brasil, a saber: transformar o discurso em prática, independente de algumas críticas que se possam ter às ações implementadas. Percebe-se nas entrevistas quase que uma unanimidade com relação ao fato de que o Vitória do Futuro tornou-se o principal balisador das ações da PMV ao longo da administração do prefeito Luiz Paulo. Segundo um dos especialistas⁷³, foi algo novo e positivo no planejamento brasileiro. Cita como exemplo o fato de que em outras cidades como São Paulo, Angra dos Reis, Santos e Belo Horizonte , onde se produziu Agenda 21, ela nunca ter “saído do papel”, ao contrário de Vitória. Isto se deve, principalmente, a uma conjuntura política favorável, caracterizada por uma certa continuidade administrativa e o fato de que um dos principais idealizadores do VF-1996 ter sido o futuro prefeito da cidade, durante dois mandatos consecutivos.

Outra questão relevante foi a iniciativa da cidade de Vitória de realizar a revisão de seu plano estratégico ou Agenda 21, como queiram alguns, sem aqui levarmos em conta os diversos interesses que poderiam estar por detrás dessa iniciativa. Cabe registrar a importância de se estar constantemente avaliando e atualizando as políticas públicas planejadas em espaços de tempo definido, dado o caráter dinâmico que o planejamento deve assumir.

Com relação ao processo de implementação das práticas abordadas por este estudo, constatou-se durante as entrevistas uma carência nas avaliações de efetividade e impacto das políticas públicas desenvolvidas pelo Vitória do Futuro. Em termos de acompanhamento da implementação do plano, pela sociedade civil, a prefeitura realizou

reuniões anuais do Conselho Municipal, na qual prestava contas do trabalho realizado no ano. Entretanto, o acompanhamento da execução dos diversos projetos do Vitória do Futuro foi realizado exclusivamente pela prefeitura, sem uma participação mais intensa dos membros do Conselho Municipal. O projeto de criação de um Conselho Consultivo com o propósito de ser o responsável, em nome do Conselho Municipal, e em parceria com a prefeitura, pelo acompanhamento direto das ações nas diversas áreas de atividades, só se efetivou em 2002. Além disso, com a preocupação voltada para coordenar a elaboração da versão 2002 e acompanhar, posteriormente, sua execução.

Neste sentido, a avaliação que será realizada da implementação do Vitória do Futuro toma como base três referências principais: os diagnósticos apresentados no período da revisão de 2002, as entrevistas realizadas junto a participantes do processo, técnicos da PMV e membros do Conselho Municipal e relatório publicado pela PMV, ao término da gestão do prefeito Luiz Paulo, que apresenta as principais ações colocadas em prática no período em análise (1997 a 2004).

Para realizar uma avaliação do tema do desenvolvimento econômico local a partir da implementação do Vitória do Futuro, esta não se faz sem um entendimento de algumas questões externas ao município.

Há uma percepção de que tanto a sustentabilidade quanto a capacidade de aceleração da economia estadual, e logicamente, de Vitória se mantiveram assentadas nos grandes complexos nucleados e forjados a partir dos grandes projetos – minero-siderúrgico e de madeira e celulose – e todo o aparato infra-estrutural e logístico que os cercam – portos,

⁷³ Ver nota 50.

ferrovias, aeroporto etc. Eles é que formam a “massa” de atração e também funcionam como elementos difusores de inovação através de efeitos diretos e indiretos.

Em nível nacional, a Grande Vitória e, em destaque, Vitória, como centro da metrópole, configura-se como uma metrópole incompleta, pois, a função financeira não se consolidou, não sendo ainda compatível com o volume de negócios especialmente vinculados ao comércio exterior. É importante lembrar que os movimentos recentes, decorrentes do processo de desregulamentação dos movimentos de capitais e da privatização, provocaram reconcentração de determinadas atividades. O setor de telecomunicação, por exemplo, passou a centralizar as suas bases de operação em centros maiores, o mesmo acontecendo com empresas operadoras de rede de transporte, no caso ferroviário. Nesse particular, a Grande Vitória perdeu autonomia decisória e de operação no setor de telefonia, com a transferência para Belo Horizonte e Rio de Janeiro, e de ferrovia, com a CVRD centralizando as operações no Rio de Janeiro (CALIMAN, 2002).

Essa tendência é observada também no setor financeiro. Novas tecnologias acabam favorecendo a concentração de operações e praças de maior volume de negócios. Isso prejudicou a expectativa de Vitória poder operar como centro financeiro de dimensão nacional e internacional. Ao contrário, com a intensificação das fusões e aquisições de instituições bancárias e o conseqüente fortalecimento de grandes grupos operadores do sistema financeiro, Vitória acabou perdendo espaço.

A Grande Vitória manteve-se como centro de decisões, informações e de absorção de excedentes vinculados ao comércio exterior, tanto advindos do interior do estado, quanto, principalmente, do Sudeste. Houve a manutenção da base econômica nos setores de bens intermediários para a exportação, logística, transporte e serviços. Vitória se consolidou

ainda mais como “Centro de Inteligência”, de logística e de serviços especializados. Ampliou a concentração de atividades de educação superior em nível de graduação e pós-graduação, serviços especializados nas áreas de medicina, pesquisa e consultorias especializadas em comunicação, informática, dentre outras. Apesar dos avanços da cidade, com relação aos serviços especializados, quanto aos voltados para a alta tecnologia, não há indicadores de avanços, como aponta a coordenadora técnica do Vitória do Futuro⁷⁴.

A tendência de metropolização observada em 1996 se tornou concreta. Observa-se uma maior interdependência entre os municípios, com o surgimento de novos pólos de comércio, como o da Glória, em Vila Velha, e Laranjeiras, na Serra. A confirmação dessa tendência levou a uma perda de peso relativo do Centro de Vitória e Campo Grande. Confirmou-se a tendência de concentração do comércio varejista em estabelecimentos do tipo shopping-centers. Esse movimento tendeu a fortalecer alguns eixos de adensamento econômico na Grande Vitória (um em direção ao sul, que tem como eixo a Rodovia do Sol; outro em direção ao norte, cujo eixo principal é constituído pela BR-101) (AVEREM, 2002). Na cidade de Vitória esse adensamento se deu na região da Praia do Canto e Enseada do Suá.

As ameaças que pairavam sobre o desenvolvimento econômico da cidade de Vitória, em 1996 eram: perda de competitividade dos portos do Espírito Santo e crise fiscal da administração pública. Segundo Caliman (2002), quanto à primeira ameaça, ela ainda permanece, apesar de os portos da Grande Vitória continuarem sendo competitivos em operações que envolvem carga homogênea, principalmente do tipo granel (minério, carvão, derivados do aço, café, soja, celulose, granito, etc). No entanto, Sepetiba mantém-se como nosso principal concorrente. Os portos da Grande Vitória não são competitivos em operações

⁷⁴ Economista, mestre em Desenvolvimento Rural, atuou como coordenadora técnica do VF-1996 e gerente geral do Projeto Terra de 1997 a 2003. Entrevista em 10/10/2005.

com mercadorias fracionadas e de pouco volume. Isso limita a utilização do nosso vasto e diversificado sistema portuário por empresas ligadas aos arranjos produtivos regionais como o próprio arranjo do mármore e granito, das confecções, da fruticultura e moveleiro. Assim sendo, nossa economia interiorana ainda não consegue apropriar-se das vantagens competitivas portuárias presentes, sobretudo na capital.

Com relação à segunda ameaça, a administração municipal criou condições para aprovar as reformas administrativa, previdenciária e tributária, concretizadas em 17 projetos de lei, votados no início da primeira gestão do prefeito Luiz Paulo. Com essas reformas, conseguiu-se reconquistar a capacidade de investimentos com recursos próprios, que estava sendo gradativamente perdida por legislações municipais obsoletas, do tempo da superinflação e da indexação. A utilização dessa nova capacidade de investimento com recursos próprios para alavancar operações de crédito junto a órgãos de financiamento nacionais e internacionais, que sempre exigem contrapartidas em seus financiamentos (PMV, 2004).

Alguns dos principais pontos fracos que poderiam afetar o desenvolvimento econômico do município apontado em 1996 são: desarticulação das administrações municipais da Região Metropolitana, ausência do estado na gestão da Região Metropolitana, deficiência da infra-estrutura turística e cultural e poluição do ar e das águas da baía e das praias. Há uma nítida evolução apenas na questão turística que, tida como ponto fraco, colocava-se como uma grande oportunidade para a cidade.

Essa oportunidade começa a se concretizar efetivamente na cidade, sobretudo no que diz respeito ao turismo de negócios. Isso pode ser comprovado pelos investimentos e ações que estão em curso no momento: melhoria quantitativa e qualitativa da oferta hoteleira

na cidade e ações planejadas e executadas através de parcerias entre o setor privado e a prefeitura municipal.

A estratégia de se focar segmentos específicos de turismo já vem dando resultados, principalmente, no segmento de eventos. A atuação do Convention&Visitors Bureau tem sido fundamental, bem como também do Sindibares e prefeituras de Vitória, Serra, Vila Velha e Guarapari. A estratégia montada pela PMV na atração de eventos esportivos ligados, sobretudo, ao mar e à praia, tem obtido resultados positivos. Vitória está inserida em circuitos nacionais e internacionais.

No período de 2001 a 2004, o setor de hospedagem da Grande Vitória se expandiu com mais de 12 empreendimentos, sendo criadas cerca de 2.251 unidades Habitacionais em Vitória e Vila Velha, e destas, 1.749 unidades (77,69%), somente na capital. Quase 100 mil pessoas estiveram no Espírito Santo em 2001, participando de feiras, congressos e seminários (FONSECA & PERIM, 2002). Este número saltou, em 2003, para 560 mil apenas na Região Metropolitana da Grande Vitória (PMV, 2003).

QUADRO 8 – Novos empreendimentos hoteleiros em Vitória (VT) e Vila Velha (VV)

EMPREENHIMENTO	Nº DE UND. HABITACIONAL	LOCAL	GRUPO
Costa Plaza	48	Praia do Canto (VT)	Bristol
Century Plaza	130	Praia de Camburi (VT)	Bristol
Bristol	66	Praia do Canto (VT)	Bristol
Confort Hall	102	Praia de Camburi (VT)	Bristol
La Residence	150	Praia de Camburi (VT)	Bristol
Ocean Flat	70	Praia da Costa (VV)	Bristol

Novotel	162	Praia do Canto (VT)	Accor
Parthenon Bermudas	52	Praia do Canto (VT)	Accor
Quality Suites Water Plaza	180	Praia da Costa (VV)	Choice
Praia Dourada Apart-Hotel	192	Itaparica (VV)	Choice
Parthenon Mata da Praia	144	Mata da Praia (VT)	Accor
Ibis Hotel	120	Praia do Canto (VT)	Accor
Caesar Business	248	Enseada do Suá (VT)	Caesar Park
Hotel Lincoln	203	Praia do Canto (VT)	Bristol
Blue Trees Hotels	200	Praia do Canto (VT)	Chieko Aoki
Confort Hotel	80	Praia de Camburi (VT)	Choice
Ocean Front	60	Praia da Costa (VV)	À definir
Coral Inn	44	Jardim da Penha (VT)	Holliday In
TOTAL	2.251		

Quadro (8) – Fonte: Jornal A Gazeta – Dados fornecidos pelo Convention&Bureau e José Luiz Kfuri. Em FONSECA & PERIM, 2002.

Segundo Fonseca & Perim (2002), os empresários do ramo destacam que a maioria dos apart-hotéis será administrada por redes nacionais e internacionais que estão apostando, junto com o setor de incorporação, no potencial para realização de eventos de negócios, apesar da não existência de um Centro de Eventos compatível com as necessidades do mercado e de um Aeroporto que suporte o aumento do número de vôos.

Entretanto, esses obstáculos estão sendo superados. Tiveram início em 2005, as obras de ampliação do aeroporto de Vitória, que possibilitarão a realização de vôos internacionais partindo da capital. Será construído, além de um novo terminal de passageiros, um Centro de Convenções, através de uma parceria entre os governos federal, estadual e municipal.

Apesar dos avanços neste setor, ainda não se pode afirmar que Vitória transformou-se em um pólo turístico. Questões como a carência de infra-estrutura para o turismo de lazer, assim como os parcos resultados no combate à poluição da baía e das praias da capital, colocam-se como grandes obstáculos. Porém, como se evidencia nas ações desenvolvidas na cidade, há um nítido caminhar no sentido de desenvolver esse potencial, dentro das estratégias desenhadas pelo Vitória do Futuro.

Um novo fenômeno que entra em curso a partir do processo de revisão do Vitória do Futuro é o petróleo. Apesar dos impactos na economia municipal serem ainda incipientes, trata-se de um segmento econômico que já se apresenta com potencial de crescimento. No momento os impactos estão ocorrendo na área portuária, onde serviços de atendimento de plataformas já estão operando. Essa atividade já é responsável pelo incremento nas taxas de ocupação da rede hoteleira, bem como de investimentos neste setor. Ainda, no rastro do petróleo, as descobertas de gás natural, em especial na região norte do Estado, abriram amplas possibilidades de sua utilização pelo setor industrial e também pelas atividades tipicamente urbanas. Vitória já dispõem de gás encanado em algumas áreas. O petróleo já vem alimentando também atividades de formação de mão-de-obra qualificada, através das quais a cidade de Vitória tem desempenhado o papel estratégico também na área de pesquisa.

Um grande euforismo tem se alastrado pelo estado do Espírito Santo, e pela cidade de Vitória, em função das possibilidades econômicas advindas da exploração do petróleo, destacadas pelo VF-2002. Todavia, esse plano, dentro da estratégia que lhe convém, e das medidas que foram implementadas, não tem dado grande destaque aos impactos negativos que essa “nova onda econômica” pode proporcionar à cidade, tais como agressões

ao meio ambiente e impactos na estrutura urbana. Situação semelhante já foi vivenciada por outras cidades brasileiras, como Macaé e Campos, no sul do estado do Rio de Janeiro.

Além destes pontos abordados, algumas questões se colocam como grandes desafios para o desenvolvimento econômico da localidade de Vitória: apesar de ser uma cidade portuária, Vitória não conseguiu construir uma interação sólida com a sua maior vocação. Soma-se a isso, a já comentada desarticulação dos municípios metropolitanos, que apresenta reflexo em todos os setores: o aumento da favelização em municípios vizinhos, o crescimento da violência urbana e a saturação do trânsito. Estas questões têm se tornado obstáculos na construção dessa imagem de cidade competitiva e atrativa que a administração municipal tem procurado consolidar.

Com relação ao processo de descentralização das políticas municipais e a participação popular nas ações implementadas pelo Vitória do Futuro, um dos destaques importantes ocorrido a partir da revisão, foi a preocupação da prefeitura em incluir o tema da Gestão Municipal, como objeto específico de estudo. No VF-1996 não há um diagnóstico específico sobre o tema. Aparecem no final do documento algumas estratégias e projetos, sem a ancoragem de um diagnóstico que subsidiasse as ações pensadas.

Segundo o documento síntese, referente ao diagnóstico sobre a gestão municipal do VF-2002, a gestão administrativa da Prefeitura Municipal de Vitória, embora não tivesse se constituído em objeto de análise específica na versão de 1996, foi considerada pelos especialistas e demais participantes daquela elaboração, eficiente e condizente com os padrões de modernidade alcançados pela cidade de Vitória. Por isso, esse aspecto foi considerado um ponto forte da cidade, a somar positivamente nas estratégias para a implementação das diretrizes estabelecidas pelo projeto elaborado em 1996.

O fato da Prefeitura de Vitória ter implementado grande parte dos programas e projetos estabelecidos na primeira edição do Vitória do Futuro-1996, contribuiu sobremaneira para ampliar e consolidar essa percepção, tanto no âmbito do público interno, como em relação à sociedade em geral, apesar de algumas críticas que são feitas à gestão municipal, como veremos mais adiante.

A situação não se altera muito no VF-2002. De acordo com a especialista do tema no VF-2002⁷⁵, a gestão municipal na revisão de 2002 é vista, não a partir da gerência interna dos diversos órgãos e secretarias de governo, mas, sobretudo, do prisma das relações de articulação entre o governo municipal com as diversas instâncias participativas constituídas no município. Algo um tanto contraditório no nosso entendimento e cuja avaliação é compartilhada pela especialista da área. Como avaliar as relações de articulação entre o governo e a sociedade sem entender as dinâmicas internas que regem o aparelho burocrático municipal?

Antes, porém, de entramos propriamente na análise das ações mencionadas no item 4.6.2, dentro do tema da descentralização e participação popular (Ampliação da participação popular em Vitória, a partir da consolidação do Orçamento Participativo - OP, dos Conselhos Gestores - CG's e das Administrações Regionais – AR's), abordaremos de forma sucinta algumas ações implementadas no período analisado, visando à modernização da gestão administrativa e que tem implicações diretas no tema em análise.

No que tange à gestão municipal, deve se destacar a Reforma Administrativa, mencionada anteriormente, por meio da qual se reviu leis municipais de incorporação de benefícios, ao mesmo tempo em que se criou o Instituto de Aposentadorias do Funcionário

Municipal. No âmbito da política de recursos humanos foi implementado o projeto Vitória do Servidor que buscou combinar modernização técnica da gestão de Recursos Humanos, investimentos em capacitação, com atividades e programas visando motivar e mobilizar o servidor para uma gestão eficiente. Nesse sentido, foi desenvolvido um Programa de Qualidade voltado para o atendimento eficiente do cidadão, que deveria ser visto pelo funcionário como o cliente da prefeitura. Com essas iniciativas, um novo padrão de prestação de serviços veio se implantando gradualmente nos últimos anos, tendo como forte referência os modelos de gerenciamento empresarial (PMV, 2004).

No campo das finanças municipais adotou-se a estratégia de diversificação de fontes de financiamento e melhoria do rendimento fiscal dos tributos municipais. Para tanto, foi implementado, com o apoio do BNDES, o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), o qual focalizou a ampliação da receita do município por meio de melhorias no sistema de arrecadação de tributos próprios, ao mesmo tempo em que racionalizou os procedimentos tributários visando melhorar o atendimento ao contribuinte. Com essa medida obteve-se grande simplificação das rotinas que, ao lado da consolidação da legislação tributária municipal, possibilitou Vitória ter um dos menores índices de inadimplência no recolhimento do IPTU do país (PMV, 2002).

Visando adequar a prefeitura às novas e crescentes demandas de processamento e interpretação da grande quantidade de informações demandada aos gestores governamentais, a prefeitura realizou importantes investimentos na informatização de sua estrutura administrativa. Tal medida, além de propiciar uma maior agilidade gestora, permitiu ampliar o uso intensivo da Internet e disponibilizar diversos serviços à população através do Vitória On-line, o que vem possibilitando uma maior interlocução da prefeitura com os

⁷⁵ Ver nota 67.

cidadãos capixabas. Como aponta o documento (PMV, 2002), embora ainda haja muito a ser feito nesse campo, foram conquistados avanços importantes dentro da gestão pública municipal de Vitória.

Vitória tem uma longa tradição de incentivo à participação popular, cujas origens remotas radicam-se no final dos anos de 1960 e que foi se desenvolvendo, ao longo das décadas de 1970 e 1980. Nos anos de 1980 emergiu, de um modo geral, um grande número de movimentos sociais reivindicativos expressando as grandes carências de atendimento às demandas sociais geradas pelo paradigma desenvolvimentista implementado pós-1964. Nessa conjuntura, em 1983, a Prefeitura de Vitória criou a Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS) visando aproximar a ação governamental aos movimentos de bairro e, em 1984, foi criado o Conselho Popular de Vitória (CPV).

Por outro lado, com a promulgação da Constituição de 1988, o município foi fortalecido e sua autonomia ampliada, ao mesmo tempo em que foi resgatado seu papel de sujeito ativo no cenário político brasileiro. A descentralização dos recursos tributários permitiu ao município adquirir elevado grau de autonomia fiscal, detendo ampla margem de manobra para formular e implementar políticas públicas.

É portanto, tendo de um lado, este cenário mais geral de mudanças ocorridas na institucionalidade brasileira, e do outro, a trajetória da participação popular no município de Vitória, que passamos a realizar uma avaliação do processo de descentralização e participação popular em Vitória. Nessa perspectiva, de acordo com Zorzal, Tosi, Tatagiba (2002), a implantação do Orçamento Participativo, em 1989, e das Administrações Regionais, em 2000, na Prefeitura Municipal de Vitória, não obstante, o considerável intervalo de tempo que

separam essas iniciativas, podem ser considerados como momentos de uma mesma e contínua estratégia de ampliar os mecanismos de articulação com a sociedade civil local.

Os autores acima, ainda revelam que a racionalidade e a lógica das iniciativas governamentais de atendimento às reivindicações populares via OP, em Vitória, apresentou variações ao longo do tempo. Tais mudanças se devem basicamente a fatores conjunturais acerca do modo como se relacionam o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil. Na confluência dessas interações conjunturais, com o perfil das diversas gestões que estiveram à frente do poder municipal, emergiram distintas performances nessa relação, expressando, por um lado, jogos de “conflito”, ou de “cooperação”, ou de “atitude combativa” dos movimentos sociais populares face ao governo local, e, por outro lado de “cooptação” dos movimentos populares pelos distintos governos.

Um dos desdobramentos desse canal de interlocução via OP, de crucial relevância para a participação popular, consistiu em colocar na agenda a necessidade de se ampliar o papel e as funções de setores da Secretaria de Obras e Urbanismo existentes nas diversas regiões administrativas da cidade, para funcionarem como instâncias regionalizadas de agregação das demandas e, posterior, implementação das ações decididas no OP. Como resultante, foram criadas, no ano de 2000, as Administrações Regionais (AR's) com o objetivo de institucionalizar um canal mais ágil de articulação com a sociedade civil e estabelecer uma proximidade maior da administração com os problemas de cada base regionalizada.

O sucesso da experiência levou ao seu aprofundamento, no ano de 2002, com o aumento das atividades e responsabilidades das unidades, atribuindo às mesmas, maior autonomia executiva e sendo criada a figura do “prefeitinho”, como ficaram conhecidos os

Administradores Regionais. Dessa forma as unidades adquiriram maior autonomia decisória e gestora, na medida em que as AR's foram institucionalizadas como unidades orçamentárias próprias na estrutura de poder municipal, por meio da Lei Municipal nº. 5.463, de 15-01-2002, que as constituiu com um caráter de “mini-prefeituras”.

QUADRO 9 – População de Vitória por Regiões Administrativas – 1991 / 2001

REGIÕES	1991	2001	VARIAÇÕES (%)
I – Centro	21.365	18.794	(-) 12,03
II – Santo Antônio	35.945	40.714	13,27
III – Bairro de Lourdes	31.098	33.723	8,44
IV – Maruípe	51.976	53.203	2,36
V – Praia do Canto	26.441	28.297	7,02
VI – Continente	65.286	82.930	27,03
VII – São Pedro	16.832	24.541	45,8
TOTAL	248.943	282.202	13,36

Quadro (9) – Fonte: PMV / SEDUR / CIE; IBGE. Em PMV (2002).

QUADRO 10 - Regiões administrativas e composição dos bairros

REGIÕES	BAIRROS INTEIROS OU PARCIAIS
I	Forte São João, Morro da Fonte Grande, Ilha do Príncipe, Vila Rubim, Parque Moscoso, Piedade, Centro, Morro do Moscoso, Gruta da Onça.
II	Bela Vista, Grande Vitória, Santo Antônio, Santa Tereza, Morro do Alagoano, Caratoira, Mário Cypreste, Inhanguetá, Estrelinha, Morro do Quadro
III	Juquutuquara, Morro do Romão, Ilha de Santa Maria, Monte Belo, Consolação, Bento Ferreira, Bairro de Lourdes, Cruzamento, Morro Rio Branco, Fradinhos, Jaburu/Constantino, Jesus de Nazareth, Horto.
IV	Bairro Bonfim, Bairro Itararé, Bairro da Penha, Santa Martha, Tabuazeiro, Eucalipto, Maruípe, São Benedito, Santa Cecília, Engenharia, São Cristóvão, Santos Dumont, Joana D'Arc.

V	Andorinhas, Morro São José, Morro Santa Helena, Enseada do Suá, Ilha do Boi, Praia do Canto, Barro Vermelho, Praia do Suá, Praia de Santa Helena, Ilha do Frade, Santa Lúcia.
VI	Boa Vista, Maria Ortiz, Jabour, Bairro República, Jardim da Penha, Mata da Praia, Antônio Honório, Sólton Borges, Goiabeiras Velha, Jardim Camburi.
VII	Bairro São Pedro I, II, III, IV, Ilha das Caieiras, Nova Palestina, Conquista, Comdusa, Universitário, Redenção, Resistência, Santo André.

Quadro (10) – Fonte: PMV/SEPLAN, 1996. Em COELHO (2005).

Apesar do ganho de autonomia, da tentativa de tensionamento junto ao legislativo municipal e da referência física que passaram a criar nas regiões, na avaliação da especialista do VF-2002⁷⁶, as AR's não geraram uma integração completa com as comunidades, no sentido de virar uma referência com relação às políticas sociais do município, mas estiveram ainda muito vinculadas às obras e aos serviços de manutenção urbana.

Outro depoimento confirma essa percepção. Segundo consultor do Vitória do Futuro⁷⁷, a idéia dos prefeitinhos não adquiriu uma consistência institucional que beneficiasse efetivamente uma maior proximidade em todos os sentidos da gestão da sociedade. Esse posicionamento se confirma, para o consultor, pelo fato desta figura administrativa ter sido destituída pela administração, que assumiu no ano de 2005, sem que houvesse nenhuma grande manifestação por parte da cidade. Complementa, apontando que as AR's foram um “apêndice”, não alterando objetivamente a estrutura de descentralização, grande parte em função da proximidade e dos conflitos existentes entre estas e o legislativo municipal.

⁷⁶ Ver nota 67.

⁷⁷ Ver nota 55.

Além disso, o maior ou menor sucesso das AR's, como apontam as entrevistas, estavam muito mais atrelado ao perfil do seu administrador regional, do que as relações estabelecidas por este com a comunidade. Esta noção fica explicitada a partir da constatação de um certo apoderamento, por parte destes administradores, da participação popular e dos projetos a serem desenvolvidos, como aponta uma administradora regional⁷⁸:

Se por acaso alguém fizesse um projeto para a região que não passasse por mim, sabia que não ia me ter do lado, se eu não concordasse com o projeto seria complicado vender isso para as comunidades. Não que eu não quisesse, mas porque eu sabia tanto o perfil local, como das pessoas... Sobre a representatividade das lideranças eu diria que dependia muito do “*felling*” dos administradores, de quem era representativo ou não daquela comunidade, nos tínhamos um “mapa geopolítico” na cabeça das lideranças.

Além dos canais de descentralização e participação estabelecidos pelo OP e pelas AR's, foram realizados esforços na criação e institucionalização de diversos Conselhos Gestores (CG's) de Políticas Públicas, que de acordo com a especialista do VF-2002⁷⁹, existiam 30 Conselhos Gestores, e destes, cerca de 5 eram obrigatórios por lei.

A administração Luiz Paulo apresentava como um dos pilares do seu governo, a sua alta adequação aos princípios da gestão democrática, cuja maior evidência são os inúmeros canais institucionais de participação franqueados à população ao longo de toda a sua administração: existência de dezenas de conselhos espalhados na cidade, nas mais diversas áreas, grande parte dos programas/projetos desenvolvidos envolviam de alguma forma a participação da comunidade, sem contar, ainda os mais de 10 anos ininterruptos de elaboração do OP.

⁷⁸ Ver nota 51.

Tais indicadores proporcionam à PMV amplo grau de visibilidade, fazendo com que, seja reconhecida nacionalmente, como uma prefeitura moderna, que incorpora formas institucionais garantidoras da participação, ao mesmo tempo, que busca cumprir os princípios norteadores da Agenda 21, no que respeita a democratização da gestão.

Todavia, apesar do amplo grau de abrangência dos canais institucionalizados de participação, uma análise mais atenta da dinâmica, do sentido e dos significados da participação nessas instâncias, nos leva a problematizar sua efetividade. Estes espaços parecem conformar muito mais estratégias de marketing e de legitimação de um projeto de cidade pré-definido pelos seus dirigentes, do que uma estratégia de aprofundamento e ampliação das práticas descentralizatórias e de gestão democrática.

O exame das interações entre o governo municipal e a sociedade, em alguns desses espaços participativos, revelou fragilidades em termos de efetividade da participação cidadã. A primeira gestão de Luiz Paulo Velloso Lucas (1997-2000) deslocou o OP para a Secretaria de Coordenação de Governo, a partir de 1998 (nos governos Vitor Buaiz e Paulo Hartung estiveram respectivamente alocados nas Secretarias de Planejamento e de Ação Social). A mudança ocorreu, segundo a justificativa de dar mais transparência ao processo. Outra alteração de nota se relaciona ao caráter regionalizado da agregação das demandas e prioridades, reeditando alguns procedimentos da gestão Buaiz, no sentido de minimizar os efeitos da extrema fragmentação das entidades locais em Vitória, bem como da falta de representatividade de muitas.

Tais alterações, combinadas com a progressiva transformação que sofreram as antigas Administrações Regionais de Obras, no sentido de se constituírem em “mini-

⁷⁹ Ver nota 67.

prefeituras”, daria uma nova dinâmica à elaboração do OP. No entanto, dado o perfil pretérito da tradição associativa de Vitória, que já funcionava como um complicador para o OP, também as Administrações Regionais encontrariam dificuldades de operacionalização, como apontam os autores:

... a começar pelo veto de lideranças comunitárias e de alguns vereadores – tradicionais mediadores políticos das demandas populares na cidade – à presença de agentes do Poder Executivo nos bairros e ao franqueamento de espaços que estes passariam a oferecer à população. Se, de um lado, os *Prefeitinhos de Vitória* (administradores regionais) se defrontavam com movimentos comunitários cronicamente incapazes de compatibilizar sua *participação institucional* (no OP e nos Conselhos Gestores) com maior nível de *autonomia*, de outro, a própria Prefeitura ficaria vulnerável às críticas da oposição, às pressões clientelistas da Câmara e às clivagens de interesse concernentes a seu próprio *staff* tecnocrático (ZORZAL, TOSI, TATAGIBA, 2002 – p.15, 16).

Na visão de alguns entrevistados, o OP no governo Luiz Paulo não foi uma prioridade de governo, ele vai “*tendo um decréscimo até morrer*”⁸⁰. Mas, continuou ao longo de toda a administração sendo divulgado como canal de participação dinâmico e que foi sendo ampliado ao longo dos oito anos de governo. A metodologia não garantia uma participação efetiva, existindo também, várias críticas com relação a obras planejadas e não executadas, levando ao descrédito desse espaço de participação por parte da população.

Com relação aos Conselhos Gestores, apesar do número representativo já apontado, segundo especialista⁸¹, estes podiam ser subdivididos em dois grandes grupos: os de 1ª categoria, que eram formados pelos Conselhos obrigatórios por lei. Estes possuíam verbas, tinham secretarias e apresentavam melhores condições para funcionamento. Todavia,

⁸⁰ Ver nota 67.

⁸¹ Ver nota 67.

limitavam-se a aspectos normativos (fiscalização e aprovação dos planos de gestão). Ou seja, não se constituíam em espaços de elaboração de políticas públicas. Havia também os de 2ª categoria, ou seja, que não eram obrigatórios por lei, que além de conter todos os problemas identificados nos citados anteriormente, possuíam péssimas condições de funcionamento, quando conseguiam funcionar.

De uma maneira geral, existia uma certa fragilidade do vínculo conselheiro/entidade/secretaria. Não há uma forma sistemática e contínua de repasse de informação das entidades/secretarias acerca das decisões dos conselhos. As entidades não-governamentais e secretarias, no geral, após a indicação dos conselheiros, se afastam do processo de discussão dos conselhos. Nesta falta de uma “via de mão dupla”, os conselheiros, tanto governamentais, quanto não-governamentais, acabam assumindo e defendendo posições tomadas “no calor do debate”, prejudicando a qualidade da discussão e da deliberação (ZORZAL, TOSI, TATAGIBA, 2002).

Soma-se, a essas questões, o fato de que parte considerável dos membros destes conselhos era formada por funcionários das secretarias municipais afins. Além disso, os membros da sociedade civil organizada eram indicados pelo Conselho Popular de Vitória (CPV), que demonstrava uma postura extremamente complacente com a administração municipal, tendo sua própria representatividade colocada em questionamento, bem como sua capacidade de gerar tensionamento junto a administração. Ou seja, os CG's seguiam uma tendência da menor resistência e que colocava em dúvida o papel de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. Desta forma, o papel protagonista e de renovação dos Conselhos Gestores acaba sendo esvaziado na administração Luiz Paulo.

Apesar da permanência dessas instâncias ao longo de mais de uma década, a participação popular seja nos Conselhos Gestores, seja no Orçamento Participativo não parece ter produzido um aprendizado pedagógico, ao contrário do que prevê boa parte da literatura sobre o assunto. A experiência acumulada em Vitória parece não ter sido capaz de provocar uma alteração significativa nos padrões de interação das comunidades com o poder público.

Verifica-se, de acordo com Zorzal, Tosi, Tatagiba (2002), uma tendência ao particularismo, ao personalismo e a uma aproximação pouco virtuosa, com o Poder Local, no sentido de rompimento desses padrões pouco indutores de mudanças nas formas de articulação entre o poder municipal e a sociedade. Assim, ao invés de um tensionamento do padrão pretérito, resultante do conflito entre práticas distintas e, portanto, gerador da possibilidade de um aprendizado pautado numa nova dinâmica de relações, o que se viu foi uma adequação das novas instâncias participativas aos tradicionais padrões de relação estado/sociedade, o que nos permite falar na emergência de um novo clientelismo, propiciado pela proximidade do poder local nos espaços de interação face a face.

Dito por outras palavras, o que se observou é uma tendência a uma participação incapaz de incorporar como princípio comportamental à dimensão criadora e instituinte da ação política. Neste âmbito, destacamos uma grande resistência ao reconhecimento da legitimidade do conflito político como mecanismo capaz de colocar na agenda, as divergências como constituintes da pauta de negociação. Paradoxalmente, a institucionalização de espaços de participação parece ter servido, no processo de implementação do Vitória do Futuro, aos propósitos da despolitização do debate acerca da elaboração das políticas públicas.

Como pôde ser analisado na revisão deste trabalho, conjuntamente à questão da maior politização no planejamento contemporâneo, a questão ambiental tem se apresentado como um dos componentes fundamentais dos planos de ordenamento territorial, no qual assume destaque a retórica ambientalista que é apropriada como estratégia de obtenção de legitimidade das ações e práticas propostas (MARICATO, 2001).

Há uma certa dificuldade, como fica evidente nas entrevistas, de precisar quando, exatamente, o planejamento estratégico de Vitória – Vitória do Futuro 1996 – passa a assumir o reconhecimento como agenda 21 Local. Como afirma o consultor geral⁸², de fato o VF-1996, foi iniciado com o objetivo de realizar um planejamento estratégico para a cidade, mas, a partir da constatação das coincidências de objetivos e metodologias entre ambas, assume, o reconhecimento de uma Agenda 21 Local.

Essa estratégia de transmutação do Plano Estratégico de Vitória em agenda 21 Local, associando o discurso da competitividade ao da sustentabilidade urbana, se para alguns especialistas foi uma tendência natural em função de suas características, para outros foi muito mais uma estratégia bem sucedida de marketing, que resultou em dividendos positivos para os promotores da agenda. A metodologia do VF-1996 foi adotada, pelo Ministério do Meio Ambiente, como modelo de Agenda 21 Local, divulgado através do vídeo *Construindo a Agenda 21 Local*, para todo o país.

Para os defensores dessa transposição, a metodologia utilizada para se construir a Agenda 21 Local é a própria metodologia de planejamento estratégico, como aponta a coordenadora geral do VF-1996⁸³: “*Agenda 21 e Planejamento Estratégico, uma coisa não é*

⁸² Ver nota 49.

⁸³ Ver nota 51.

diferente da outra, estamos falando da mesma coisa...”. Soma-se ainda, como aponta Rabelo (2003), em um mundo globalizado, com grandes pressões a favor da sustentabilidade e as cidades competindo entre si na busca de recursos e investimentos, que muitas vezes estão atrelados aos avanços sócio-ambientais, é compreensível essa mudança de enfoque: “*Na sociedade espetáculo, as cidades também precisam espetacularizar-se*” (RABELO, 2003 – p.101). O que se verificou é que a partir do VF-1996, a PMV investiu cada vez mais na imagem de um município que oferece qualidade de vida aos seus habitantes e lucro aos investidores, graças, entre outras coisas, ao cumprimento das diretrizes de sua Agenda 21 Local.

Por outro lado, as entrevistas apontam que não houve nenhum tipo de preocupação especial, no VF-1996, de discutir qual a noção de sustentabilidade que se pretendia alcançar e de especificar diferenças entre a construção de um plano estratégico e uma Agenda 21 Local. O que ocorreu, segundo um consultor⁸⁴, foi que o VF-1996 foi “*adquirindo as roupagens do momento*”, o mesmo conteúdo foi recebendo diferentes designações, num movimento de acomodação.

De acordo com Klug (2005), internamente, a agenda da competitividade tornou-se a agenda da sustentabilidade, resultando numa fragilidade do discurso socioambiental, e que acabou por gerar muitas divergências entre especialistas e consultores. Era latente o conflito de idéias entre especialistas de áreas como meio ambiente, habitação e ação social, e os consultores que já tinham um projeto econômico para a cidade, que subordinava todo o plano as suas necessidades principais.

⁸⁴ Ver nota 55.

Apesar destas contradições encontradas no discurso da sustentabilidade urbana, formulado a partir da elaboração do VF-1996, verifica-se que passa a ganhar espaço no planejamento da cidade, e posteriormente, na sua implementação, a temática ambiental, mesmo que esta, esteja direcionada no sentido de “humanizar” o discurso da competitividade urbana a que o plano estava imerso.

Verifica-se nas ações implementadas pela PMV, um caráter fortemente conservacionista, em relação à temática ambiental:

A proteção do meio ambiente passa pela compreensão de sua fragilidade e necessidade contínua de proteção legal. Toda a vegetação natural está protegida sob a forma de Áreas de Preservação Permanente. Já as áreas de significado ecológico estão protegidas sob a forma de Unidade de Conservação... (PMV, 2004).

Confirmando a postura descrita, este documento, que expõe as realizações ao longo dos oito anos da administração Luiz Paulo, dá grande destaque neste campo ambiental, a quantidade de áreas verdes conservadas e criadas neste período na cidade de Vitória. Vitória é considerada a cidade que proporcionalmente à sua área possui a maior quantidade de parques, no país. Foram criados 15 parques no período de 1997 a 2004. A cidade se apresenta atualmente como uma das que possui maior percentual verde por habitante do país.

Foi despendida grande atenção às obras de paisagismo e embelezamento por toda a cidade, sendo implantados mais de 350 projetos paisagísticos no período. Destaque também, para o relativo sucesso da contenção das ocupações nas áreas de manguezal e avanços na gestão ambiental. Esta última se destaca principalmente, pela aprovação do

Código Municipal de Meio Ambiente e pela consolidação da questão ambiental em programas intersetoriais.

Por outro lado, algumas questões preocupantes no VF-1996, não obtiveram grandes avanços. Quanto ao sistema de esgotamento sanitário, a cobertura da população de Vitória com coleta e tratamento integrados não evoluiu. No ano de 1996, a rede de esgotamento sanitário atingia 23,6% da população, esse número passou para 36,4%, em 2003, sendo que destes, 4,5% correspondem às bacias operadas e mantidas pela Prefeitura de Vitória (PMV, 2003). Apesar de algumas ações previstas pelo Projeto Terra e pelo governo do estado para ampliação da rede de esgotamento sanitário na cidade de Vitória, há uma previsão de que essa cobertura seja ampliada para 53,2% da população. Mesmo assim, mais de 45% da população da cidade ainda continuará destinando seus esgotos, *in natura*, ao solo ou à Baía de Vitória.

Com relação a balneabilidade das praias de Vitória, comprometida pelo lançamento dos esgotos e dos dejetos das grandes indústrias instaladas em Vitória, na baía e nas praias, a PMV destaca o monitoramento regular que é realizado. Entretanto, este ponto na revisão do VF-2002, ainda era considerado um ponto fraco da cidade, sem que tivesse tido resultados significativos.

Aliado a essas constatações está o fato de que a solução para os grandes problemas ambientais de Vitória é dependente de uma política de articulação e integração com as cidades do entorno e com a iniciativa privada, porém, pouco se avançou neste sentido. Através das atividades industriais, comerciais e sociais do seu entorno, a qualidade ambiental da cidade sofre, direta e indiretamente, as influências dos impactos positivos e negativos desse entorno. Estas questões pressupõem inovar e aprimorar as formas de articulação, de integração e de parcerias com as comunidades. O que requer, também, implementar uma série

de ações integradas e de integração entre o poder público, iniciativa privada e cidadãos para sua concretização e para que o poder público e a coletividade assumam definitivamente o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

No geral a inserção da temática ambiental nas ações implementadas pelo Vitória do Futuro estão inseridas num discurso de melhoria da qualidade vida, cujas ações desenvolvidas procuram passar uma imagem vinculada à manutenção e proteção do patrimônio ambiental e histórico, promoção da auto-estima da população, ampliação da cidadania e integração da cidade. Desta forma, o discurso da sustentabilidade urbana se coloca como um grande atributo para atrair investimentos, profissionais qualificados e visitantes, viabilizando assim, o projeto econômico da cidade, idealizado pelos promotores do plano, como aponta Klug (2005):

A conversão da qualidade de vida urbana em fator essencial para atratividade de investimentos e mão-de-obra qualificada, leva a uma construção da sustentabilidade não como um padrão normativo próprio, mas como um componente de um projeto mais amplo. (KLUG, 2005 – p. 117).

É observado que o VF-2002 apresenta um discurso muito mais elaborado, em termos de Agenda 21 e desenvolvimento sustentável, que a versão anterior de 1996. Na revisão de 2002, desde a sua concepção, o discurso do desenvolvimento sustentável e da necessidade da cidade adotar esse novo paradigma de desenvolvimento estavam presentes. O próprio documento final em sua capa, ao contrário de 1996, não é intitulado “Plano Estratégico”, mas sim, “Agenda 21 da Cidade de Vitória”. Apesar dessas diferenças

constatadas, não há grandes alterações no conteúdo do plano, muito menos no direcionamento que estava sendo dado às ações implementadas pela administração municipal.

Nesse sentido, a idéia de sustentabilidade urbana é aplicada na cidade de Vitória, sobretudo, as condições de reprodução da legitimidade das políticas desenvolvidas pela municipalidade, focadas na competitividade e produtividade urbana. Na prática, apesar de avanços em várias questões pontuais e de uma maior integração da gestão ambiental a todas as políticas públicas do município, a erosão dessa legitimidade ocorre, pela incapacidade de imprimir eficiência na administração dos recursos públicos, de forma a priorizar o enfrentamento de questões estruturantes na construção de cidades realmente sustentáveis. Essa construção perpassa dentre várias questões, por uma democratização efetiva das políticas urbanas, bem como pelo enfrentamento da fragmentação do tecido urbano das cidades atuais.

Com relação ao reconhecimento da cidade real e o enfrentamento da fragmentação do tecido urbano da cidade de Vitória, as ações da municipalidade direcionadas pelo Vitória do Futuro convergiram para o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, conhecido como Projeto Terra, assumido como o principal projeto da gestão do prefeito Luiz Paulo.

Para a maior parte dos entrevistados, o Projeto Terra consolidou-se como principal instrumento de implementação do Vitória do Futuro, não somente pelo aporte financeiro direcionado ao projeto e pela abrangência na cidade (atingindo cerca de um terço da população do município), como também, pela própria identificação dos moradores da cidade.

Como aponta um dos consultores do Vitória do Futuro⁸⁵, o Projeto Terra acabou ganhando uma dinâmica própria, pela magnitude e destaque que ganhou, “*passando a conviver com o Vitória do Futuro e sendo até mais destacado que este*”. Neste sentido, dada a importância do Projeto Terra, para a concretização do Vitória do Futuro e para os objetivos estabelecidos por este trabalho, passaremos a discutir num capítulo a parte este importante projeto desenvolvido na cidade de Vitória.

⁸⁵ Ver nota 55.

V) VITÓRIA PARA TODOS?

5.1) Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda - Projeto Terra.

O Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda, intitulado Projeto Terra, foi instituído no primeiro ano do governo Luiz Paulo, em 1997, quando se firmou uma parceria com a União, a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). É oficializado pela municipalidade através do decreto municipal nº 10.131, de 14 de janeiro de 1998 (ANEXO B).

O Projeto Terra atinge 36 bairros do município, numa área total de 6,09 Km² e um público alvo de cerca de 86 mil pessoas, ou seja, cerca de um terço da população da cidade, que moram nas áreas denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEISs) do Plano Diretor Urbano de Vitória, em geral áreas de encostas dos morros e manguezais.

FIGURA 12 – Mapa do zoneamento do PDU de Vitória.

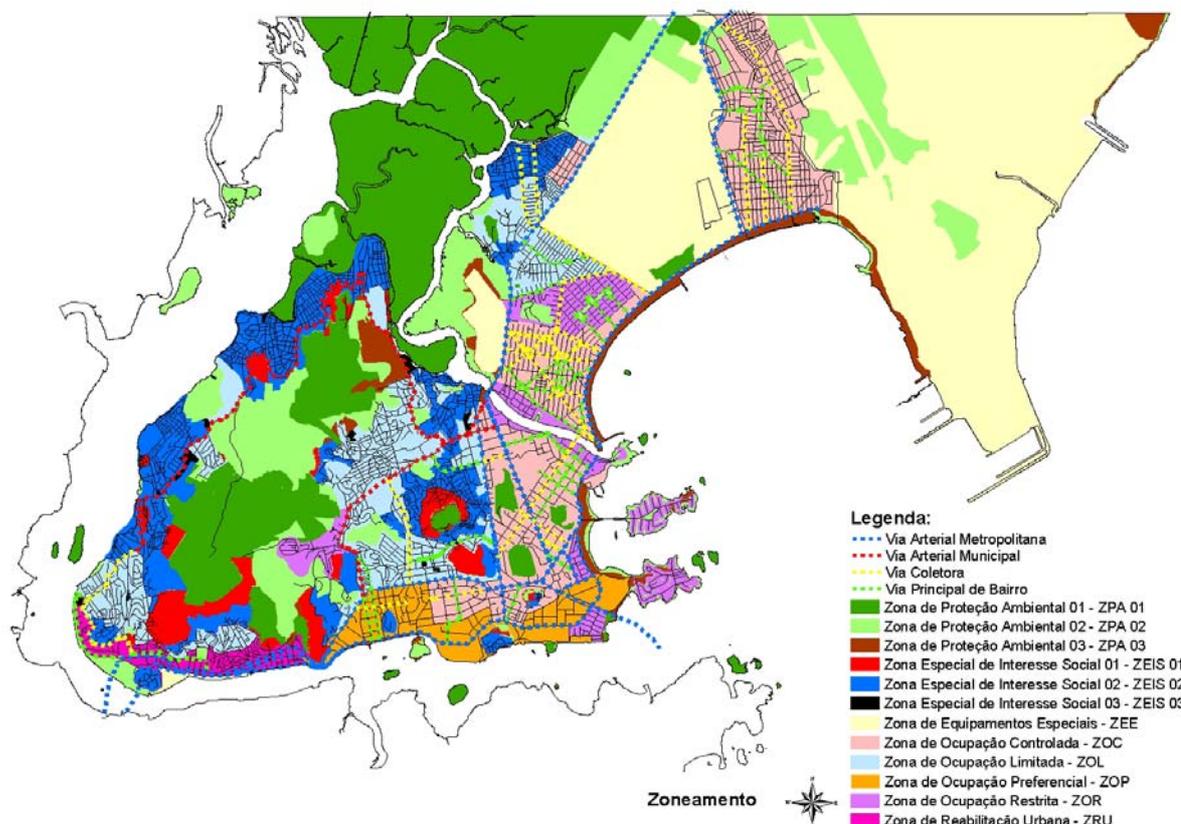


Figura (12): Zoneamento da cidade de Vitória

Fonte: http://www.vitoria.es.gov.br/pdu/imagens/Zoneamento_atual.jpg

O projeto visa, a partir de um conjunto integrado de ações de natureza pública, reduzir as diferenças entre as condições de vida à beira-mar urbanizada, o manguezal e os morros ocupados desorganizadamente na cidade de Vitória (MARTINUZZO, 2002).

5.2) Origens do Projeto Terra.

Ainda que documentos, materiais de propaganda da prefeitura municipal de Vitória e alguns entrevistados apontem o Projeto Terra, como um desdobramento das propostas e estratégias discutidas no Vitória do Futuro, retroceder as origens desse programa requer, entre outros fatos, abordar uma experiência anterior, pioneira em Vitória, intitulada de Projeto São Pedro.

Apesar dos primeiros passos do Projeto São Pedro – Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, terem sido dados no governo do prefeito Hermes Laranja, 1986-1988 (PMDB), foi somente a partir do quadriênio seguinte, 1989-1992, no governo Vitor Buaiz (PT), tido como um defensor do meio ambiente e de tradição nos movimentos sociais e de classe, que o projeto deslançou.

É por volta do ano de 1977, que teve início a ocupação da região do contorno da ilha (região noroeste), formado por mangues e morros, local onde a Prefeitura Municipal de Vitória depositava o lixo da cidade. As invasões nesta região deram origem à favela de São Pedro I, que se estendeu por quase cinco quilômetros, subdividindo-se em São Pedro I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, sendo que a última ocupação ocorrida em 1980, congregava em média 15 mil favelados. A região da Grande São Pedro abrigava no início dos anos de 1990 cerca de 47 mil habitantes. Junto à formação desses bairros, crescem os movimentos comunitários organizados em São Pedro, com apoio das Comunidades Eclesiais de Base.

A ação institucional sobre a região, segundo Coelho (2005), pode ser compreendida em 3 etapas distintas e complementares, conforme relatórios da Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS/PMV) de 1996, sobre o Projeto São Pedro, que abaixo se registra:

Primeira Etapa de 1977/1988, anterior ao governo Vitor Buaiz, marca os antecedentes do projeto, configurados pela luta pela moradia, devastação do manguezal, emergência da questão sanitária e organização popular. Ação institucional anterior ao projeto, caracterizou-se por um processo assistemático, imediatista, conduzido para atendimento das pressões dos moradores organizados no bairro e que contavam com o apoio de outras organizações civis (Comissão de Direito à Moradia, Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória e IAB-ES).

O segundo momento, de 1989/1992, na gestão Vitor Buaiz, pode ser considerado o início do projeto. Foi definido e elaborado um projeto para a Região, com três eixos principais que nortearam todo o período: 1) Delimitação/preservação do manguezal com conscientização dos moradores; 2) envolvimento das comunidades, principalmente na implantação dos critérios para uso e ocupação do solo; 3) urbanização das áreas passíveis de serem urbanizadas, e, melhorias habitacionais para as famílias a serem assentadas.

A Terceira Etapa, já durante a administração do prefeito Paulo Hartung, 1993/1996, dá continuidade e amplia o Projeto São Pedro, incorporando o conceito e a prática de Políticas Públicas articuladas como direito do cidadão. O Projeto São Pedro foi premiado em 1996 pelo Programa Gestão Pública e Cidadania – Fundação Ford/Fundação Getúlio Vargas em São Paulo e, em 2001, pela Caixa Econômica Federal com o Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local.

O Projeto São Pedro no período de 1989 a 1992 foi coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA) e no período de 1993 a 1996 pela Secretaria de Ação

Social (SEMAS), conforme depoimento de técnico da PMV⁸⁶, “*toda a equipe que conduziu o projeto no período de 89/92, foi transferida para a SEMAS, preservando-se assim a memória técnica do Projeto São Pedro*”.

FIGURA 13 – Vista aérea das invasões sobre o manguezal na região de São Pedro

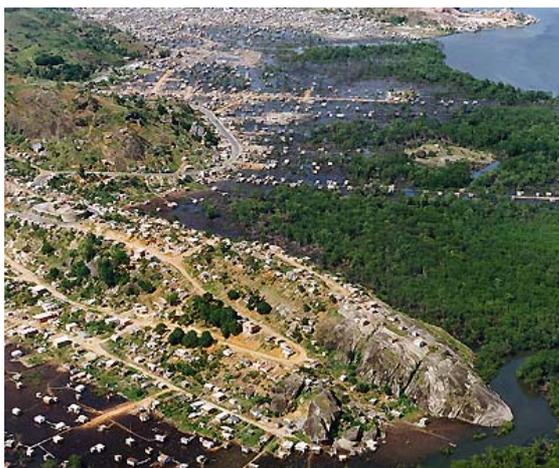


Figura (13): Palafitas tomaram o manguezal da região noroeste da ilha de Vitória.

Fonte: <http://www.vitoria.es.gov.br/images/secretarias/sedec>

FIGURA 14 – Vista Panorâmica do bairro São Pedro depois do Projeto São Pedro

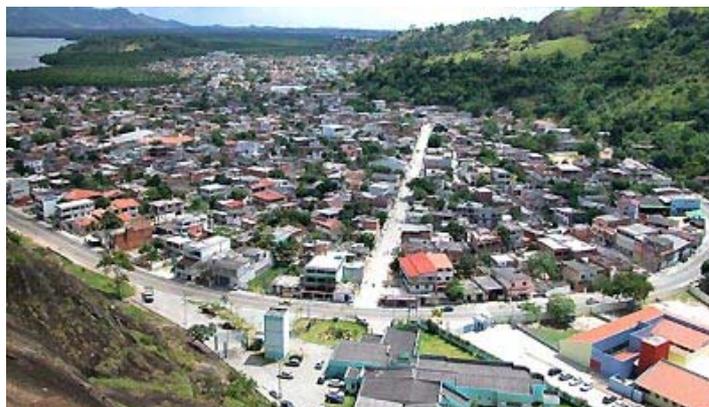


Figura (14): Urbanização do bairro São Pedro

Fonte: <http://www.vitoria.es.gov.br>

No ano de 1996, o prefeito Paulo Hartung, pediu a uma equipe de técnicos de diferentes secretarias da prefeitura que desenhassem um programa de intervenção semelhante ao que havia ocorrido em São Pedro direcionado para os morros de Vitória. Essa proposta deu

⁸⁶ Arquiteto, lotado na Secretaria Municipal de Ação social (SEMAS) por aproximadamente 10 anos, participou da execução do Projeto São Pedro e foi um dos componentes da equipe que elaborou o Projeto terra. Entrevista

origem ao documento intitulado “Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação Ambiental em Morros e Áreas Adjacentes – Projeto Terra”, de novembro de 1996. O objetivo principal era captar recursos junto às fontes financiadoras, em nível nacional e internacional, em especial ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (PMV, 1996b).

Nesse sentido a experiência anterior do Projeto São Pedro, que passou a adquirir visibilidade a partir da Conferência Habitat em Istambul, na qual foi uma das práticas representantes do país, contribuiu para que a municipalidade se credenciasse a assumir novos desafios no combate à pobreza e à exclusão social e na construção/preservação do patrimônio histórico, paisagístico e ambiental da cidade (PMV, 1996b).

Segundo técnica da área de meio ambiente da PMV⁸⁷, paralelamente a esse processo, um grupo de técnicos que trabalhava em São Pedro, começou a desenvolver um novo projeto, denominado “Vitória Oeste”, que pretendia atingir as áreas da Grande São Pedro não contempladas pelo projeto desenvolvido naquela região. O projeto foi apresentado ao presidente da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV), que no período estava coordenando o Vitória do Futuro, em 1996. Posteriormente, alguns pontos desse projeto entraram em discussão no VF-1996.

Ao assumir a prefeitura em 1997, o prefeito Luiz Paulo, dá início ao Projeto Terra, que se forma a partir de toda a experiência adquirida pelo Projeto São Pedro, além da junção das duas propostas de intervenção descritas anteriormente, elaboradas no término do governo Paulo Hartung.

em 13/09/2005.

⁸⁷ Ver nota 50.

5.3) Caracterização do projeto

O Projeto Terra, de forma sucinta pode ser apresentado como conjunto integrado de obras, ações e serviços de natureza pública, que visa oferecer iguais oportunidades aos moradores da cidade e desenvolver o processo de inclusão social, promoção humana e melhoria da qualidade de vida. Este objetivo maior é buscado por meio da mobilização social e da implementação de serviços, ações e obras de urbanização, preservação ambiental, geração de ocupação e renda, emancipação cidadã e regularização fundiária (MARTINUZZO, 2002).

Dentre os principais objetivos específicos apontados por documento de divulgação do projeto, produzido pela PMV, destacam-se:

- Contribuir para ampliação da participação e fortalecimento das organizações sociais e da comunidade para criar novas perspectivas e hábitos que levem a melhoria dos índices sociais e de segurança pública;
- Promover ações sociais integradas que melhorem e ampliem os serviços e a participação popular em todas as fases de implementação do projeto;

- Promover melhorias urbanísticas das áreas ocupadas, dando condições de acessibilidade e transporte, implantando equipamentos de infra-estrutura públicos e comunitários e aprimorando as condições de habitabilidade;
- Estabelecer o limite da ocupação urbana, preservando e reflorestando as áreas de interesse ambiental (AIA), intervindo para a eliminação das áreas de risco e inibindo novas ocupações, em parceria com a comunidade;
- Promover a melhoria das condições socioeconômicas da população, desenvolvendo mecanismos integrados de incubação, de acesso a financiamento e capacitação profissional, que estimulem a transformação de trabalhadores excluídos do mercado em empreendedores individuais ou coletivos;
- Reassentar as famílias residentes em áreas de interesse ambiental e de risco, no interior ou no entorno da área de intervenção;
- Promover a regularização fundiária e a titulação dos lotes nas áreas públicas municipais, nas áreas cedidas pela União e nos reassentamentos (MARTINUZZO, 2002).

O público alvo do programa enquadra-se num perfil sócio-econômico diverso da realidade dos demais moradores do município. Cerca de 60% da população que mora nos 24 mil domicílios das áreas de abrangência do projeto tinham renda de até três salários mínimos. A média era de 3,2 filhos por família e renda per capita inferior a R\$ 25,00. As mulheres chefiavam 70% das famílias. Cerca de 10% das famílias residiam em área de

interesse ambiental ou de risco, demandando processos de remoção e reassentamento. Esse quadro de exclusão embasou a elaboração do Projeto Terra (MARTINUZZO, 2002).

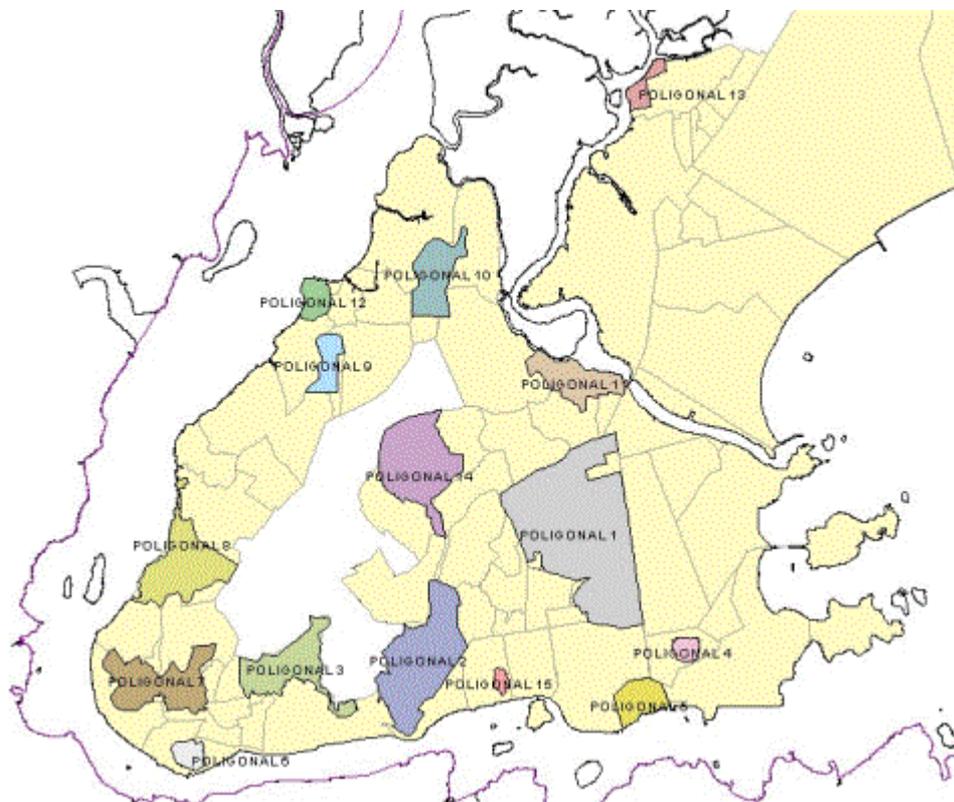
As 36 comunidades atendidas pelo Projeto Terra foram agrupadas em 15 áreas de atuação denominadas poligonais, abrangendo parcial ou totalmente a área dos bairros relacionados a seguir:

QUADRO 11 – Composição das poligonais do Projeto Terra.

POLIGONAL	BAIRROS	ÁREA TOTAL (m²)	DOMICÍLIOS	POPULAÇÃO
1	Consolação, São Benedito, Morro Gurigica, Alto Itararé, Engenharia, Jaburu, Constatino, Bonfim, Bairro da Penha	1.763.640	10.800	30.257
2	Cruzamento, Romão, Forte São João	803.123	1.458	8.611
3	Piedade, Fonte Grande, Moscoso, Santa Clara e Capixaba	442.900	1.181	3.936
4	Morro São José e Morro Santa Helena	60.538	199	1.437
5	Jesus Nazareth	274.430	682	3.392
6	Ilha do Príncipe	89.031	741	2.323
7	Alagoano, Morro do Quadro, Morro do Cabral e Bananal, Alto Caratoíra	494.507	3.184	10.948
8	Orla de Santo Antônio, Inhanguetá e morros de Bela Vista e Pedra do Bode	511.922	1.971	7.740
9	Condusa	148.266	452	1.555
10	Conquista e Alto Resistência	307.491	535	2.311
11	Joana D'Arc, Andorinhas, Santa Martha (orla)	274.430	1154	4.020
12	Orla da Ilha das Caieiras	117.220	691	1.531
13	Orla de Maria Ortiz	90.914	506	2.812
14	Morro do Macaco	-	1.100	3.702
15	Morros da Ilha de Monte Belo e Ilha de Santa Maria	-	300	1.500
TOTAL			24.954	86.075

Quadro (11) – Fonte: MARTINUZZO (2002) e COELHO (2005).

Adaptação: Giovanilton A. C. Ferreira

FIGURA 15 – Localização das Poligonais do Projeto Terra**Figura (15) – Fonte: SEPLAN/PVM, 2004. Em COELHO (2005).**

A delimitação dessas Poligonais foi realizada em dois momentos. O primeiro momento, teve como base os levantamentos de infra-estrutura básica, mapeamento, pela defesa civil, das áreas de risco e habitação em situação de risco, fotografias aéreas e levantamentos aerofotogramétricos, legislação urbanística e ambiental; com base nessas informações foram identificadas as áreas a serem delimitadas como Poligonais, quantificado o número de unidades habitacionais, e delimitação das Áreas de Interesse Ambiental – AIA. No segundo momento os limites das Poligonais foram ajustados para contemplar setores censitários do IBGE, para que se pudesse usufruir dos dados primários dos censos para futuras análises e avaliações do projeto (COELHO, 2005). No entanto, alterações promovidas pela

Secretaria de Meio Ambiente do município (SEMMAM), modificaram o desenho das poligonais, inviabilizando a proposta de utilização dos dados censitários.

Dentro de cada poligonal foram caracterizados três tipos de público prioritários: 1) famílias que moram em áreas de interesse ambiental ou de risco, atendidas pelo reassentamento, atendimento social, recuperação ambiental, melhoria de urbanização e regularização fundiária. A maioria se situa nas linhas de indigência e pobreza, correspondendo a aproximadamente 10% do total das famílias; 2) Moradores das áreas intermediárias das poligonais que seriam beneficiados pelas melhorias ambientais, regularização fundiária, ações sociais integradas e ampliação/melhoria da urbanização. Esse público corresponde a 65% das famílias residentes nas poligonais; 3) População da área mais consolidada e próxima da parte formal da cidade, atendida por melhorias urbana, ambiental e social, titulação fundiária e diminuição do nível de violência e de problemas de alagamento. Representa aproximadamente 25% das famílias atendidas (MARTINUZZO, 2002).

5.4) Metodologia

Após a definição das áreas de intervenção do Projeto Terra, buscou-se entender as problemáticas internas das poligonais e sua interação com o entorno e a cidade por meio de diferentes olhares setoriais públicos, privados e da comunidade, em relação as suas diferentes áreas de atuação. A fim de facilitar as etapas operacionais, adotou-se como metodologia a

constituição dos seguintes componentes principais do Projeto Terra: urbano, social, ambiental, fundiário e gerencial.

Metodologicamente, o Projeto Terra consta das seguintes etapas: a) Elaboração de diagnósticos setoriais integrados da área, abrangendo os aspectos urbanos, ambiental, fundiário e social; b) Elaboração do Plano de Intervenção; c) Validação institucional, pelo prefeito municipal e secretários municipais, do plano de intervenção e definição da alocação de recursos; d) Apresentação e discussão do plano de intervenção com a comunidade por meio de assembléias gerais, reuniões setoriais, fóruns com a comunidade e com representantes do entorno da área e da cidade; e) Ajuste do plano de intervenção, a partir de discussões com a comunidade; f) Elaboração dos projetos básico e executivo; g) Licitação das intervenções propostas; h) Execução do projeto com o acompanhamento e fiscalização da comunidade. Segue em anexo um esquema da metodologia do Projeto Terra (VER ANEXO C)

Foram considerados os seguintes aspectos como norteadores para o planejamento, ações e obras:

- Urbanístico: sistema viário, infra-estrutura, contenção de encostas, parcelamento do solo, regularização fundiária, equipamentos públicos, construção de novas unidades habitacionais e limpeza urbana.
- Ambientais: definição das áreas de preservação e do limite das ocupações, melhoria da fiscalização, integrando-as com órgãos estaduais e federais, definição da arborização urbana e tratamento paisagístico das encostas, reflorestamento das encostas com instalação de barreiras e cercas de proteção e educação ambiental.

- Desenvolvimento familiar e comunitário: garantir formas de participação da população local em todas as fases do programa; desenvolver ações de promoção humana, mediante cursos e oficinas de orientação e planejamento familiar e economia doméstica; desenvolver mecanismos que propiciem e incentivem a organização comunitária; articular com os programas existentes: Cidadão Criança, Família Cidadã (Garantia de Renda Mínima) e Geração de Emprego e Renda.

- Geração de empregos: promover cursos de capacitação massiva profissional para organização dos trabalhadores desempregados das comunidades envolvidas; incentivar a formação de cooperativas de produção e de prestação de serviços com os moradores; contratar mão-de-obra local para execução dos serviços nos bairros, quando for o caso; viabilizar fontes de financiamento a empreendimentos locais (COELHO, 2005).

5.5) Gerenciamento e investimentos

O Projeto Terra buscou adotar uma concepção gerencial que procura romper com a prática setorializada das ações e investimentos. Com isso, busca o melhor aproveitamento dos recursos existentes e a eliminação das superposições, de ações públicas e de recursos financeiros. A partir de uma proposta interdisciplinar e multissetorial, criou-se o modelo gerencial com vários níveis de competência, que procura alcançar toda a instituição em seus processos de planejamento e execução.

A gerência do projeto estava localizada na Coordenadoria de Administração Estratégica (GAB/ADM) – posteriormente, Coordenadoria de Planejamento (GAB/PLAN), vinculada ao Gabinete do Prefeito Municipal, demonstrando o papel estratégico que o projeto assumia dentro da administração municipal. Essa gerência se efetivava em três níveis: o estratégico, o tático e o operacional.

Ao nível estratégico (composto pelo prefeito, secretários municipais, auditor geral, procurador geral e administradores regionais), compete a tomada de decisões políticas e estratégias ligadas ao Projeto Terra. Ao nível tático (com até três representantes das seguintes secretarias: Coordenadoria de Administração Estratégica – GAB/PLAN, Secretaria Municipal de Economia e Finanças – SEMFA, Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, Secretaria Municipal de Ação Social – SEMAS, Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, Secretaria Municipal de Transportes e Infra-Estrutura Urbana - SETRAN), estabelece e submete as propostas técnicas ao nível estratégico, gerencia e encaminha a operacionalização junto às secretarias responsáveis. O nível operacional (exercido pela Secretaria responsável pelas ações a serem implementadas no âmbito do Programa e gerenciado por seu titular e seus representantes no nível tático) implementa as decisões tomadas nos níveis estratégico e tático, no âmbito de suas atribuições.

A partir da concepção metodológica descrita anteriormente e dentro da estrutura gerencial adotada pelo projeto, as Equipes Locais e o Plano de ação, assumem papel de destaque na viabilização dos meios necessários para que a população local exerça o direito de atuação direta e efetiva no planejamento e execução das ações, enquanto um direito social. Estes dois são definidos da seguinte forma:

A construção do Plano Local de Ação no âmbito do Projeto Terra caracteriza-se enquanto um instrumento de construção, avaliação, alteração e monitoramento das ações públicas em execução e a definição e implementação de novas ações pautadas na negociação entre a visão do agente público e dos atores coletivos e individuais, baseados em todas as informações coletadas através do Cadastro Sócio Econômico, das reuniões e do processo de interação com a comunidade (NEPOMUCENO, 2000; apud COELHO, 2005 – p. 67).

A Equipe Local, principal responsável pelo sucesso da implementação do Projeto Social no dia a dia, tem como desafio desenvolver, em parceria com a comunidade, uma compreensão sistêmica e integrada da realidade, abrangendo todos os aspectos da vida humana representados na área, sua interação com a cidade e a promoção das capacidades humanas, incluindo a capacidade de escolha e a construção de novas perspectivas de vida para a população local. A mobilização e organização da população visando fortalecer e ampliar a percepção do sentimento de pertencimento ao processo e a manutenção da população no local seria desenvolvida focada nas categorias de criança, jovem e adulto, dando prioridade às mulheres, e ao idoso (NEPOMUCENO, 2000; apud COELHO, 2005 – p.67).

Vale destacar também, nesta descrição da gerência do Projeto Terra, a função das Administrações Regionais (AR's). Apesar da relação conflituosa verificada em muitos casos destas, com o projeto, como veremos a seguir, cabia às AR's:

- Conhecer o projeto proposto para a área e atuar junto às equipes locais e ampliadas, dando apoio e sustentação ao projeto.
- Oferecer suporte necessário às ações diferenciadas trabalhadas na Comunidade, atendendo e acompanhando as demandas específicas surgidas nos processos de discussão participativa nas poligonais, funcionando como ator político na intermediação entre o poder público e comunidade.
- Apoiar e participar de todo o processo social e urbanístico (PMV).

Os investimentos do projeto, no período de 1997 a dezembro de 2004, foram da ordem de R\$ 110.242.438,00 (cento e dez milhões duzentos e quarenta e dois mil quatrocentos e trinta e oito reais), com a participação do Programa Habitar-Brasil/BID, BNDES, Caixa Econômica Federal – Pró-Moradia, Pró-Saneamento e da própria Prefeitura Municipal de Vitória, conforme tabela baixo:

QUADRO 12 - Recursos aplicados por fontes – 1997 a dezembro de 2004

RECURSOS/FONTES – 1997 A DEZ/2004	
Fonte de Recursos	Valor (R\$ 1,00)
Próprio	74.771.155
BNDES	22.795.576
Programa Habitar Brasil – BID	7.826.336
CEF	4.006.648
PAT-PROSANEAR	46.464
Outros	796.259
TOTAL	110.242.438

Quadro (11) – Fonte: GAB/PLAN – PMV, 2004. Em COELHO (2005).

Até meados de 2002, aproximadamente metade dos investimentos foram realizados e o projeto alcançou nove das 15 áreas previstas para serem atendidas. Do total de 86 mil pessoas, já estavam sendo beneficiadas 70.778, correspondendo a 82,3% dos moradores das comunidades a serem contempladas (MARTINUZZO, 2002).

Os principais mecanismos de avaliação utilizados para medir o projeto e os resultados quantitativos e qualitativos, segundo documento da PMV são: a) Aplicação e monitoramento de cadastros socioeconômicos; b) Relatórios; c) Reuniões Técnicas; d)

Reuniões com instâncias comunitárias organizadas na área de intervenção; e) Pesquisas qualitativas (MARTINUZZO, 2002).

5.6) PROJETO TERRA - POLIGONAL 12 – ILHA DAS CAIEIRAS

5.6.1) Formação e caracterização

Localizada geograficamente ao norte e a oeste com a Baía Noroeste de Vitória, ao sul e a leste com os bairros de Santo André e São Pedro, o bairro Ilha das Caieiras, está inserido no complexo demográfico da grande São Pedro (composto por 10 bairros). A Ilha possui uma área total de 117.220 m², divididos em 2 áreas diferenciadas: a primeira situa-se sobre terreno plano tomado ao mangue com aterro e que corresponde a maior parte do bairro e a outra, sobre terreno acidentado de relevo suave, localizado exatamente sobre o que restou da área elevada de onde, durante décadas, foi retirado material para a realização de aterros nas áreas adjacentes.

FIGURA 16 – Mapa da região administrativa VII São Pedro

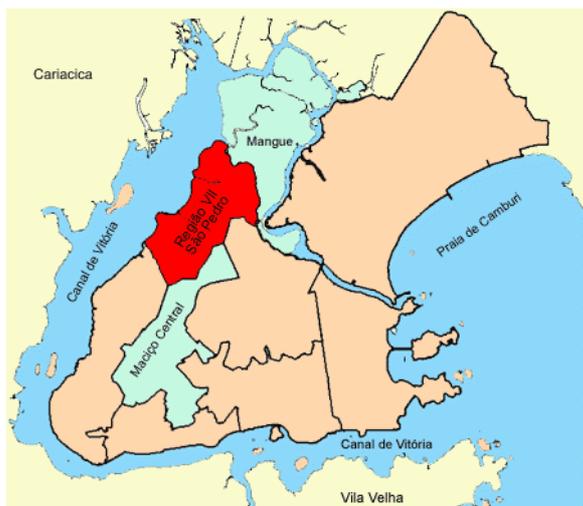


Figura (16): Área em destaque na cor vermelho região de São Pedro.

Fonte: <http://www.vitoria.es.gov.br>

É um bairro consolidado e historicamente foi a primeira área da região a constar nas Plantas da Província do Espírito Santo, desde 1878, e no mapa do município de Vitória. O Manguezal com sua fartura de alimentos (peixe, sururu, ostra, siri, camarão) foi por certo o primeiro elemento de fixação do homem na Ilha. Dois outros fatores contribuíram para a sua ocupação: a instalação da Fábrica de Cal Boa Esperança e o transporte do café produzidos nas fazendas do interior do estado em Santa Leopoldina. Segundo apontam os moradores, os canoieiros, ao transportarem o café em grandes canos pelos Rios Santa Maria e Bubu que desembocavam frente à Ilha, faziam desta um ponto de parada antes de alcançar o Porto de Vitória. Com o declínio da produção cafeeira no estado, muitas famílias estabeleceram-se na Ilha pelas belezas da região, tranquilidade e fartura de peixes e mariscos. Dessa forma, os canoieiros e pescadores foram os responsáveis diretos da ocupação da Ilha.

A primeira atividade econômica desenvolvida nesta área foi a fábrica de cal, que acabou atraindo moradores a procura de emprego e moradia. Além disso, essa fábrica, juntamente com o aspecto insular que tinha no início da sua ocupação dão origem ao seu nome. Historicamente, a expressão “caieiras” significa fábrica de cal ou forno onde se calcina a pedra calcária para se fazer a cal. A palavra no plural surgiu a partir da disseminação de

fornos dedicados a essa atividade na região, além de estar nas proximidades da Ilha da Cal. Como não haviam jazidas de calcário em rocha na região da Ilha, o material para a fábrica de cal era proveniente das ostras abundantes naquele lugar e no seu entorno. Além desta fábrica, a lavagem de roupa e a fartura de mariscos garantiam a sobrevivência dos poucos moradores do local (BARBOSA, 2004).

A ocupação do bairro se desenvolveu de forma lenta e gradativa. Os moradores criaram fortes vínculos familiares em decorrência do casamento entre os migrantes das mesmas famílias que residiam no local. Até os dias atuais, esse é um fato característico na Ilha, todas as pessoas que moram na parte baixa do bairro têm um certo grau de parentesco. Desta forma, a Poligonal 12 é uma área bem consolidada, mais de 51% dos seus atuais moradores estão na área há mais de dez anos, e uma parcela significativa deste universo, 14,2%, há mais de trinta anos (DIAGONAL URBANA 2001). Já a sua parte alta é caracterizada por moradores mais recentes no bairro, que vieram de São Pedro, outros bairros de Vitória e municípios vizinhos em busca de moradia.

FIGURA 17 – Mapa da Poligonal 12 Ilha das Caieiras



Figura (17): Uso e ocupação do solo Poligonal 12

Fonte: Diagonal Urbana

Por volta de 1940, parte do mangue foi aterrado, facilitando o acesso a Vitória e transformando a Ilha das Caieiras em península. As décadas de 1960 e 1970, caracterizaram-se pelo grande crescimento urbano, conseqüência do programa de erradicação dos cafezais e da implantação dos “grandes projetos econômicos” no estado. Estes fatores, juntamente com a falta de um planejamento adequado que orientasse o crescimento urbano, levaram entre outras a uma crescente favelização da população nos morros e mangues.

É a partir do ano de 1977, que a tranquilidade da Ilha das Caieiras começa a ser abalada. Com a intensificação do processo de invasão da região de São Pedro, esta passou a sofrer um grande impacto ambiental. A Ilha se viu engolfada pela onda de invasões que fizeram do manguezal campo de fixação indiscriminado, resultando na formação do complexo sócio-demográfico de São Pedro. Apesar da distinção na formação dos bairros, posteriormente a Prefeitura Municipal incorporou o bairro à Administração Regional de São Pedro (Região VII, ver quadro 10).

Hoje, a Ilha das Caieiras parece se identificar mais com o formato de orla do que como uma ilha. Aterros e intervenções físicas promovidas pela administração pública destituíram do lugar a condição de ilha. O único elemento simbólico e representativo da paisagem do morro da Ilha das Caieiras que continua

Figura 18 – Igreja Nossa Senhora da Conceição



Figura (18) fonte: Arquivo Giovanilton Ferreira

merecendo destaque e despertando o interesse de quem circula pelo bairro é a Igrejinha (Igreja Nossa Senhora da Conceição), referência histórica do lugar.

FIGURA 19 – Vista geral do bairro Ilha das Caieiras



Figura (19) fonte: Arquivo Giovanilton Ferreira

A maioria das casas é própria, construídas de alvenaria, muitas vezes inacabadas. O abastecimento de água atinge a maior parte das casas, seja de forma oficial ou clandestina, porém o sistema é insuficiente no verão, quando há um déficit no abastecimento. Apenas uma pequena parte do bairro é atendido pela rede de esgotamento sanitário. O bairro conta com 60% de ruas pavimentadas (BARBOSA, 2004).

FIGURA 20 – Foto da Rua Felicidade Corrêa dos Santos



Figura (20) fonte: Arquivo Giovanilton Ferreira

O principal arruamento está na parte baixa do bairro: a Rua Felicidade Corrêa dos Santos, a mais importante. Esta via segue a topografia e o arruamento original, formando um anel que circula todo o bairro e organiza toda a estrutura física do bairro. É importante destacar a existência do agrupamento de resistências e restaurantes de dois a três

pavimentos construídos entre os limites da baía e da rua. Esses restaurantes hoje, já somam mais de dez. Com o aumento do número de visitantes na região, foram sendo construídos pelos próprios moradores, sobre suas residências, transformando o lugar num pólo gastronômico e criando uma nova alternativa econômica na região.

FIGURA 21, 22 e 23 – Foto de restaurantes e edificações próximos à orla.



Figura (21) Restaurante na rua Felicidade Corrêa dos Santos, **Figura (22)** restaurantes construídos sobre as residências na orla, **Figura (23)** construções bloqueiam as visuais para à orla.
Fonte: Arquivo Giovanilton Ferreira.

Entretanto, essas construções acabaram constituindo uma verdadeira barreira física para quem destina contemplar a baía nestes trechos. A paisagem só se faz revelar em outros locais, como as praças e a passarela construídas pelo Projeto Terra. Além disso, com o aumento do fluxo de automóveis no bairro e a capacidade restrita da rua Dona Felicidade, esta foi transformada em via de mão única.

O recolhimento de lixo é diário, porém na Ilha das Caieiras o acesso aos caminhões de coleta de lixo é dificultoso, em função da grande presença do mangue, ruas estreitas e morros. Conforme alguns moradores, há incidência de ratos nas proximidades do píer e aos restaurantes. O transporte é realizado através de linhas municipais, que atende satisfatoriamente, porém, o sistema de transporte metropolitano (Transcol) não atende a demanda dos moradores daquela região.

Atualmente, o bairro conta com os seguintes equipamentos públicos de saúde e educação: Unidade de Saúde da Ilha das Caieiras; Escola de Primeiro Grau (EPG) Rodrigues dos Santos (atende a 900 alunos em 2 turnos); Centro de Educação Infantil Municipal (CEI) Magnólia Dias Miranda Cunha (atende a 600 alunos em 2 turnos); EPG Francisco Lacerda de Aguiar (atende a poucos alunos da Ilha das Caieiras); Escola de 2º Grau Elza Lemos Andreatta (atende 1.485 alunos em 3 turnos). Em relação ao lazer, existe no bairro um campo de futebol o Racing Futebol Clube fundado em 1944.

O baixo índice de escolaridade da população tem rebatimento direto sobre a inserção da população no mercado de trabalho. Os índices de desemprego e de trabalho no setor informal são elevados. A vida econômica da Ilha das Caieiras possui forte ligação com o mar e o mangue. Quanto às relações de trabalho dos chefes de família, as principais ocupações profissionais são de pesca, serviços gerais, de serviço militar, de empregada

doméstica, construção civil e comércio. A renda média familiar mensal é de 1 a 2 salários mínimos (DIAGONAL URBANA, 2001).

Os canoieiros, os caranguejeiros, assim como as conhecidas desfiadeiras de siri são as principais referências a serem lembradas na Ilha. Foi somente na década de 1970, que o desfio e a comercialização do siri passou a ter importância, mas hoje, é a principal atividade econômica do local. As desfiadeiras de siri tornaram-se um marco de representatividade da Ilha das Caieiras e com uma particularidade, pois são formadas por grupos de mulheres, que constantemente sentam-se à beira de suas casas ou nas calçadas para praticar o desfio do siri. Segundo algumas destas desfiadeiras, há na Ilha, mais de duzentas mulheres que trabalham nesta atividade.

FIGURA 24, 25, 26 e 27 – Referências da Ilha das Caieiras.



Figura (24) A baía e o manguezal, **Figura (25)** canoas e o bucolismo da paisagem da Ilha das Caieiras, **Figura (26)** desfiadeiras de siri uma das principais tradições do bairro, juntamente com os pescadores **Figura (27)**.

Fontes (24) (25): Arquivo Giovanilton Ferreira, **(26) (27)** <http://www.vitoria.es.gov.br>

A situação de precariedade do bairro e a carência de infra-estrutura, saneamento básico, em energia elétrica, vias de acesso e ausência de equipamentos sociais, no

início da década de 1970, despertou os moradores para a necessidade de se unirem e organizar em busca de melhorias para o bairro, como aponta D. Laura, tida como a primeira liderança comunitária da Ilha das Caieiras.

Um dos principais problemas enfrentados pelo movimento comunitário da Ilha das Caieiras foram as invasões ocorridas na área do mangue contígua ao bairro, hoje denominado São Pedro e que abalou toda a vida da comunidade. Os moradores da Ilha nunca aceitaram as invasões na região.

Segundo os registros da Administração regional existe além do Movimento Comunitário da Ilha das Caieiras, outras duas associações que possuem estatuto registrado, a Associação de Pescadores e Desfiadeiras de Siri da Ilha das Caieiras e a Coordenação de Mulheres da Ilha das Caieiras. Há uma Cooperativa das desfiadeiras de Siri, que tem como objetivo a comercialização de mariscos, criada em 1999, pelo Projeto Terra. Esta teve início com a participação de 49 cooperadas tendo na liderança do grupo a presidente Eliete Barreto da Silva (Lelete). Além destas, existe o Centro Cultural Caieiras (CECA), que se constitui numa Organização Não Governamental (ONG), formada durante a implementação do Projeto Terra, com o objetivo de desenvolver atividades de integração e identificação cultural junto aos moradores da Ilha.

Uma característica importante dos movimentos comunitários da Ilha das Caieiras é que todos são liderados por mulheres. A presença das mulheres na vida social do bairro é dominante, como apontam as lideranças. Os homens se reservam apenas ao serviço da pesca, não tendo muito envolvimento com os movimentos comunitários.

Outra constatação importante é que a atuação do Movimento Comunitário foi bem ampla até aproximadamente a metade da década de 1980, quando a então presidente D. Laura pediu afastamento. Atualmente, os movimentos comunitários estão desmobilizados, sem nenhuma grande atuação efetiva junto à comunidade. Além disso, foi constatado durante as entrevistas, um certo desentendimento entre as principais lideranças do bairro.

5.6.2) Principais ações do Projeto Terra - Poligonal 12

Com base em documentos da PMV e relatos dos moradores da Ilha das Caieiras destacaremos algumas das principais ações do Projeto Terra, na poligonal 12. Com relação as intervenções urbanísticas no bairro, estas ocorreram na Orla, com o destaque para: a construção da Praça dos Mariscos e Peixes, Praça dos Pescadores, Passarela via beira mar e atracadouro para barcos e Praça da Igreja Nossa Senhora da Conceição. Estas intervenções com nítido viés turístico visaram criar espaços públicos de convívio e de contemplação da baía, desobstruir parte do acesso a orla (passarela) e as visuais da Igrejinha e da baía, bem como melhorar o acesso de chegada ao bairro via a baía.

FIGURA 28 e 29 – Ações urbanísticas do Projeto Terra na Ilha das Caieiras.



Figura (28): Píer e atracadouro ações do Projeto Terra, **Figura (29)** Praça dos Pescadores.
Fonte: Arquivo Giovanilton Ferreira.

Com relação a obras de infra-estrutura urbana podem ser destacadas: a drenagem da rua liberdade (1.168 m), ampliação da Rua Amadeus M. Correa, recuperação de calçadas (9.940 m²), contenções para a construção de praça e caminhos de pedestres, esgotamento sanitário (1.730m) e obras de eficiência energética no bairro.

Alguns equipamentos de uso coletivo foram construídos ou reformados e serviços comunitários implantados: a Escola de Primeiro

Grau (EPG) Eliane Rodrigues, quadra poliesportiva da EPG Eliane Rodrigues, construção de espaço alternativo na EPG Francisco Lacerda de Aguiar, reforma da EPG Francisco Lacerda de Aguiar, construção do Centro de Educação Infantil (CEI) Magnólia Dias Miranda Cunha, construção do forno coletivo e peixaria comunitária junto a Praça dos Mariscos e Peixes e implantação dos Programas Saúde da Família (PSF) e Programa Social Integral Integrado (100 famílias atendidas) no bairro.

Com relação às ações visando a geração de emprego e renda, pode ser destacado a criação da Cooperativa das Desfiadeiras de Siri, implementação dos convênios SENAI de Geração de Ocupação e de Renda, Curso de Formação Profissional para 162 capacitados (Convênio SENAI), Programa de Educação Profissional e Comunitária reunindo ao todo cerca 130 capacitados (FCCA) e Programa Cadeia Produtiva do Turismo e da Cultura (SEBRAE/CECA/PMV). Foram desenvolvidos também, cursos e palestras visando a conscientização e fiscalização urbana e ambiental da região.

Figura 30 - Melhorias de acessibilidade no bairro.



Figura (30): Fonte: Arquivo Giovanilton Ferreira.

FIGURA 31, 32, 33 e 34 – Equipamentos de uso coletivo e ações visando à geração de emprego e renda promovidos pelo Projeto Terra.



Figura (31) (32): Peixaria Comunitária, Figura (33) (34) Cooperativa das Desfiadeiras de Siri.
Fonte: Arquivo Giovanilton Ferreira.

No caso da Ilha das Caieiras, a vertente habitacional não assume grande destaque, ao contrário das demais poligonais do Projeto Terra, onde esta é uma das principais vertentes do projeto. Ocorreram algumas desapropriações no bairro para possibilitar intervenções viárias, reservar uma área para implantar a Casa da Cultura e em função de algumas áreas de risco e interesse ambiental. Porém, estas somam um número muito pequeno se comparado ao das demais poligonais. No âmbito das habitações, houve apenas a construção de banheiros domiciliares (13 unidades) e um estudo, que ainda não foi posto em prática, para recuperação de fachadas de imóveis da orla (22 famílias e 16 construções), esta última como uma das etapas do Programa Cadeia Produtiva do Turismo e da Cultura.

5.7) Do discurso à Prática - Projeto Terra

Partindo das premissas: planejamento com ações integradas e articuladas, gestão compartilhada e participação popular, tendo as Poligonais (territórios físicos delimitados) como unidade de planejamento e ação, o Projeto Terra foi o principal projeto, ao longo dos oito anos da gestão do prefeito Luiz Paulo.

Podemos destacar inicialmente três questões relevantes do projeto, independentemente das posteriores avaliações que serão realizadas sobre sua implementação, neste capítulo. Primeiramente, o caráter universal que o programa assume, ao congrega no seu escopo a totalidade das áreas caracterizadas como informais e precárias da cidade. Ou seja, as 15 poligonais reúnem, praticamente toda a população que vive nos assentamentos informais e precários da cidade, num perfil sócio-econômico abaixo da realidade dos demais moradores do município.

Em segundo lugar, o Projeto Terra, redistribuiu para áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade, mesmo que de maneira desequilibrada entre as poligonais, uma rede de infra-estrutura urbana, serviços e ações de diversas naturezas, até então inexistentes ou precários, tais como: saneamento básico, urbanização, contenção de encostas, novas moradias, serviços de educação e saúde, qualificação profissional, educação sanitária e ambiental, dentre outros.

Além disso, o Projeto Terra procura, ao menos na intenção e na formatação da estrutura gerencial adotada, romper com a tradicional setorialização que caracteriza a administração pública municipal no país. A proposta do projeto visa uma gestão integrada entre os diversos setores da municipalidade, atuando de forma articulada com a sociedade.

Apesar destes três aspectos muitas vezes não se efetivarem da forma como é apresentada no discurso, a existência de uma iniciativa, que visa enfrentar esses desafios, por si só, já consiste, no nosso entendimento, em um fator de relevância e destaque para a cidade e para os estudos de planejamento e gestão urbanos. O que se percebe é que mesmo que pontualmente, o Projeto Terra, visa de alguma forma, romper com certos paradigmas existentes nesta área de atuação.

Adotando slogans como “Vitória para todos” e uma “Uma só Vitória”, o Projeto Terra direciona o discurso para uma cidade única, que iguala as oportunidades e aproxima os moradores que habitam as áreas de morro e manguezal daqueles que moram “à beira mar urbanizada”. Paradoxalmente, o discurso do projeto apresenta uma ênfase reformista / redistributivista, associado a uma preocupação constante com a sustentabilidade urbana. Mas, como vimos anteriormente, as gestões que passaram pela PMV, desde 1993, adotaram o empreendedorismo urbano como modelo de governo.

Uma primeira contradição verificada no Projeto Terra, está na própria divulgação da sua origem. Como ficou evidenciado nas entrevistas realizadas, a gênese do Projeto Terra está na experiência do Projeto São Pedro, assim como na ampliação desta iniciativa para outras áreas da cidade de Vitória, ao contrário do que procura divulgar documentos oficiais da PMV. Estes tentam vincular o Projeto Terra a um desdobramento das ações do Vitória do Futuro:

O Projeto Terra foi concebido a partir da integração de diferentes ações listadas no Plano Estratégico da Cidade – Vitória do Futuro, Agenda 21 Local (MARTINUZZO, 2002 – p. 37).

O Projeto Terra nasceu do sonho de uma cidade melhor. Sonho que se sonhou coletivamente durante o Vitória do Futuro – Plano Estratégico da Cidade, Agenda 21 Local... (MARTINUZZO, 2002 – p. 66).

Desta forma, assim como o Plano Estratégico da Cidade – Vitória do Futuro - utilizou-se de uma “transmutação” para Agenda 21, a fim de ganhar maior visibilidade e legitimidade, o Projeto Terra utiliza uma estratégia de vinculação, a este, para consolidá-lo como um plano que está sendo implementado. Assim, nada melhor do que vincular as ações do Vitória do Futuro, a um projeto da envergadura do Projeto Terra. Ou seja, dentro da estratégia utilizada pela PMV, o Projeto Terra, torna-se um dos principais elementos de consolidação e legitimação do modelo de cidade competitiva e empreendedora, que o Vitória do Futuro pretende estabelecer. E assim o faz, a partir de um discurso de “integração da cidade”, em que um programa de urbanização, procura assumir o enfrentamento da pobreza e da degradação ambiental nas áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Ao que tudo indicada esta estratégia de vinculação tem se efetivado. Pesquisa realizada no início da revisão do VF-2002 (com participantes do processo), questionando sobre as temáticas do Vitória do Futuro que são mais lembradas com relação à implementação, o Projeto Terra aparece em 1º lugar com 15,1%.

Essa estratégia está intimamente associada a grande preocupação, que acompanhava esta administração, de produzir documentos e livros, que publicizassem as

ações sobre a cidade, ao longo da implementação destes projetos. Procurava-se enfatizar a qualidade das ações, através dos prêmios de melhores práticas recebidos, bem como pela melhoria da colocação da cidade nos diversos “*Rankings*”, que procuram medir a eficácia e eficiência destes modelos de cidades tidos como “inovadores”. Desta forma, podemos perceber que o marketing urbano assume um papel muito importante na viabilização da “Vitória do Futuro” e da “Vitória para Todos”.

Com relação a delimitação territorial proposta pelo projeto, “Poligonal”, podemos perceber alguns contratemplos. Segundo técnico da PMV⁸⁸, além das alterações propostas no desenho original terem inviabilizado a compatibilização com os setores censitários do IBGE, o desenho adotado dificultou a inter-relação de dados do Projeto Terra com os de outras secretarias, como Saúde e Educação, que se mostraram indispostas a modificar os seus procedimentos. Estas questões comprometeram significativamente as avaliações de efetividade e impacto das políticas públicas desenvolvidas pelo projeto junto as poligonais, assim como a tão solicitada “integração” das diversas secretárias, apresentada como uma das principais qualidades do programa.

Soma-se a estas questões, segundo Klug (2005), o fato de que a definição dessa regionalização, criada estritamente no âmbito técnico, não teve nenhum tipo de participação das comunidades envolvidas, a fim de verificar se a delimitação adotada era a praticada pelas comunidades e quais os reflexos que poderia propiciar à participação popular no projeto. Aponta também, que o termo extremamente técnico “Poligonal”, “*esvazia todo conteúdo social, histórico e cultural das comunidades englobadas*” (KLUG, 2005 – p.127).

⁸⁸ Ver nota 86.

Algumas das implicações destas questões levantadas são verificadas na prática. Segundo assistente social que atuava no projeto⁸⁹, em alguns casos, o agrupamento de bairros que não mantinham um bom nível de relacionamento, dentro de uma mesma poligonal, era um grande complicador nas discussões das prioridades para a região. Soma-se a isso, o fato de terem sido constatadas algumas incoerências, como um bairro ser cortado ao meio por uma poligonal. Neste caso, a metade de uma rua estava contemplada pelo projeto e a outra metade não. Logo, o projeto que visa integrar a cidade, acaba nesta situação, ampliando ainda mais a segregação destas áreas.

Três questões que se relacionam são fundamentais para o entendimento de grande parte das contradições existentes entre o discurso e a prática no Projeto Terra, a saber problemas de ordem gerencial, uma desvirtuação do conceito de “Desenvolvimento Humano Sustentável” que norteou a elaboração do projeto e a fragilidade da participação popular em todas as etapas do projeto.

O desafio central do Projeto Terra, em nível institucional, estava voltado a alterar a cultura, pautada no planejamento clássico setorial, centralizado e autoritário, a fim de instituir formas inovadoras de: gestão compartilhada, planejamento e ações integradas e articuladas, com o fortalecimento da participação popular. Estas premissas embasaram a definição do desenho gerencial do Projeto Terra e o desenvolvimento de sua metodologia, tendo como objetivo central, viabilizar o Desenvolvimento Humano Sustentável, razão de ser do Projeto Terra.

⁸⁹ Assistente social atuou no Projeto São Pedro e coordenou Equipe Local do Projeto Terra na Poligonal 11 durante 3 anos. Entrevista em 21/10/2005.

Ajustes nos desenhos gerenciais e na própria metodologia do projeto, segundo Coelho (2005), foram realizados constantemente por exigências das fontes de financiamento, na superação de conflitos gerenciais e por pressão social.

Dentro da estrutura gerencial montada pelo projeto (níveis estratégico, tático e operacional) é importante ressaltar, conforme Klug (2005), a submissão de todas as decisões ao nível estratégico. Os planos de intervenção são submetidos a uma validação institucional (pelo nível estratégico) antes mesmo de serem apresentados à comunidade, refletindo a hegemonia técnica e política para a definição das ações e metas do projeto. Com a validação do prefeito, os planos passavam a ser discutidos com as comunidades para serem ajustados novamente pela equipe técnica. Nesses termos a participação popular, aparece apenas no meio do processo para legitimar as ações que haviam sido desenvolvidas no âmbito técnico e validadas pelo prefeito municipal. Essa postura é confirmada pelo prefeito municipal em entrevista⁹⁰:

“... na gerencia moderna, você decide o estratégico e delega o operacional... Se delega bota a pirâmide toda para trabalhar. Você decide muito mais e faz muito mais, que é o negócio todo dos técnicos em qualidade total”

Inspirado nas teorias do economista Amartya Sen, a ex-Secretária de Ação Social, Vera Nascif, trouxe para o Projeto Terra, segundo um técnico da PMV⁹¹, a noção de desenvolvimento humano. Apropriando-se desses conceitos o Projeto Terra conceitualmente focou-se na criação de um processo de transformação, motivação e desenvolvimento humano,

⁹⁰ Ver nota 48.

⁹¹ Ver nota 86.

denominado pelos seus técnicos de “Desenvolvimento Humano Sustentável”. Buscava-se assim, uma mudança de foco “do espaço” para a “melhoria da vida das pessoas”. Na opinião deste técnico *“uma visão totalmente diferente do planejamento, uma forma diferenciada de atacar e resolver os problemas na cidade”*.

Porém, na prática, o que se verifica é que esta concepção não tem se efetivado:

Na medida em que não foi possível de fato integrar os diferentes olhares e os diferentes conhecimentos a partir do diagnóstico, foi uma cadeia sucessiva de equívocos entre aquilo que era a concepção inicial e aquilo que se conseguia fazer na prática⁹².

A gerência do projeto cobrava a necessidade dos projetos estarem comprometidos com as demandas populares da população. Havia uma discussão com a comunidade das demandas, problemas do bairro, através de metodologia que fazia isso de forma participativa, somando o conhecimento dos técnicos envolvidos na questão. Era realizado o projeto que deveria ser pactuado com a comunidade, para que se tivessem projetos adequados a realidade. Mas, pouco foi feito nesse sentido⁹³.

O relacionamento direto com a comunidade acontecia através das equipes locais. Entretanto, de acordo com grande parte dos entrevistados, problemas de ordem gerencial junto às equipes locais, podem ter como um dos fatores primordiais, uma certa ausência de autoridade da SEMAS sobre a coordenação da equipe local, ou seja, não havia ascendência sobre os demais membros da equipe, oriundos de outras Secretarias, o que impossibilitou traçar e implementar um plano de trabalho consensual. O peso da cultura

⁹² Engenheira de Alimentos atuou como subsecretaria de planejamento e coordenadora técnica do Projeto Terra. Entrevista em 14/09/2005.

⁹³ Ver nota 74.

setorial foi agravado pelas divergências de concepção e prática na implementação da política, entre algumas lideranças gerenciais e técnicas.

Para Coelho (2005), enquanto os Planos Locais eram construídos pautados nas ações sociais, o ritmo dos trabalhos sofreu atropelos, decorrentes da chegada dos recursos financeiros do BNDES. Havia exigência dessa fonte de financiamento quanto à aprovação dos Projetos Urbanísticos junto ao Conselho de Meio Ambiente Municipal. De acordo com a legislação municipal havia a necessidade de aprovação junto ao Conselho do Plano Diretor Urbano. Soma-se, o distanciamento entre as equipes de projetos urbanístico, ambiental e social, aliado às vaidades e disputas políticas em todos os níveis de instâncias coletivas, que acabaram por promover perturbações e problemas concretos a serem superados pela equipe de gerenciamento do Projeto.

Tais ocorrências, segundo a autora, resultaram em projetos urbanísticos sem a ancoragem social necessária, provocados pelas velocidades diferenciadas entre mobilização social e a elaboração dos projetos urbanísticos. Ao longo desse período, por vários motivos, a integração e interface entre a equipe social e urbanística aconteceu como forma de validar o projeto elaborado, quando da apresentação do mesmo para a comunidade, já que segundo os prazos políticos, as obras deveriam ser iniciadas o mais rapidamente possível. Muito possivelmente em consequência desses processos, as ações sociais estiveram pautadas no acompanhamento do desenrolar das obras e na mitigação dos transtornos na vida das famílias.

Quando questionados sobre esses desencontros no projeto, alguns entrevistados, apontam um peso muito maior, na falta de entendimento do papel da SEMAS no processo e as suas ingerências, do que nos atropelos e exigências promovidos pela chegada dos recursos financeiros:

... o primeiro recurso do BNDES chegou no dia 28 de dezembro de 1998, então a gente teve antes um ano e meio para fazer todo o processo de gerenciamento interno, montagem de concepção, reuniões com as equipes, com os técnicos de todas as secretarias, de discutir a concepção social, discutir o urbano, o gerencial, de fazer isso tudo. E foi feito⁹⁴.

O trabalho da assistência social vem desde o BNH trabalhando como facilitador de obras e não como o de desenvolvimento humano. E até hoje se faz isso... O Projeto Terra não entendeu muito bem a mudança do foco do espaço para as pessoas⁹⁵.

Mesmo tendo sido identificado tais problemas pela gerência do projeto, de acordo com este último entrevistado, a resolução desse problema ao invés de superar tais dificuldades, trouxe novos complicadores. Em junho de 2001 a Coordenação Geral do Projeto Terra (GAB/PLAN), seleciona e contrata 23 técnicos sociais para atuarem junto às Administrações Regionais (AR), a fim de gerenciar o Programa no nível local e realizarem as articulações e implementações de fóruns coletivos:

... Só que a lógica era errada, pois isso era papel da SEMAS. Em vez de tirar a Secretária de Ação Social que não sabia qual era o papel dela nesse processo, por questões políticas tirou-se o social da SEMAS e passou para o GAB/PLAN (gerencia geral do projeto). Criou-se outra Equipe Local, e se colocou nas regionais (Administrações Regionais). O projeto social era independente no sentido de operacionalização do projeto urbano⁹⁶.

Ainda conforme este técnico, parte destas ingerências promovidas pela SEMAS, teve relação com a contratação da Diagonal Urbana Consultoria S/C Ltda, por esta

⁹⁴ Ver nota 74.

⁹⁵ Ver nota 86.

⁹⁶ Ver nota 86.

secretaria, para a elaboração dos Planos de Ação Local, denominados na ocasião de Planos de Desenvolvimento Local Integrado Sustentáveis (PDLIS). De acordo com o técnico, o plano de trabalho contratado pela SEMAS não refletia as diretrizes que haviam sido discutidas pela coordenação do projeto. Outra técnica da PMV⁹⁷ complementa:

A Diagonal desenvolveu os plano numa ótica da assistência social, não conseguiu incorporar a dinâmica do território, pensar o território como um todo... Não conseguiu fazer um plano de desenvolvimento, faz um plano de ações sociais. Não se chegou num plano onde a comunidade se apropriasse do plano, a partir dessa releitura do território passando a ser uma referência de desenvolvimento local em suas diferentes vertentes: social, ambiental e urbanístico.

Ainda dentro das questões gerenciais, que afetaram sensivelmente, os resultados obtidos pelo projeto, sobretudo, no que concerne a descentralização das políticas implementadas e a participação popular, destaca-se uma desvirtuação do papel das Administrações Regionais (AR's) nesse processo.

Conforme registrou Coelho (2005), as AR's em sua maioria não conseguiram absorver a dinâmica de trabalho do Projeto Terra, sendo apenas mais um espaço físico para as Equipes Locais. As AR's realizavam os trabalhos de manutenção e em algumas situações, após a urbanização das Poligonais, encontravam dificuldades para incorporá-las nos atendimentos das demandas, alegando problemas orçamentários. Soma-se, o fato de que apesar da existência de funções definidas para as AR's dentro do Projeto Terra, o sucesso

⁹⁷ Ver nota 92.

destas no projeto, estava muitas vezes sujeito ao particularismo e ao personalismo dos seus administradores, como indica uma assistente social⁹⁸:

O relacionamento era péssimo, ele (administrador regional) entendia assim, se existe o Projeto Terra eu estou fora, eu vou dar conta de outras coisas. Aonde tem o Terra eu não interfiro. Ele não ia nas nossas reuniões, a gente convidada ele não aparecia. Quando a gente precisava de um suporte, quando tinha barraco caindo, ele chegava lá... Ahaa está dentro do Terra... ele só ajudava nas áreas que não estavam incluídas no Terra.

Para uma gerente do Projeto Terra⁹⁹, a idéia das AR's, foi boa no sentido de criar um tensionamento com o legislativo, tentando romper com os "currais eleitorais". Porém, na prática isso não tem se efetivado. As AR's não desempenharam o papel de descentralização de políticas públicas, e expõe: *"Se elas (AR's) tivessem funcionado nós não precisaríamos dos escritórios locais do Projeto Terra, seriam o suporte do Terra"*.

O que se percebe é que há uma grande dificuldade de se romper com uma cultura setorial, de disputa de poder, de interesses e de vaidades. Neste sentido, a manutenção, e em alguns casos, a ampliação das práticas clientelistas e de cooptação da população, por parte das AR's junto ao Projeto Terra, acaba por minimizar e destituir o importante papel que deveriam assumir, no sentido de contribuir para mudanças profundas nas formas de articulação entre o poder municipal e a sociedade.

Com um discurso de modernização e ampliação da participação, o Projeto Terra trouxe mudanças significativas, em alguns dos principais canais de participação

⁹⁸ Ver nota 89.

⁹⁹ Ver nota 74.

instituídos pela municipalidade, ao longo dos anos, em Vitória. Com a consolidação do Projeto Terra, a própria administração municipal passou a desestimular as ações do Orçamento Participativo, apesar de continuar com um discurso de manutenção deste espaço, conforme aponta o Coordenador Geral do Projeto Terra¹⁰⁰:

O que a gente colocava era que não tinha sentido você ficar discutindo a metodologia do OP, com intervenção localizada se você estava discutindo uma intervenção muito mais ampla com a própria população da região toda... Mas não houve um claro entendimento da população, era um aprendizado desta questão.

No entanto, depoimentos de líderes comunitários em Klug (2005), apontam que o Movimento Popular passou para o projeto Terra e o OP se desestruturou, diminuindo assim a participação da comunidade. Segundo as lideranças, com o OP, os líderes comunitários tinham mais estímulos, porque era quando as comunidades se encontravam e as ações se concretizavam. Destacam ainda, a concentração da participação nas lideranças comunitárias por parte do Projeto Terra, ocasionando uma desarticulação no interior dos bairros, sendo as ações direcionadas em muitos casos por interesses próprios. É apontada também, a importância do poder de influência na relação entre as comunidades e os administradores regionais. A viabilização das reivindicações da população mantém uma relação direta, com a influência que se tem junto ao prefeitinho.

Outra questão importante a ser levantada, é que até o ano de 2002, as atividades referentes à habitação e regularização fundiária eram de competência institucional

¹⁰⁰ Engenheiro Metalúrgico, mestre em Engenharia da Produção com foco em marketing, foi Secretário de Planejamento na administração Luiz Paulo, gerente geral do Projeto Terra e membro da coordenação das duas versões do Vitória do Futuro. Entrevista em 21/09/2005.

da SEMAS, ou seja, mesmo com toda importância que essas temáticas assumem, no processo de reconhecimento da cidade real, não havia uma secretaria específica para tratar destas questões. Em 2002 é criada a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e transferida para a mesma a coordenação das atividades de habitação de interesse social, regularização fundiária e dezenove técnicos (das Equipes Locais) do GAB/PLAN para desempenharem atividades referentes às ações educativas, cadastros, acompanhamento social de famílias a serem reassentadas, bem como as atividades sociais necessárias à regularização fundiária. Como aponta em entrevista, a própria Secretária da pasta¹⁰¹, esta era uma carência do município e conseqüentemente do Projeto Terra:

A Secretaria de Habitação era uma necessidade, surge em função de que era necessário pensar uma política geral de habitação para a cidade, não só a baixa renda como a classe média... a questão da regularização fundiária também era uma carência do município, Vitória é toda irregular.

A institucionalização desta secretaria, apesar do pouco tempo de atuação, trouxe alguns avanços para o projeto. De acordo com a própria Secretária Municipal, houve a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação, até então inexistentes. Há uma intensificação dentro do Projeto Terra, dos trabalhos de regularização fundiária, que caminhavam lentamente. De forma incipiente, procurou também, rever as tipologias arquitetônicas produzidas pelo programa, realizadas de forma padronizada e dentro de uma racionalidade econômica, muitas vezes incompatível, ao estilo de vida e as necessidades das famílias atendidas, como fica exposto nas entrevistas:

¹⁰¹ Arquiteta, especialista em Urbanismo, atuou no Projeto São Pedro. Assumiu a Secretaria de Habitação no ano de 2002, estando a frente desta até o final da gestão do prefeito Luiz Paulo em 2004. Entrevista em 28/09/2005.

Isso é uma coisa que o Projeto Terra tinha que rever. Você dava a mesma coisa para todas as pessoas. Tem de ser diferenciado. Tem de ter tipologias diferenciadas, mas o projeto trabalhava com modelos padrões¹⁰².

Tentamos melhorar algumas coisas, naquela época as instalações não previam a possibilidade dos moradores terem chuveiro elétrico, as instalações eram as mais simples possíveis... Conseguimos melhorar também discutindo com a população a “fiação” de telefone, pois hoje até no mangue o pessoal tem telefone. Se não me engano, também não estava incluída pintura interna e a gente conseguiu reivindicar junto com a comunidade... algumas casas tinham apenas uma entrada como se fosse apartamento, conseguimos incluir mais uma porta nos fundos¹⁰³.

Soma-se, a essa questão, outros problemas veiculados na imprensa local, de ordem construtiva (infiltrações, vazamentos e esgotamento sanitário) que já começaram a ser percebidos nas habitações, além da dificuldade da população atendida de se adaptar a nova moradia (VER ANEXO D):

É fácil entender a situação de quem foi reassentado para uma moradia popular e não consegue se adaptar, se pensarmos sob o ponto de vista deles. A política fala mais alto nesses casos. É uma decisão que vem de cima para baixo. Se determina que o problema de moradia daquelas pessoas é retirá-las de onde estão e coloca-las em prédios. O apartamento pode até ser melhor do que o lugar em que a pessoa morava, mas não oferece condições de expansão, ela não vai poder aumentar a casa, se um filho tiver que viver junto, por exemplo. E é assim que ela está acostumada a viver. Tudo passa pelo viés sociológico e o técnico precisa estar em contato com a população, colocar todos os prós e contras na mesa, não pode ser feito sob a ótica da classe média, para que as pessoas não entrem nisso enganadas. Uma outra solução precisa ser pensada para que o mesmo não aconteça nas outras poligonais¹⁰⁴.

¹⁰² Ver nota 101.

¹⁰³ Ver nota 89.

¹⁰⁴ André Luiz de Souza, arquiteto e professor do curso de arquitetura da UNIVIX, Vitória/ES em entrevista ao jornal A GAZETA, publicado em 27 de abril de 2005.

Diante das contradições apontadas no discurso oficial do Projeto Terra e na prática adotada pela prefeitura municipal, cabe levantarmos alguns questionamentos sobre o entendimento do que seria a sustentabilidade das ações promovidas e das obras implementadas nas poligonais no âmbito do Projeto. Como fica evidenciado nas entrevistas, não há um consenso em relação à noção de sustentabilidade pretendida pelo projeto. Estas variam da tentativa de inversão da lógica de focalização do espaço para o ser humano, à capacidade do projeto em paralisar as ocupações das áreas naturais. É citada, até mesmo, uma tentativa de criação de indicadores, que definiriam o grau de sustentabilidade do projeto, a partir de uma interação entre a municipalidade/comunidades atendidas e a definição de quatro patrimônios (patrimônio próprio, global ou comum, sócio cultural e ambiental) que a população deveria defender.

Algo importante a ser ressaltado com relação a sustentabilidade do projeto, identificado por quase todos os entrevistados, é a carência de indicadores que possam realizar uma avaliação da efetividade e impacto das políticas públicas desenvolvidas pelo programa junto às poligonais. O primeiro grande levantamento realizado pelo Projeto Terra ocorreu somente, no ano de 2001, com os diagnósticos socioeconômicos e organizativos, realizados pela empresa Diagonal Urbana. Porém, tais diagnósticos somente foram realizados no primeiro ano da segunda gestão do prefeito Luiz Paulo, em apenas nove das quinze Poligonais existentes.

Em 2004 foi elaborado o índice de Qualidade Urbana – IQU para as 15 Poligonais, tendo como base de dados os censos de 1991 e 2000. De acordo com Coelho (2005), ficou demonstrado ser um método interessante, porém o distanciamento entre os anos em análise e a implementação do Projeto Terra, levou a distorções verificadas nos estudos, ou seja, o início do Projeto Terra ocorreu no ano de 1997, e, a maior parte das intervenções

físicas e sociais ocorreu entre os anos de 2000 e 2002, não conseguindo captar os impactos do Projeto Terra no território.

Talvez, mais do que uma carência, essa seja mais uma estratégia de marketing político da administração municipal, como aponta técnico da PMV¹⁰⁵, não interessando aos agentes políticos os resultados efetivos do projeto. Nesta concepção, os prêmios de melhores práticas recebidos pelo projeto, bem como todo o “arsenal” de divulgação (folders, livros, etc.) assumem o papel de serem os grandes indicadores de aferição da eficácia das ações da administração municipal.

Soma-se a essa questão da sustentabilidade das ações do projeto, a constatação das depredações ocorridas nos espaços públicos urbanizados, identificada por Coelho (2005), bem como, na demora que se observava na mudança de atitudes e absorção de novos valores em relação, por exemplo, aos pontos viciados de lixo; a continuidade da ocupação de áreas de risco, em especial, nas áreas de morro; a baixa capacidade de articulação da rede pública no desenvolvimento das ações no âmbito das Poligonais, dentre outros.

Dentro da idéia de um Desenvolvimento Humano Sustentável, que inspira o projeto, ao findar das obras os moradores deveriam estar mobilizados e incorporados em agentes de desenvolvimento local e as representações do poder público teriam assimilado uma nova forma de trabalhar e se inserir na comunidade. Este seria o trabalho de sustentabilidade do projeto, segundo um dos técnicos da PMV¹⁰⁶. A oferta e qualidade dos serviços públicos como um direito e não como um favor. Desta maneira, as bases para a mudança das relações clientelistas estariam lançadas.

¹⁰⁵ Ver nota 86.

¹⁰⁶ Ver nota 92.

No entanto, a prática nas poligonais, à medida em que o trabalho avançava, ficavam explicitadas as relações clientelistas de lideranças comunitárias com a administração pública, vereadores e com membros da comunidade, sendo dados de realidade que passavam a ser identificados pelos técnicos locais e de outras instâncias da administração municipal. Concretamente, o que acabou acontecendo foi uma tímida articulação entre os conhecimentos nas áreas social, urbanística e ambiental, com uma nítida preponderância da questão urbana sob as demais. Planos Urbanísticos com baixa aderência às demandas locais, colocam em risco a sustentabilidade do Projeto. Soma-se a isso, outros fatores preocupantes, já que a integração esperada nos serviços públicos sociais (saúde, educação, assistência e promoção social, cultura e esporte) também apresentava baixo grau de integração nos territórios das Poligonais.

5.8) Do discurso à prática - Poligonal 12 – Ilha das Caieiras

Feitas algumas considerações gerais sobre a implementação e alguns resultados alcançados pelo Projeto Terra ao nível global do projeto, passamos, nesta última parte, a nos concentrar nas estratégias e ações assumidas por este programa na área de atuação denominada Poligonal 12, no bairro Ilha das Caieiras.

De acordo com as entrevistas, duas questões importantes estão na gênese do projeto e apresentam rebatimento, no desenvolvimento do mesmo como um todo e, em

especial, na Poligonal 12. Segundo um dos membros da coordenação geral do projeto¹⁰⁷, avaliou-se durante a elaboração do Projeto Terra que a cidade poderia se colocar contrária ao projeto, em virtude de priorizar apenas um segmento da sociedade. Neste sentido, foi pensado um projeto que se contrapusesse ao Projeto Terra, porém, para a “cidade formal”. Foi intitulado Projeto Orla, compatibilizando a idéia a um projeto existente a nível federal¹⁰⁸.

Outro motivador para essa preocupação com a Orla da cidade, de acordo com o gerente geral do Projeto Terra¹⁰⁹, foi o fato de que ainda na campanha eleitoral, o então candidato Luiz Paulo questionava o fato de Vitória, apesar de manter historicamente uma forte relação com o mar e a sua baía, cresceu e se desenvolveu de “costas” para estes, sendo necessário redirecionar o desenvolvimento da cidade para o mar.

O que se percebeu é que dada a conformação insular da cidade de Vitória, ambos os projetos apresentavam áreas comuns, ou seja, grande parte do Projeto Orla, representado pelas áreas invadidas do manguezal da cidade, já estavam sendo incluídas no Projeto Terra. Na visão deste entrevistado, o Projeto Orla acabou restringindo-se à parte nobre da cidade e o Projeto Terra às áreas de manguezal da cidade.

Estes acontecimentos apresentam certa relevância, pois a poligonal 12 - Ilha das Caieiras, inicialmente não estava contemplada no Projeto Terra e sim no Projeto Orla. Isto, de certa forma, justifica a sua inclusão no Projeto Terra posteriormente. Além disso,

¹⁰⁷ Ver nota 74.

¹⁰⁸ O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, ou “Projeto Orla”, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) através da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) através da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), tem como objetivo primeiro a compatibilização das políticas ambientais e patrimonial do governo federal. Como objetivos estratégicos, o fortalecimento da articulação dos diferentes atores do setor público, o desenvolvimento de mecanismos de mobilização social e o estímulo ao desenvolvimento sustentável. O projeto vem capacitando tecnicamente as prefeituras para lidar com ações de planejamento e intervenção na orla, através da elaboração de diagnósticos, classificação da orla, perfil socioeconômico, construção de cenários e elaboração de um plano de intervenção (KLUG, 2005).

pelos documentos da PMV, a Poligonal 12 é constituída apenas pela Orla da Ilha das Caieiras, tendo as suas intervenções se concentrado, principalmente, na região baixa do bairro, relegando a um segundo plano, toda a área de morro, como apontam um dos entrevistados¹¹⁰:

A Ilha das Caieiras teve um plano de intervenção pensado para a orla, voltado para a atividade turística, do que para um plano de desenvolvimento. É um plano da orla, pouco aconteceu no restante do bairro do ponto de vista urbanístico, o trabalho social ele foi realizado, mas o urbanístico não... Na Ilha das Caieiras foi maquiagem.

A partir deste depoimento, já fica explícita a intenção do Projeto Terra na poligonal 12, que estabelece uma grande relação com o Plano Estratégico da Cidade, de transformar Vitória numa cidade turística, a partir, neste caso específico, da exploração turística da orla, da gastronomia do bairro e de toda tradição histórica presente naquela região.

No depoimento do próprio prefeito municipal¹¹¹, sobre os critérios levados em conta para a priorização das poligonais a serem atendidas pelo programa, este destaca: a incidência de áreas de risco e aquelas que possuíam uma vocação econômica mais definida e vinculada ao mar. Neste caso, como praticamente todas as poligonais estão inseridas em áreas de risco ou proteção ambiental, podemos constatar que a questão econômica, bem como o desejo de voltar o desenvolvimento da cidade para o mar, tornam-se critérios preponderantes na definição das prioridades do Projeto Terra.

¹⁰⁹ Ver nota 100.

¹¹⁰ Ver nota 92.

¹¹¹ Ver nota 48.

Houve uma nítida priorização de algumas poligonais em detrimento de outras mais necessitadas e com níveis de pobreza maiores, conforme um dos entrevistados¹¹², pois, estas últimas, não são “vitrines” e não estão nos “cartões postais” da cidade, não havendo assim, critérios claros, mas sim prioridades políticas e econômicas nestas escolhas. Poligonais como a 5 e 12, respectivamente Jesus de Nazareth e Ilha das Caieiras, se encaixaram no perfil desejado pelo prefeito e foram priorizadas. A primeira, localizada na entrada da baía de Vitória e a segunda, um dos bairros mais tradicionais da cidade, com um grande potencial turístico (dado a beleza do local) e econômico, como pólo gastronômico (presença de restaurantes na orla do bairro).

Esta priorização da Ilha das Caieiras nas intervenções do Projeto Terra é percebida pelos próprios moradores. Na opinião da grande maioria, o prefeito gostava da Ilha das Caieiras e dizia constantemente em seus discursos que a Ilha era a “menina dos olhos do prefeito”. Muitas autoridades ou visitantes ilustres que chegavam em Vitória, eram levados pelo próprio prefeito, para conhecer os trabalhos do Projeto Terra na orla da Ilha das Caieiras.

Entretanto, esse reconhecimento dos moradores com relação à atuação do prefeito, como também das várias intervenções, serviços e transformações que a Ilha das Caieiras tem presenciado nos últimos anos, principalmente em virtude do Projeto Terra, não o livra de algumas críticas que são apresentadas, principalmente por técnicos e, em alguns casos, pelos próprios moradores.

Numa avaliação geral dos moradores entrevistados, o Projeto Terra tem sido positivo para o bairro, em virtude dos benefícios que trouxe, sobretudo, pelas intervenções urbanística e pelo impulso da atividade turística na região. Todavia, essa simples avaliação

¹¹² Ver nota 67.

pode estar contaminada pela histórica carência que estas populações beneficiadas pelo projeto sempre apresentaram. Neste sentido, salvo algumas exceções na comunidade, com uma visão um pouco mais crítica destes processos, a grande maioria se deixa levar apenas pelo simples fato de terem sido lembradas pela administração municipal. É mantida assim, uma espécie de relação de complacência com o projeto, vendo estas ações, muito mais como um favor prestado pela administração municipal, do que como um direito intrínseco à qualidade de cidadãos.

Mesmo que esta modernização da Ilha das Caieiras, observada sobre alguns aspectos, seja de certo modo atroz, como veremos posteriormente, a comunidade se sente envaidecida de estar sendo citada pela administração nos seus materiais de divulgação, pela mídia, revistas, internet ou mesmo, pela presença constante de pesquisadores, que vem realizando estudos sobre aquela região.

Portanto, simultaneamente, a comunidade é entusiasta e contraditória em seus depoimentos sobre o Projeto Terra. Em alguns momentos apresentam críticas ao projeto, mas na maioria das vezes elogiam o trabalho que vem sendo realizado pelos seus representantes.

Com relação às intervenções urbanísticas, como já fora apresentado, concentraram-se na orla da Ilha das Caieiras, tendo como principal objetivo a dinamização da atividade turística, com a construção do píer em frente aos principais restaurantes, o atracadouro para os turistas que chegam pela baía e os espaços de contemplação nas praças e na Igrejinha.

No entanto, conforme a administradora regional¹¹³, a intenção inicial do Projeto Terra era retirar todos os moradores da Orla, a fim de criar um amplo espaço de lazer, contemplação e desenvolvimento de atividades ligadas ao turismo. Os moradores seriam reassentados numa área, próxima ao local onde está prevista a construção de um terminal rodoviário para a região, que seria chamada Vila dos Pescadores. Percebe-se, já na primeira intenção do projeto no bairro, que se tornou inviável antes mesmo de ser apresentada a comunidade, o desejo de abolir ou mascarar a diferença, desvalorizar ou mesmo destruir localizadamente formas do passado e segregar socialmente parte da população.

Todavia, mesmo não tendo sido realizado da forma como se pretendia inicialmente, os resultados das intervenções parecem ter tido efeito similar, como apontam alguns entrevistados:

A questão é política, o recurso era para o bairro como um todo, mas na hora que chegou o recurso a escolha foi para a orla. Mas se você fosse analisar para o que seria fundamental era você tratar das famílias da área de risco no morro, mas a opção foi política... o objetivo era dar visibilidade ao projeto¹¹⁴.

Pensou-se na Ilha das Caieiras somente a orla, faltou a parte alta, faltou os becos, precisa urbanizar isso, boa parte ainda não está urbanizada, falta trabalhar o interior da Ilha das Caieiras e que os valores da Ilha sejam trabalhados, não se perca a sua essência¹¹⁵.

¹¹³ Engenheira Agrônoma atuou como especialista do Vitória do Futuro no tema meio ambiente nas duas versões 1996 e 2002, foi Administradora Regional de São Pedro e coordenou o Projeto Rota Manguezal. Entrevista em 27/09/2005.

¹¹⁴ Ver nota 74.

¹¹⁵ Morador da região, Diretor do Centro de Educação Infantil (CEI) Magnólia Dias Miranda Cunha na Ilha das Caieiras. Atuou como assessor técnico na Administração Regional de São Pedro durante a gestão de Luiz Paulo. Entrevista em 30/09/2005.

Por outro lado, para alguns moradores essas intervenções trouxeram benefícios para o bairro, como aponta um dos entrevistado¹¹⁶:

O mais importante mesmo foi o píer, porque trouxe turismo para o lugar que não tinha. Não tinha lugar para quem vinha de lancha encostar, hoje tem.

Os depoimentos apontam também uma ênfase na questão das intervenções urbanísticas em detrimento das outras áreas (social, ambiental e fundiária). É nítido o maior reconhecimento da população, quando questionada sobre as principais ações do projeto no bairro, com as obras físicas. Porém, segundo um dos entrevistados, algumas intervenções não se concretizaram da forma como fora apresentado: *“Tudo aquilo que era apresentado em transparência, no computador, nos desenhos, fica muito bonito, os olhos dos moradores brilhavam... mas a obra pronta não era tudo aquilo”*¹¹⁷.

Fica facilmente identificada a articulação pretendida pelo projeto, com a concentração das intervenções urbanísticas na orla, aliada a uma estratégia de impulso às atividades tradicionais, dentro de uma visão de mercado. Um marco nesta questão da estratégia de desenvolvimento econômico da Ilha das Caieiras é o trabalho realizado pela PMV, com as desfiadeiras de siri, com a criação da Cooperativa das Desfiadeiras de Siri.

Com o apoio da Prefeitura Municipal de Vitória e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PRONAGER), foi construído um galpão com todo o material necessário

¹¹⁶ Morador nativo da Ilha das Caieiras, 50 anos, já foi pescador, atualmente é dono de restaurante na beira do píer/atracadouro e funcionário da PMV. Entrevista em 28/09/2005.

¹¹⁷ Ver nota 115.

para iniciar o trabalho de desfiio e congelamento dos mariscos. As cooperadas passaram por várias capacitações em relação à higiene, manutenção dos produtos, relações humanas, contabilidade, dentre outras. Esse grupo conta ainda com a assessoria sistemática da Secretaria Municipal de ação Social, Trabalho e Geração de Renda. O objetivo principal da cooperativa, quando foi criada, era retirar as desfiadeiras das ruas, a fim de propiciar melhores condições de higiene ao produto, além de comercializar o siri desfiado e outros frutos do mar.

Atualmente, a Cooperativa funciona mais como um restaurante, onde um número reduzido de mulheres desfiadeiras do bairro faz parte, ou seja, transformou-se em uma espécie de empresa privada familiar, tendo como acionista maior a Prefeitura Municipal de Vitória. Perdeu-se o espírito de cooperação, que este tipo de iniciativa carrega, ao contrário, acabou se tornando, no bairro, um elemento de desagregação da comunidade:

Eu e a Simone que ajudamos a fundar a cooperativa, mas como ocorreram alguns desentendimentos, passamos a trabalhar em casa, o que hoje nos dá mais lucro¹¹⁸.

Não participo mais da cooperativa porque ela foi desenvolvida para fazer um tipo de trabalho que era tirar as pessoas que viviam na rua, que era o meu caso, só que isso não aconteceu ficou fechado¹¹⁹.

A Cooperativa foi feita para poder dar emprego comercializar seu siri lá. Só que tudo isso, não chegou a lugar nenhum. Fugiu do controle da comunidade a administração, ficou só a fachada...A PMV fez jogada política com a Cooperativa, colocou umas contra as outras, houve uma divisão completa da comunidade¹²⁰.

¹¹⁸ Moradora da Ilha das Caieiras a 40 anos, participa do movimento comunitário do bairro e trabalha com desfiio de siri. Entrevista em 30/09/2005.

¹¹⁹ Moradora, 20 anos, desfiadeira de siri e faz parte do movimento comunitário. Entrevista em 30/09/2005.

¹²⁰ Moradora, 42 anos, Presidente da Associação dos Pescadores e das Desfiadeiras de Siri da Ilha das Caieiras. Entrevista em 04/10/2005.

Cabe destacar a ainda, a interferência que a iniciativa da Cooperativa pode estar causando na tradição cultural da Ilha das Caieiras, como aponta um técnico da PMV¹²¹:

Um negócio que era charmoso, apesar de que não podia deixar como estava (em termos de higiene), a liberdade de você ampliar, das mulheres continuarem a desfiar o siri nas suas portas, o próprio modelo da Cooperativa restringiu. E hoje está mais fechado ainda. Você distancia da própria comunidade.

Como vemos, os grupos detentores das tradições, gradativamente vão sendo incorporados às políticas e estratégias de mercado, perdendo seu “charme” e sua singularidade. Ganham novos formatos, produzidos pela lógica comercial e do marketing, e ao mesmo tempo, distanciam-se de sua originalidade criativa pelo “mascaramento” de suas atividades (BARBOSA, 2004).

As demais atividades desenvolvidas no sentido de gerar emprego e renda para a comunidade da Ilha das Caieiras, não conseguiram avançar para além da forma clássica de como o tema é tratado nesses tipos de programa no país. Restringiu-se à capacitação da população, no caso da Ilha das Caieiras, para as atividades voltadas ao turismo (atendimento ao turista, manejo dos alimentos, oficinas de artesanato, empreendedorismo, entre outros).

Para a Secretária Municipal ligada a essa área¹²², a ênfase do desenvolvimento econômico da Ilha das Caieiras se assenta em dois pilares: capacitação e produção para o

¹²¹ Ver nota 74.

¹²² Professora do Departamento de História da UFES atuou como Secretária Municipal de Ação Social Geração de Trabalho e Renda na Administração do prefeito Luiz Paulo. Participou do Vitoria do Futuro 2002 como especialista do tema Integração Social. Entrevista em 10/10/2005.

turista. Com esses dois pontos todos se beneficiariam. Porém, como podemos concluir, através da visão de alguns técnicos da PMV, esta estratégia torna-se comprometida.

Para o arquiteto da PMV¹²³, este que deveria ser um dos principais eixos do projeto, a fim de garantir a sustentabilidade das comunidades atendidas, acabou virando “cursinhos isolados”, “pacotes prontos”, sem nenhum tipo de integração e prospecção de futuro. Eram desenvolvidos, principalmente, para cumprir, as exigências das fontes de financiamento.

Um bom exemplo do deslocamento das ações do Projeto Terra, da idéia de desenvolvimento econômico local, cujo foco deveria ser a valorização das potencialidades locais, foram as Oficinas de Ateliê desenvolvidas no Projeto Cadeia Produtiva do Turismo e da Cultura, uma parceria da Prefeitura Municipal, com o SEBRAE e o Centro Cultural Caieiras (CECA)¹²⁴.

Segundo um dos entrevistados¹²⁵, esse projeto previa levantamento das áreas artístico-culturais, elaboração de estudos visando a implantação do bloco turístico no manguezal, implantação do ateliê de Artes e Ofícios, elaboração de estudos de viabilidade para o turismo náutico, postos de informações turísticas, instalações de sinalização, dentre outros. O projeto-piloto foi desenvolvido até junho de 2004, prevendo sua continuidade posteriormente.

Mas, conforme constatação *in loco* realizada por Barbosa (2004), e confirmada nas entrevistas deste estudo, nas Oficinas de Ateliê de Artes e Ofícios, preferiu-se trabalhar

¹²³ Ver nota 86.

¹²⁴ Centro Cultural Caieiras é uma ONG que desenvolve um trabalho com as crianças através da escolinha do Congo, sob coordenação de Fábio Carvalho e Alcione Dias.

com a maioria dos instrutores de outros lugares e regiões, para ensinar técnicas de artesanato, muitas das quais, alguns moradores do bairro já detinham o saber que poderia ser aproveitado, como por exemplo na oficina de pescadores:

Não precisa trazer ninguém de fora, a pessoa tem que fazer o que é da origem do lugar. Nós aprendemos a fazer rede desde criança, já vem de família, aprendemos com nossos pais. Meu pai era João Leonel, pescador antigão daqui¹²⁶.

Segundo Barbosa (2004), outro aspecto observado foi a introdução de novas técnicas de artesanato que não são características do lugar, como por exemplo: o biscuit e o artesanato de conchas. Vale ressaltar, que a imagem deste último está fortemente associada a um outro município litorâneo do estado, próximo à capital. Nesse sentido, percebe-se uma certa distorção dos objetivos a qual se propunham as oficinas de artes, ou seja, imprimir um sentido cultural local ao aprendizado. Torna-se evidente a relação artesanato-mercadoria, perdendo-se assim, o propósito de associar cultura e técnica local na consolidação desse pólo turístico da Ilha das Caieiras.

Como vemos, essa abordagem adotada pelo Projeto Terra não se apropria do conceito de desenvolvimento econômico local, pois não parte da realidade do território, das suas potencialidades e limitações e não considera o capital social que está trabalhando. Para que esse tipo de abordagem se concretize é necessário o estabelecimento de pactos

¹²⁵ Prefeito da sub-regional de São Pedro e morador da região. Entrevista em 05/10/2005.

¹²⁶ Depoimento de Rogério Leonel da Silva, mais conhecido como Pirão (pescador e dono de restaurantes) em BARBOSA (2004).

estruturantes entre o poder público e a comunidade. Entretanto, “*os pactos não foram possíveis do ponto de vista de uma transformação, eles foram momentâneos, pontuais*”.¹²⁷

Com relação à consolidação do Pólo Gastronômico da Ilha das Caieiras é visível o aumento do número de clientes que freqüentam os restaurantes da região. Contudo, esta atividade limita-se a um número restrito de beneficiados, em proporção às necessidades da Ilha. Além disso, tem sido verificado, que este setor tem despertado a atenção de investidores de outras regiões da cidade que já começam a se instalar na Ilha das Caieiras.

Soma-se o fato de que o padrão dos restaurantes, apesar da simplicidade da tipologia arquitetônica, não cria a possibilidade de ser utilizado pela própria comunidade. Ou seja, contraditoriamente, dentro da estratégia de desenvolvimento adotada na Ilha das Caieiras, o morador do bairro não tem a condições de usufruir das atividades que ele ajudou a consolidar no bairro, através das suas tradições, dos seus saberes e das suas práticas, como ilustra um dos entrevistado¹²⁸:

Eu moro na Ilha das Caieiras, eu ajudei a construir isso aqui, eu participei de todo o processo de estar lá reivindicando melhorias para o bairro, nos esforçamos, a gente teve uma participação ativa, mas eu não tenho condições de no final de semana de freqüentar os restaurantes da Ilha das Caieiras. Pegar minha esposa, filhos e falar esse final de semana nos não vamos cozinhar aqui em casa, nos vamos lá no Pirão, Mirante da Ilha, no Terezão (restaurantes do bairro). Isso não acontece. De certa forma é uma agressão ao morador.

Ainda na opinião do entrevistado, um profundo conhecedor do local, o morador percebe toda essa agressão, mas não a expõe por constrangimento e por acreditar que

¹²⁷ Ver nota 92.

¹²⁸ Ver nota 115.

de alguma forma está sendo beneficiado por essa transformação do bairro. Como se percebe, a Ilha das Caieiras é um espaço para os visitantes, visto que o morador não frequenta parte dos ambientes que foram surgindo no local.

Apesar do discurso redistributivista do Projeto Terra, a priorização e a caracterização das intervenções visando o desenvolvimento econômico na Ilha das Caieiras, parecem direcionar no sentido de colocar em prática o projeto de cidade do Vitória do Futuro, com o predomínio do espaço do mercado, associado, neste caso, ao desenvolvimento do turismo, viabilizado através de ações como a da Cadeia Produtiva do Turismo e da Cultura, a Criação do Pólo Gastronômico da Ilha das Caieiras e o Rota Manguezal¹²⁹.

A atuação do Movimento Comunitário na Ilha das Caieiras foi bem ampla até aproximadamente 1985, quando a então presidente D. Laura pediu afastamento. Atualmente, o Movimento Comunitário do bairro está desmobilizado, sem nenhuma atuação efetiva na comunidade, apesar da ênfase que é dada no discurso, como uma das principais premissas do projeto. Na prática, o que tem se verificado na Ilha das Caieiras é a mesma lógica de participação avaliada na implementação do Vitória do Futuro, entretanto com o seguinte agravante: além da desmobilização social e o descrédito por parte de seus moradores nas formas de organização social, há também, uma rede de intrigas entre os moradores, como pode ser observado através da pesquisa no bairro.

¹²⁹ O Projeto Rota Manguezal faz parte do Projeto Orla, especificado na nota 103. Tem por objetivo desenvolver o ecoturismo na Baía Noroeste de Vitória, preservando e conservando o manguezal, os valores históricos culturais e humanos da região. De acordo com a coordenadora do projeto (ver nota 108), o Rota Manguezal surge como um projeto de sustentabilidade do Projeto São Pedro, e posteriormente o Projeto Terra. Com todo o processo de urbanização por que passou a região, houve uma tendência da população que residia dentro do mangue, de perder sua afinidade com a baía, voltando-se para atividades mais urbanas. Neste sentido o projeto procura a partir da exploração turística da região promover parte do sustento desta população e manter suas referências com a baía.

Como já foi especificado, a interface do Projeto Terra com a população, ocorria através da instalação dos Escritórios Locais (equipe multidisciplinar) para coordenar os trabalhos nas poligonais e liderar o processo de mobilização e negociação com a comunidade. Contudo, apesar das lideranças do bairro apontarem que houve participação nas discussões do Projeto Terra, a mobilização se concentrou, sobretudo, nas diretorias dos movimentos e nas Comissões criadas pelo projeto, sobretudo, para áreas relacionadas às intervenções urbanísticas.

De acordo com uma liderança comunitária¹³⁰ o Projeto Terra marcava as reuniões e apresentava os projetos que seriam discutidos. Num primeiro momento, chamaram todos os moradores, e, em seguida, tiraram uma comissão para discutir. Posteriormente, toda a relação do projeto com a comunidade era através dessa Comissão. Já a presidente da Associação dos Pescadores e Desfiadeiras de Siri da Ilha das Caieiras, aponta como se dava essa relação, demonstrando claramente o sentimento de frustração com relação a esse tipo de participação:

A prefeitura trazia as idéias prontas e se a gente queria mudar alguma coisa tínhamos acesso, mas não tivemos acesso nenhum. Tinha as reuniões apenas para dizer que estava fazendo reuniões, que tá participativo com a comunidade. Tudo já vem definido, tudo que parte da prefeitura já vem definido. Isso ia desgastando a gente. Se há participação tem que haver ali a nossa fala o que nós queremos, não o que eles querem... Reuniões temos demais, mas não se resolve praticamente nada e quando se resolve é o que eles querem.

O relacionamento da Administração Regional com a comunidade da Ilha das Caieiras, na maior parte dos casos, é analisado pelo nível de satisfação individual com relação

¹³⁰ Depoimento de Suely ex-líder comunitária da Ilha das Caieiras em KLUG (2005).

a algumas reivindicações solicitadas e atendidas. Quando se procura analisar o papel desta na articulação e descentralização do poder junto às comunidades, as visões se alteram:

Relação mais fingida tirava da população o que eles queriam. Tiraram o modo simples de viver, hoje não temos mais aquele relacionamento familiar dentro da nossa comunidade. Hoje há uma “guerra” comunitária, consequência da politicagem da Administração Regional¹³¹.

Uma das gerentes do projeto¹³², confirma essa relação distorcida do papel da AR na Ilha das Caieiras. Expõe que a AR acabou induzindo um loteamento privado em área pública, onde estava previsto no projeto da poligonal se tornar uma área de preservação ambiental, na parte mais alta do bairro. Ainda segundo a técnica, esta atitude foi tomada a fim de viabilizar algumas ações da AR no bairro, que exigiam, desapropriações e relocação de moradores, ou seja, acabou virando uma “moeda de troca”, *“um desrespeito com a comunidade, que era enganada, pelas pessoas que tinham papel de coordenação junto a questão comunitária”*.

Esta falta de articulação alcançada entre o projeto e a comunidade, para a Assistente Social¹³³ que atua no bairro, fica clara. Para ela, a visão “mais ampla” da PMV, em muitos casos não condiz com o desejo da população: *“Nem sempre eles estão querendo esse empurrão, essa mudança”*. Cita como exemplo a instalação da Peixaria Comunitária¹³⁴ no bairro, que não conseguiu unir os pescadores em torno do objetivo daquela ação. Além dessas

¹³¹ Ver nota 120.

¹³² Ver nota 74.

¹³³ Assistente Social, trabalhou durante 3 anos (2002 a 2004) na Equipe Local do Projeto Terra na Ilha das Caieiras, se afastou da função no final da administração Luiz Paulo e retornou a função ano de 2005. Entrevista em 28/09/2005.

¹³⁴ Ação do Projeto Terra, a peixaria comunitária construída junto a Praça dos Mariscos e Peixes tinha como objetivo virar uma referência, dos pescadores do bairro e os seus clientes, para a comercialização dos pescados.

dificuldades, alguns moradores, apontam também, para a necessidade deste tipo de equipamento coletivo ser gerenciado, em uma parceria “transparente” com comunidade, ao contrário do que vem ocorrendo, pois a PMV está sempre à frente da gestão e utiliza, muitas vezes esta situação, como instrumento de cooptação.

Mesmo as lideranças comunitárias tendo apontado a existência dos tradicionais canais de participação, como o OP e os Conselhos Gestores, bem como a participação nestes espaços, constata-se que há uma minimização destes canais, em função do Projeto Terra, que fica explicitada pelo depoimento da liderança do bairro¹³⁵, através da comparação que faz com a postura assumida pela nova administração que adotada pelo novo governo municipal municipal, que assumiu no ano de 2005:

O OP também foi discutido, inclusive eu era delegada. Na gestão do Luiz Paulo era somente um delegado, agora são 10 delegados e 2 ou 4 suplentes. No período passado o OP foi discutido logo no início e depois não se fazia mais reuniões, e agora com o Coser (João Coser -PT, atual prefeito) que voltaram a acontecer... Quanto aos Conselhos de saúde, Educação da PMV, nós também participávamos, mas já tem anos que não somos convidados a participar... Na verdade nunca tivemos muita participação.

Sem querer fazer qualquer tipo de apologia a um determinado canal de participação, ou algum tipo de vinculação política, o que pretendemos evidenciar é que o Projeto Terra coloca em segundo plano (ou procura deslegitimar), espaços historicamente vinculados à participação destas comunidades e passa a priorizar uma participação isolada das comunidades em suas poligonais. Soma-se a isso, o fato de privilegiar uma participação

¹³⁵ Ver nota 118.

representativa, em que parte destes representantes são cooptados pela própria administração ou apresentam um reduzido nível de representatividade dos anseios populares.

De modo geral, constata-se que as organizações populares juntamente com seus tradicionais espaços de participação até podem estar relativamente organizados, porém esta estrutura está embasada em formas tradicionais de dominação política e utilizada para legitimar “antigas” práticas. Parte das lideranças que estão à frente das associações em Vitória e utilizam estes espaços como “trampolim” político, são funcionários da prefeitura ou remunerados por algum projeto a ser implantado.

Uma grande preocupação demonstrada nas entrevistas, tanto entre os moradores, como entre os técnicos, diz respeito à questão da sustentabilidade da região em que está inserida a Ilha das Caieiras, como a do próprio Projeto Terra. Neste sentido procuramos avaliar dois aspectos importantes do Projeto Terra na Ilha das Caieiras: a questão da preservação do manguezal, em função da grande dependência da comunidade da Ilha com relação a este meio; e, a questão do período pós-urbanização do projeto.

Os moradores da Ilha das Caieiras, especialmente os mais antigos, assim como seus descendentes, resguardam a sabedoria relativa ao conhecimento dos fatores naturais que operam sobre o meio ambiente da região, assim como, manifestam o sentimento de admiração e preocupação pelo lugar. Entretanto, este conhecimento, de maneira geral, não se verifica na prática diária. No período de “andada”¹³⁶ do caranguejo testemunha-se na região o desrespeito e a intolerância no cumprimento da lei. Observa-se também, a frequência com que as mulheres continuam o trabalho do desfilio com pequenos siris, mesmo no período de proibição.

¹³⁶ Período em que os caranguejos machos e fêmeas saem das tocas e andam pelo manguezal para se acasalarem. Posteriormente as fêmeas andam para liberar os filhotes geralmente às margens dos canais.

Soma-se a isto a grande invasão do manguezal que deu origem a toda a região de São Pedro, onde foi dizimada grande área de mangue; tudo isso somado ao lançamento dos dejetos de grande parte dos bairros da região, diretamente nas águas da baía, faz com que este ecossistema esteja numa situação bastante desconfortável de instabilidade.

Desse modo, em muitos casos a urgência pela sobrevivência sempre fala mais alto, pois, atitudes como as anteriormente ocorrem ao mesmo tempo em que o morador denuncia a falta de fiscalização, o abuso da população em geral na pesca predatória e a necessidade de medidas, a fim de conter a degradação ambiental da região, através da ampliação da rede de esgotamento sanitário e de uma maior fiscalização.

Toda essa situação apresentada, não condiz com a atenção que tem sido despendida pelo Projeto Terra neste sentido. A Administradora Regional¹³⁷ identifica que houve poucos avanços nestas questões ambientais, apesar da realização de trabalhos de conscientização ambiental junto à comunidade, melhorias na coleta de lixo, resultando na redução do lançamento de lixo na baía, o que não foi suficiente. A questão do esgotamento sanitário é destacada como o principal problema, devido ao número insuficiente de redes na região. Confirmando essa carência, o próprio prefeito municipal, em entrevista¹³⁸, destacou como os dois grandes desafios para a cidade de Vitória no seu futuro, a ampliação da rede de esgotamento sanitário da cidade e o combate à violência urbana.

Com relação à fiscalização ambiental na região, Barbosa (2004), cita que atualmente, a estrutura segmentada e corporativa de diversos órgãos está mais preocupada em deter o poder do que buscar soluções para viabilizar políticas e ações que visem a recuperação

¹³⁷ Ver nota 113.

¹³⁸ Ver nota 48.

do manguezal. Apesar da existência de legislação que rege a preservação e fiscalização do ecossistema manguezal da Baía Noroeste de Vitória, depara-se com inúmeros conflitos entre os atores envolvidos no gerenciamento das questões. Técnico da SEMAM, em entrevista a esta autora, informa que o IBAMA é responsável pela fiscalização e tem poder de polícia, mas não tem os equipamentos necessários e suficientes para comandar as operações, enquanto a Capitania dos Portos têm os equipamentos, mas não tem o poder de polícia.

Associado à ineficiência do instrumental jurídico, há vários outros fatores de limitação, a destacar: necessidade de fiscalização intensa e permanente, sujeita à corrupção; constatação tardia das situações irregulares; os danos ao ambiente são dificilmente reparáveis; a morosidade dos procedimentos judiciais; entre outros (BARBOSA, 2004).

Outro grande complicador desta questão, identificado durante a pesquisa de campo, foi a dificuldade do Projeto Terra em manter uma maior articulação junto aos pescadores do bairro, um dos principais atores a serem incluídos nesse processo de preservação da região. Para o diretor de uma escola do bairro, “*o Projeto Terra não conseguiu falar a linguagem dos pescadores*” e isso ficou explicitado em várias situações do projeto. Aborda a pequena participação deste público, nas atividades do programa, assim como o insucesso de algumas ações direcionadas para os pescadores, como o caso da peixaria comunitária já apresentado.

Para uma gerente do projeto¹³⁹, essa situação cria algumas insustentabilidades dentro do projeto. Aponta como exemplo, o caso da renda concedida pela PMV a alguns pescadores em época de defeso¹⁴⁰ do caranguejo. A paralisação da atividade de pesca, neste

¹³⁹ Ver nota 74.

¹⁴⁰ Período de proibição da pesca do caranguejo que coincide com a sua época de “andada” (ver nota 130).

período, aliado à falta de opções para ocupação desse tempo livre, acabava por incentivar os pescadores a consumir parte da renda fornecida, pela própria PMV, com bebidas alcoólicas, contribuindo assim para o aumento do índice de alcoolismo que é identificado como alto nesse público. Aponta como uma carência do projeto, no sentido de estar desenvolvendo atividades para ocupação do tempo livre, nesse período, junto aos pescadores, podendo ampliar a sua qualificação profissional e criar novas alternativas para a geração de renda na época.

Outra dificuldade verificada nesta relação com os pescadores e que tem rebatimento em várias outras áreas (desemprego, informalidade), na visão da Assistente Social¹⁴¹, é o baixo nível de instrução desse público e da população do bairro como um todo. Na tentativa de melhorar essa situação, ela expõe, que foi proposto pela Equipe Local do Projeto Terra à Secretaria de Educação, a flexibilização de horários e da metodologia de ensino, a fim de despertar um maior interesse desse público, como expõe:

A gente percebe que a dificuldade deles é com os horários, eles são desligados porque o peixe ainda não faltou... A gente queria uma educação que ensinasse a eles não essa educação formal, que partisse da realidade deles e fosse além de uma escola normal, mas não houve jeito.

Segundo a entrevistada, a Secretaria de Educação alegou a existência de várias escolas na região e um número suficiente de vagas para cobrir essa demanda, não sendo necessário criar algo específico para este público. Complementa indicando que na prática, o

¹⁴¹ Ver nota 133.

que se verifica é a dificuldade de mobilizar este público para os estudos e quando isso é possível, contata-se um alto índice de desistência.

Fica evidente nestes casos o total descolamento de um discurso de sustentabilidade, baseado na adequação do projeto às especificidades e necessidades locais, integração com a população, e a prática que se mostra inflexível, desarticulada e reticente a romper com formatos tradicionais e padrões, que em grande parte dos casos, não se apresentam como os mais adequados.

Por fim, constata-se uma situação semelhante à identificada na avaliação geral do projeto, com relação a Poligonal 12. Há uma certa deficiência na manutenção de um trabalho efetivo na comunidade após a sua urbanização: “*O Projeto Terra teve seu momento forte (intervenções urbanísticas) e hoje há uma estagnação, fazem algumas ações isoladas*”¹⁴². Ou seja, o projeto procurou mobilizar a comunidade, nesse momento “forte”, a fim de viabilizar e legitimar as ações que a administração pretendia implantar no bairro. Mas, não se verifica essa mesma intensidade e interesse no acompanhamento dos seus resultados, bem como na perpetuação das ações desenvolvidas.

Neste sentido, cabe abordar a reduzida ou quase inexistente preocupação que o Projeto terra tem tido, no sentido de analisar e aferir os impactos que a modernização dessas comunidades tradicionais, têm trazido, com relação à perda das tradições locais, os impactos na paisagem ambiental e urbana e os seus reflexos sócio-econômicos que podem estar reduzindo ou ampliando a exclusão social destas áreas, como questiona a gerente geral do projeto: “*Me questiono até que ponto esses projetos de integração social, conseguem*

¹⁴² Ver nota 115.

alcançar os objetivos ou causam o efeito contrário”¹⁴³. Realizando uma avaliação geral do Projeto Terra, na Ilha das Caieiras, ela aponta que o mesmo mantém as tradições, mas como elemento marginal no projeto, além disso tem incluído economicamente e socialmente uma parcela muito baixa e restrita da sua população ligada a essas tradições locais e ao comércio (restaurantes).

Desta forma, se num primeiro momento da história da Ilha das Caieiras, o seu “não-reconhecimento” como parte integrante da cidade real e exclusão social se deu por um processo de urbanização desordenado, configurando um processo de degradação ambiental e social. No momento atual, após o seu “reconhecimento” como parte constituinte dessa mesma cidade, contraditoriamente, “antigos” problemas podem estar sendo reafirmados, mas agora, através da incorporação de novos valores e práticas que podem destituir do lugar a sua condição singular.

¹⁴³ Ver nota 74.

VI) CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS – QUAL É A NOSSA VITÓRIA?

O planejamento urbano no país, ao longo de sua história, tem sido dominado por uma certa concepção de cidade e de estratégias de intervenção na política urbana. A base desta concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado. Alguns pressupostos urbanísticos e da economia política dentro desta visão descrita, que tem marcado o planejamento urbano brasileiro podem ser assim sintetizados:

- Princípio da isonomia tendo como base um único modelo de apropriação do solo considerado “saudável” e que desta forma se legitima;
- Formação de um aparato legal, que corresponde simultaneamente ao modelo exposto anteriormente, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos (como o zoneamento) que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos e outros segregados;

- uma estratégia de desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote;
- morte dos espaços coletivos não programados, que são capturados em grande parte pelos sistemas de circulação; processo correlato a uma super-programação de espaços privados e semi-públicos (ROLNIK, 1997).

Com relação à Economia Política, os pressupostos que têm presidido as intervenções via planejamento urbano e seus instrumentos, sobretudo considerando o momento de sua disseminação no Brasil, são:

- a gestão urbana é fundamentada por um processo estatal de tomada racional de decisões, orientado para buscar implantar uma cidade de acordo com o modelo de ordem urbana ideal, não-contraditória, oposta tecnocraticamente a uma realidade vista como anárquica;
- modelo ideal de cidade como constituinte de um projeto “modernizador” e “integrador”, que objetivou eliminar as contradições de um processo de urbanização rápido que implicou em segregação de parte considerável da população;
- garantia de fluxos contínuos de investimentos, principalmente federais, em infraestrutura básica, garantindo as condições gerais de reprodução do capital (ROLNIK, 1997).

Esses pressupostos encontraram ressonância no contexto político e econômico do Brasil até o regime militar, em que se destacava um Estado interventor, centralizador e planejador. Hoje, os limites desta concepção estão claramente colocados e podem ser expressos, tanto na falência deste projeto de produzir cidades equilibradas, quanto na impossibilidade de sua sustentação frente às transformações econômicas e políticas no cenário mundial, que se aceleraram nas últimas décadas. Os resultados e as marcas deixadas por tais políticas são bastante visíveis, mais da metade de nossas cidades é irregular ou clandestina (ROLNIK, 1997).

Dentro deste contexto, podemos identificar semelhanças entre a questão urbana atual e a do início do nosso período republicano. Hoje, como em diversos períodos, as elites olham assustadas para a cidade e identificam, na sua suposta desordem, a causa dos problemas sociais. Essa desordem, na maior parte das vezes, emana dos espaços das camadas populares e de suas práticas. No debate público, as nossas cidades são partidas em segmentos marginais e integrados, numa espécie de reedição da razão dualista, que imperou entre os nossos intelectuais da Primeira República, através de discursos que procuram explicar as razões da crise urbana e justificar soluções técnicas, nem sempre democráticas. *“No atual urbanismo de ‘melhoramento e embelezamento’, o higienismo cede lugar à estratégia de utilização da imagem da cidade reunificada como vantagem competitiva na atração dos fluxos globais do capital”* (RIBEIRO, 2002 p. 86).

Juntamente a tais constatações, identifica-se nos últimos anos, um momento de transição histórica e intelectual sob os impactos da crise do modelo desenvolvimentista e da nossa inserção no novo modelo de produtividade, difundido pela globalização. No plano internacional, recomenda-se a adoção de políticas urbanas que aumentem a produtividade da cidade como o único caminho para enfrentar a pobreza. Tornar as cidades competitivas em

termos econômicos é a única solução para enfrentar as dramáticas conseqüências do ajuste estrutural. Para este fim, são minimizadas as políticas urbanas redistributivistas e valorizadas as políticas focalizadas e compensatórias.

Por outro lado, dentro do processo de reforma institucional, iniciado no país com a Constituição de 1988, abriu-se, especialmente no plano local, um movimento no sentido inverso desse receituário. Em suma, um modelo de política urbana profundamente comprometido com os ideais de democracia, equidade e justiça social, traços marcantes de um *welfare state* local.

Entremeando estes dois cenários, ocorre a emergência de um novo paradigma, o “ecológico”, estabelecendo novos problemas, novas técnicas de ação e novas escalas de articulação.

Neste amplo contexto de transformações na forma de entender e intervir sobre a questão urbana destaca-se a discussão sobre o novo papel das cidades brasileiras e, nesta perspectiva, as discussões em torno do planejamento urbano retomam força. O que se constata é que há uma tensão intelectual e ideológica, na forma de atuar sobre o urbano, evidenciada nas posturas descritas anteriormente, materializadas pelas seguintes vertentes do planejamento urbano no país: o planejamento estratégico de cidades, o ideário da reforma urbana e o desenvolvimento urbano sustentável.

Dentro destes “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos destacam-se algumas práticas tidas como “inovadoras” pela literatura pertinente: a questão do desenvolvimento econômico local; a descentralização e a participação popular nas políticas

urbanas, a inserção da temática ambiental, através da disseminação da idéia de sustentabilidade urbana e o reconhecimento da cidade real.

No entanto, essas inovações estão imersas no que Maricato (2000), denomina como uma espécie de “*troca de mãos das bandeiras democráticas*”, ou seja, há uma aproximação, ao menos no discurso, destas distintas vertentes. Nota-se que a viabilização do desenvolvimento econômico local passa a ser considerado como um princípio de sustentabilidade de tais vertentes. A eliminação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais mais gritantes são interpretadas como condição para a estabilidade política, permeando as propostas das distintas abordagens. A questão social recupera espaço, mesmo na agenda de reformas neoliberais, assim como cresce a discussão em torno das preocupações ambientais e da necessidade de maior participação popular nas discussões sobre a cidade.

Como é característico, essas inovações deparam-se com as práticas tradicionais de clientelismo, patrimonialismo e o modelo de planejamento autoritário e centralizado, elementos bastante presentes, que compõe a cultura política e a prática do planejamento urbano no país. Estas práticas tradicionais são identificadas como elementos a serem combatidos por esses “novos” modelos de planejamento, para que novas formas de ação possam fluir. Isso requer que os governantes tenham clareza e compromissos com as mudanças, assim como é necessário que toda sociedade civil e a máquina pública sejam impregnadas pelos germes da mudança, com novos valores sendo estimulados e as práticas do planejamento urbano sendo oxigenadas, sempre.

É dentro deste cenário de transformações no planejamento urbano que se inserem as atuais experiências de planejamento e gestão urbanas em Vitória/ES, com destaque para a elaboração do Plano Estratégico de Vitória – Vitória do Futuro - Agenda 21 Local e do

Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda - Projeto Terra.

Como pode ser demonstrado neste estudo, o Vitória do Futuro enquadra-se por inteiro no receituário proposto pelos idealizadores do planejamento estratégico, inspirado em conceitos e técnicas oriundos do meio empresarial. Há uma nítida priorização das estratégias visando o desenvolvimento econômico da cidade. Este desenvolvimento está direcionado para uma inserção competitiva de Vitória na economia globalizada, para o crescimento da produtividade urbana, para a revalorização da liberdade do mercado, conformando assim, um rol de estratégias ligadas ao empresariamento urbano, a partir de um governo moderno, que procura seguir a linha da eficiência e qualidade total na gestão pública.

Tendo como foco principal a questão econômica, alguns resultados positivos alcançados, pelo Vitória do Futuro, nesta área são inegáveis, como foi demonstrado. Contudo, duas questões devem ser levadas em consideração, neste ponto. Primeiramente, o dinamismo econômico da cidade está intrínseco à sua própria conformação econômica e, sobretudo à condição de capital do estado. Soma-se o alto poder concentrador que Vitória exerce sobre a economia capixaba e a própria Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). A economia do Espírito Santo cresceu nas últimas três décadas acima da média da economia brasileira. Esse crescimento econômico concentrou-se na RMGV, e este por sua vez na cidade de Vitória. Neste sentido, há um dinamismo econômico próprio da cidade, que independe, em grande parte, das ações da municipalidade.

Por outro lado, há de se registrar, que alguns dos setores que mais se desenvolveram no período analisado, ligados à inserção nos mercados globais como atividades de comércio exterior, logística portuária e os grandes complexos industriais

instalados na cidade (CST, CVRD), são altamente concentradores da renda gerada nesse crescimento na cidade, contribuindo pouco para a melhoria da distribuição de renda na cidade. Além disso, estas atividades exigem um alto nível de qualificação para a inserção neste mercado de trabalho.

Logo, apesar dos avanços, o que se confirma na prática é que as estratégias e ações visando dinamizar o desenvolvimento econômico local em Vitória têm reafirmado problemas estruturais do modo de acumulação capitalista, que é materializado na concentração da riqueza e na manutenção da segregação sócio-espacial na cidade, ou do seu entorno.

Pode ser constatado que a construção dessa viabilidade econômica da cidade de Vitória e da “mercadotecnia da cidade” (BORJA & FORN, 1996), não incorpora apenas valores mercantis ao processo. Estratégias visando destacar a imagem de Vitória como uma cidade atrativa, que valoriza o patrimônio arquitetônico-ambiental-cultural, a qualidade de vida e a integração social da sua população, objetivam criar valores de diferenciação nesse mercado de cidades.

Dentro desta estratégia de legitimação e consolidação de um modelo pré-estabelecido de cidade, assume um papel relevante a implementação do Projeto Terra que procura estabelecer uma igualdade de acesso aos serviços urbanos, uma unificação do tecido fragmentado da cidade e a promoção da auto-estima da população, vindo a se tornar o principal pilar da construção do pacto em torno desse projeto de cidade definido pelo Vitória do Futuro.

Apresentando um discurso reformista-redistributivista que procura “humanizar” as intenções competitivas e anti-solidárias do planejamento global da cidade, o Projeto Terra utiliza a lógica da inclusão da periferia e a reaproximação das “duas cidades” (formal e informal). Apesar de apresentar uma concepção que visa inovar, com um discurso de ruptura dos antigos padrões estabelecidos pelo planejamento urbano; na prática, demonstrou estar ainda muito atrelado a estes padrões, só que agora sob uma nova roupagem.

Dentro das estratégias e intenções contidas nas ações implementadas pelo Projeto Terra, na Poligonal 12, Ilha das Caieiras, podemos dizer que de uma forma geral, todas elas estabelecem um pacto ideológico quanto à destinação preponderante do uso do solo e de todo o potencial, tradição e cultura local ao turismo de mercado. As principais ações restringiram-se à orla do bairro, área de maior interesse para a exploração econômica. Tudo programado pela estratégia pública de organizar os espaços de lazer do bairro, tratando de abolir ou “mascarar a diferença”. Soma-se, a desvalorização, senão mesmo a destruição localizada, mas não homogênea de formas e habilidades do passado, através de formatos e relações geradas para atender às ações reclamadas pelas particularidades do processo de modernização e da inserção da cidade no mercado global.

Neste sentido, ao invés do Projeto Terra se apresentar como um contraponto à lógica mercantil imposta pelo Vitória do Futuro, como vislumbrava parte dos seus idealizadores, fazendo vir a tona as contradição existentes entre esses modelos de planejamento urbano; na prática, as experiências de Vitória têm se apresentado como “mais do mesmo”. Assim, a possível contradição existente no planejamento urbano de Vitória não ultrapassa o limiar do discurso e conforma uma estratégia única de legitimação e consolidação do pensamento estratégico. Evidencia-se assim, uma dupla tradição do planejamento brasileiro, a de pensar o “novo” a partir do “velho”, bem como o de reproduzir modelos

alienados em relação à nossa realidade, matrizes postizas “fora dos lugares” (MARICATO, 2000).

As evidências levantadas, por estas duas experiências da cidade de Vitória, no que diz respeito à descentralização e uma maior democratização da participação da sociedade na decisão dos destinos da cidade, parecem indicar que no caso do período analisado, estamos diante dos desafios inerentes à participação permitida nos marcos de uma democracia gerencial, a qual não incorpora na dinâmica participativa a idéia da partilha do poder.

O novo modelo gerencial emergente em Vitória, ao partir da crítica tanto ao modelo clientelista como ao modelo burocrático de gestão, inova ao propor novos canais de mediação público/privado e espaços voltados ao maior controle do cidadão sobre as políticas públicas. Nesse sentido, é preciso reconhecer seus avanços. Contudo, seus limites são também flagrantes, posto que ao mesmo tempo em que busca incluir o setor empresarial, os movimentos sociais e o terceiro setor e demais setores organizados da sociedade civil, não os faculta participar efetivamente da decisão. Na grande maioria dos casos o convite à participação não contribui para a formação de cidadãos autônomos, entendida aqui, como a capacidade de sustentar opiniões, estabelecer acordos, e defender posições de forma não coagida. Sem autonomia não há deliberação democrática, assim como participação efetiva.

Vale ressaltar que a crítica ao modelo centralista autoritário, vigente na maior parte dos municípios brasileiros durante o regime militar, não trouxe consigo, de modo pronto e acabado, um modelo alternativo de gestão democrática a ser facilmente implantado. Da mesma forma, a transição para uma cultura política participativa, adequada aos novos modelos de planejamento e gestão urbanos, não se realiza sem contradições e ambigüidades.

Contribuem para as dificuldades neste relacionamento Estado e sociedade, identificados nestes projetos integrados em Vitória, problemas internos e choques entre setores que já deveriam ter assimilado métodos que possibilitassem trabalhar de forma conjunta, ou seja, integrado com gestão compartilhada e consensada, sendo, portanto um dos grandes desafios a serem superados em Vitória.

Apesar destas constatações da dificuldade de integração interna e com a sociedade, confirma-se, a partir destas experiências analisadas, que pontualmente, dentro das secretarias municipais, um novo olhar começou a ser desenvolvido. Segmentos do corpo gerencial, técnico e administrativo, comprometidos com o interesse público, entendido como bem comum, e, os valores éticos na elaboração e implementação de políticas, inauguram uma nova prática de trabalho, reconhecendo-se enquanto cidadãos e assumindo a defesa de políticas que promovam a cidadania e a democracia.

Fica também claramente evidenciado que a inclusão do discurso da sustentabilidade urbana nas ações desenvolvidas em Vitória, busca responder em parte a estratégia de legitimação da cidade em competição por investimentos e a sua inserção na economia globalizada; apesar, de se notar uma internalização das preocupações ambientais em todos os segmentos envolvidos nos projetos analisados. Em um cenário onde a competição entre as cidades por investimentos e empregos é apresentada como inevitável, a sustentabilidade torna-se desejável e necessária para a transformação da gestão pública para o modelo empreendedor.

Seguindo o discurso hegemônico, todo o receituário para se alcançar a “sustentabilidade” da cidade, posto em voga pelos defensores do planejamento estratégico tem sido seguido a risca em Vitória: implantação de infra-estrutura para facilitar a passagem

do modelo industrial para o de terciário qualificado, construção de compromissos entre atores públicos e privados para a execução de ações e obras na cidade, promoção da cidade e a atração de visitantes, realização de reformas políticas-administrativas, incluindo terceirizações dos serviços públicos e parcerias (OLIVEIRA, 2001).

No entanto, essa associação entre competitividade e sustentabilidade presente em Vitória, deixa vir à tona as incompatibilidades existentes entre ambas, deixando submergir um mar de “pactos urbanos”, promovidos através de consensos fictícios, fundados no ocultamento de conflitos e na despolitização das questões sociais, terminando por favorecer, a manutenção da concentração de poder nas mãos dos grandes investidores e empreendedores urbanos.

Desta forma, partindo das experiências locais de Vitória para um panorama geral do planejamento urbano no país, a suposta imprecisão do conceito de sustentabilidade aplicada aos projetos de intervenção urbana, aliada à permanência da ênfase econômica nos processos de desenvolvimento urbano, tem feito com que a natureza – recursos e processo – continue a ser subestimada nas suas relações com as atividades produtivas. Dessa forma, o termo desenvolvimento urbano sustentável apresenta-se, mais como um aparente consenso revelador de imprecisão do que de clareza em torno do seu significado.

O reconhecimento da cidade real por parte da administração municipal em Vitória se concentrou, quase que exclusivamente, nas ações do Projeto Terra. Esse projeto em estudo ousou inovar na formulação e gestão de políticas públicas, concebidas a nível local, mas teve como referência prática às tendências globais. Alguns avanços são percebidos, no projeto, porém, parte destes resultados, pode ser creditada aos efeitos da continuidade das políticas para essas regiões. No ano de 1990, quarenta e sete mil pessoas viviam em moradias

insalubres nas áreas de mangue, e no período compreendido pela execução do Projeto São Pedro e Projeto Terra, ou seja, de 1988 a 2004, foram removidos 100% das palafitas e reassentados seus moradores (COELHO, 2005). Várias outras melhorias podem ser também identificadas, como a redução da mortalidade infantil, a melhoria no nível educacional, a implantação de equipamentos públicos e a melhoria na prestação de serviços para as comunidades menos favorecidas. Porém, persistem ainda vários problemas nas regiões atendidas pelo Projeto Terra. Verifica-se ainda a necessidade de realizar obras de reurbanização principalmente para as áreas de morros, contemplando infra-estrutura, equipamentos públicos, remoções de moradores de áreas de risco e, principalmente, o fortalecimento das ações de promoção social e emancipação política.

Apesar de alguns avanços, chama atenção, no reconhecimento da cidade real, a perpetuação do “velho”, nestes que são considerados como “novos” modelos ou práticas, implementados em Vitória. Há uma perda de sentido da idéia do bem comum no estabelecimento de parcerias. Os ganhos privados reduzem as demandas coletivas. Neste sentido, num primeiro momento, os principais beneficiados são a política populista, que não estimula nem a cidadania, nem as condições materiais que favoreçam uma participação efetiva da comunidade, por não querer ser cobrada por ela. E num segundo momento, ganha a administração pública pouco eficiente que se desobriga tanto do seu papel de regulação e controle como da sua presença efetiva por meio de políticas públicas destinadas realmente à melhora do espaço social. Nesse jogo de interesses que contamina todo o espaço urbano, perde-se algo muito mais profundo que é o valor simbólico do coletivo social e da solidariedade nele subjacente (BARBOSA, 2004). Confirma-se a baixa eficiência destas políticas para os assentamentos informais em Vitória, pelo aumento significativo da violência urbana, que rebate nesses territórios segregados socialmente, contribuindo para o aumento do número de mortes violentas, em especial para os jovens na faixa etária de 14 a 25 anos. Esse é

atualmente um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo poder público e pela sociedade civil na cidade de Vitória.

O resultado visível dessas constatações parece ser mais uma consequência institucional da ausência de uma real participação da sociedade na produção do seu espaço como direito inalienável, do que efetivamente uma realidade inescapável produzida pela pobreza. Pensar a questão do turismo como uma alternativa real para a integração da comunidade da Ilha das Caieiras, ao contexto da cidade formal, atraindo investimentos, gerando emprego e renovando a base produtiva local, ao contrário do que tem sido implementado, deve ser pensado através da aplicação de políticas integradas que assegurem a valorização das potencialidades locais e humanas daquela comunidade, a gestão comunitária do processo em parcerias com as esferas públicas e privadas. A não superação de antigos desafios por esse “novo” modelo, parece residir, principalmente, na falta de uma estratégia institucional aliada à capacitação da participação popular, visando um esforço conjunto capaz de considerar e valorizar as tradições locais, o capital social e todo o território da Ilha das Caieiras.

Com base no que foi ressaltado, verifica-se que ao nível do planejamento macro da cidade, Plano Estratégico de Vitória – Vitória do Futuro, apesar da transmutação forçosa para Agenda 21, percebe-se que há um nítido rebatimento com a ideologia do planejamento estratégico de origem empresarial, inspirado nos modelos espanhóis. No nível micro, apesar de o Projeto Terra, ter sido um dos principais instrumentos de concretização e legitimação desta estratégia macro para cidade, reações internas e externas à administração municipal, como segmentos do corpo gerencial, técnico e administrativo, comprometidos com o interesse público; pressões da população; imposições vinculadas a área ambiental e a própria maturação da atividade de planejamento na cidade, criam resistências, que provocam

um hibridismo dos modelos de planejamento vinculados a essa experiência, apesar do predomínio da visão estratégica.

Em suma, mais do que conformar um “novo” modelo de planejamento e gestão urbano, o que se verifica a partir das práticas em Vitória, são alguns pontos isolados de evolução, imersos nas tradicionais posturas que caracterizam esta área de atuação no país, analisadas ao longo deste estudo. Problemas identificados nas origens desta disciplina se mantêm, nas experiências de Vitória: as ações urbanísticas não seguiam diretrizes sociais de grande amplitude, sobressaindo-se questões de caráter técnico e ligada a aspectos físicos; a forte inspiração estrangeira nos nossos modelos de planejamento urbano persiste e os interesses privados se mantêm por detrás dos grandes projetos urbanos, sobressaindo-se sobre o bem comum. Soma-se o clientelismo, o personalismo, o descolamento do discurso à prática, a falta de integração, o predomínio do econômico e a confirmação de que a participação direta da sociedade ainda não está democraticamente consolidada.

Estas constatações se comprovam quando questionamos os envolvidos nestas experiências de planejamento urbano na cidade de Vitória, sobre o que há de inovação nestas ações; as respostas, na maior parte das vezes, está vinculada ao pioneirismo das ações na cidade, ou ao cumprimento de ações, que na realidade são muito mais obrigações do poder público do que inovações. Algumas questões mencionadas, sobre o discurso do Projeto Terra, que sugerem uma mudança de enfoque dos problemas urbanos ligados à recuperação do cidadão, dentro da idéia de um modelo cívico autônomo em que predominam dois componentes essenciais; a cultura e o território, na prática, como afirmam os próprios consultados, não tem se efetivado.

Por fim, esse cenário de reduzidos avanços, pouco animador do planejamento urbano no país, parece nos confirmar duas questões. Num primeiro momento, reitera as sábias palavras de Peter Hall, de que após um século de debates sobre como planejar a cidade e de colocarmos várias idéias em prática, damo-nos conta de que voltamos quase ao ponto de partida: *“esta mesma cidade é vista de novo como um lugar de decadência, pobreza, mal-estar social, intranqüilidade civil e possivelmente até mesmo de insurreição”* (HALL, 1988 - p.14). Não se deseja transmitir, com esta conclusão, a idéia de que não houve uma evolução na cidade e no modo de planeja-la, mas vem nos demonstrar *“que certas tendências parecem ter-se reafirmado; provavelmente porque, na verdade, jamais tenham deixado de estar presentes”* (HALL, 1988 - p.14).

Por outro lado, pretendendo ser muito mais otimista do que contraditório, verifica-se que é dentro do “velho” que o novo vai sendo gestado. As diferentes visões de mundo, entre os responsáveis pela formulação e gestão das políticas públicas e a população atendida, promovem conflitos e tencionamentos constantes, os quais possibilitam evoluções. Métodos e objetivos são consensados, e consensos também não são respeitados, e assim as políticas vão evoluindo resultantes do ideal-possível, a cada momento. Mesmo que lentamente e às vezes de forma insuficiente, vai-se adquirindo gosto pela prática democrática na construção das políticas públicas, e na consolidação de pactos com a sociedade; visando assim, promover eficácia, eficiência e efetividade das políticas na melhoria das condições de vida dos cidadãos e, desta forma, possibilitar que em alguns momentos haja, realmente, a conformação de novos modelos e a implementação de práticas inovadoras no planejamento urbano no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, Cláudio Jr. **Planejamento Estratégico: o que há de novo na prática do planejamento urbano?** In: Pobreza Urbano y Desarrollo. Buenos Aires: Programa FICONG, IIED-LA, nº 20, ano 9, 2000.

ACSELRAD, Henri. **Sentidos da Sustentabilidade Urbana.** In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e riscos nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALMEIDA, Maria H. T. de. **Federalismo e políticas sociais.** In: AFONSO, Rui de B. A. & SILVA, Pedro L. B. (org.). **Descentralização e políticas sociais.** São Paulo. FUNDAP, 1996. p. 13-40.

ARANTES, Otília. **Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas.** In: ARANTES, Otília; VAINER Carlos; MARICATO Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos.** Rio de Janeiro. Vozes, 2000.

ARRETCHE, Marta. **A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?** In: Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVI, nº 39, 1996. p. 75-86.

ARGILES, Nara R. L. **Análise das relações e influências do modelo de planejamento estratégico urbano no plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre – PDDUA.** Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003. p. 149.

AVEREM, Associação dos Vereadores da Região Metropolitana. **Agenda Metropolitana da Grande Vitória 2002.** Vitória, dezembro de 2002.

BANCK, Geert. **A cidade que desejamos depois do ano 2000: participação política e construção do imaginário urbano em Vitória.** In: BANCK, Geert. **Dilemas e símbolos: estudo sobre a cultura política do Espírito Santo.** Cadernos de História nº 13. Vitória: IHGES, 1998, cap. 10, p. 229-260.

BARBOSA, Isabella B. M. **Modernidade e Assimetria na Paisagem: a fragmentação de ecossistemas naturais e Humanos na Baía Noroeste de Vitória-ES.** Dissertação de mestrado na área de Estruturas Ambientais Urbanas apresentadas à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP: 2004.

BARTALINI, Vladir. **Operações Urbanas, parcerias e desenho urbano.** In: SCHICCHI, Maria C. & BENFATTI, Dênio (org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro.* Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004. p. 177-182.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade.** *EURE (Santiago).* [online]. 2002, vol.28, no.84 [citado 07 Agosto 2004], p.133-144. Nov 2004. Em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso, acessado em 03/01/05.

BAVA, Silvio C. **A reapropriação das cidades.** In: **Um outro mundo urbano possível.** Cadernos Lê Monde Diplomatique. Edição especial n. 2, 2001. p. 18-21.

BAVA, Silvio C. **Dilemas da gestão municipal democrática.** In: VALLADARES, Licia & COELHO, Magda P. (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 161-190.

BENETTI, Pablo C. **Projeto urbano em favelas.** In: SCHICCHI, Maria C. & BENFATTI, Dênio (org.). *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro.* Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004. p. 213-223.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BORJA, Jordi & FORN, Manuel de. **Políticas da Europa e dos Estados para as cidades.** In: Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVI, nº 39, 1996. p. 32-47.

BORJA, Jordi. **“As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão Européia e Latino-Americana”.** In: FISHER, Tânia (ORG.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BREMER, Ulisses Franz. **Rumo às cidades sustentáveis.** In: Congresso Nacional dos Profissionais 4 - 2001: Foz do Iguaçu, PR. Textos referenciais. Brasília CONFEA, 2001.

BUENO, Laura M. de M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.** In: Revista da Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, nº 9, junho, 2001. p. 68-85.

CARDOSO, Adauto L. **O urbanismo de Lúcio Costa: contribuição brasileira ao concerto das nações.** In: RIBEIRO, L. C. & PECHMAN, R. *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno.* Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996. 454 p.

CARVALHO, Horácio M. de. **Introdução à teoria do planejamento.** São Paulo. Brasiliense, 1978.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo. Utopias e realidades uma antologia.** São Paulo. Perspectiva, 1988.

COCCO, Giuseppe (org.). **A cidade estratégica. Nova retórica e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COELHO, Margareth B. S. **Gestão de Políticas Públicas com Inclusão Social no Âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. Monografia de pós-graduação lato sensu em Gestão Municipal de Políticas Públicas. Instituto Saber & Cidadania e Faculdades Integradas de Vitória. Vitória, 2005.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COMPANS, Rose. **Cidades Sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade?** In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e riscos nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COMPANS, Rose. **A estratégia de desenvolvimento local do Banco Mundial**. In: VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local. NEPOL, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 1999.

COMPANS, Rose. **A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e “urbanismo de resultados”**. In: VI Encontro Nacional da ANPUR. **Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro**. Brasília. ANPUR, 1996. p. 1721 – 1733.

DE GRAZIA, Grazia. **Reforma Urbana e estatuto da cidade**. In: RIBEIRO, L. C. Q. & CARDOSO, A. L. (org.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 53-70.

DAVIDOVICH, Fany. **Programa favela bairro e tendência de reestruturação da metrópole – o caso do Rio de Janeiro**. In: VI Encontro Nacional da ANPUR. **Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro**. Brasília. ANPUR, 1996. p. 1475-1483.

DEL RIO, Vicente & GALLO, Haroldo. **O legado do urbanismo moderno no Brasil. Paradigma realizado ou projeto inacabado?** Nov. 2000 In: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp023.asp> - acessado em 05/12/04.

DIAGONAL URBANA. **Plano Social de Ações Integradas. Poligonal 12**. Vitória, Abril/2001.

DUFOR, Dany-Robert. **“É preciso restituir as instituições”**. Entrevista de domingo. **Jornal A GAZETA**. 17/07/2005, p.20.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. In: ABRAMO, Pedro. (org.). **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. 139-172.

FERRARI, Célson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo: Pioneira Editora, 1979.

FERREIRA, Marieta de Moraes. **As reformas de base - Governo versus Congresso**. In: http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/As_reformas_de_base.asp acessado 07/08/2004.

FONSECA, Maria A. & PERIN, Vera I. **Vitória do Futuro. Estudo Temático Turismo**. Vitória, 2001.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento Ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001.

GÜELL, José M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Editora Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1997.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. São Paulo. Perspectiva, 1988. 550 p.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. In: Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVI, n. 39, 1996, p.48 -64.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. P. **Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal**. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 32 (2), Mar./Abr. 1998.

KLUG, Letícia Beccalli. **A Vitória do Futuro: a construção do discurso da sustentabilidade urbana na cidade de Vitória-ES**. Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFR: 2005.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

KRUCHIN, Samuel. **Prestes Maia. O sentido do urbano**. In: Oculum Ensaios: Revista Universitária de Arquitetura, Urbanismo e Cultura. FAU/PUCAMP, nº 4, nov. 1993. p. 76-81.

LAMPARELLI, Celso M. **Uma contribuição para o método de planejamento e seu ensino**. São Carlos/SP: Tese para o concurso de Docência-Livre da Escola de Engenharia de São Carlos / USP, 1964.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. **Metodologia do planejamento urbano**. In: TOLEDO, Ana H. P. de & CAVALCANTI, Marly. **Planejamento urbano em debate**. São Paulo, Cortez & Morais, 1978.

LAMPARELLI, Celson Monteiro. **Tres décadas de alguma planeacion em Brasil (1950-1980)**. In: Revista Interamericana de Planificacion. Vol. XVI, nº 63 – 64. Septiembre – diciembre, 1982.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. **Experiência brasileira em planejamento urbano**. Revista Sinopse, nº 13 – p. 54, 59. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1990.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. **Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil. Crônicas tardias ou história prematura**. In: Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XIV, n. 37, 1994, p. 90 - 106.

LEME, Maria C. da Silva. **A formação do urbanismo como disciplina e profissão: São Paulo na primeira metade do século XX**. In: RIBEIRO, L. C. & PECHMAN, R. (org.).

Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996. 454 p.

LEME, Maria C. da Silva (coordenadora). **Urbanismo no Brasil 1895-1965.** São Paulo: Studio Nobel; FAUSP; FUPAM, 1999.

LEME, Maria C. da Silva. **Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional.** In: BRESCIANI, Maria S. M. (org.). Palavras da cidade. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, Otília; VAINER Carlos; MARICATO Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro. Vozes, 2000. 192 p.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 2001. 204 p.

MARTINUZZO, José A. **Projeto Terra Vitória para todos.** Vitória. Prefeitura Municipal de Vitória – ES, 2002.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo.** Brasília. IPEA. Tomo I. 1997.

MENDONÇA, Eneida M. S. **A grande Vitória está sendo planejada? Uma análise do processo de planejamento urbano de Vitória.** Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Espírito Santo – UFES – CAR – DAU, 1991.

MENDONÇA, Eneida M. S. **Transferência de interesse no percurso da verticalização de construções em Vitória (ES).** Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Paulo, 2003.

MOREIRA, Antonio Cláudio M. L. **Debate em E&D: Planejamento Urbano – do populismo aos dias atuais.** In: Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano 1, nº 4, 1981, p.137 - 173.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. **O novo e o velho plano diretor.** Seminário Plano Diretor Municipal. São Paulo, FAUUSP, 1989, p. 186-191.

MOTTA, Marly S. da. **O “Hércules da prefeitura” e o “demolidor do Castelo”: o Executivo municipal como gestor da política urbana da cidade do Rio de Janeiro.** In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (org.). Cidade: História e desafio. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002. 296 p.

NETO, Leonardo G. & ARAÚJO, Tânia B. **Poder Local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil.** In: SOARES, José A. & BAVA, Silvio C (org.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998. p. 9-60.

NYGAARD, Paul Dieter. **Bases doutrinárias em planos diretores. Um estudo para os planos elaborados para o município de Porto alegre 1914 a 1979.** Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Sustentabilidade e Competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI.** In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e riscos nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Brasília, MH Comunicação, 1998.

OSMONT, Annik. **Modelo de urbanização para a cidade, totalidade funcional do desenvolvimento econômico e social.** In: Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p.169-186.

PECHMAN, Robert Moses. **O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20.** In: RIBEIRO, L. C. & PECHMAN, R. **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996. 454 p.

PORTAS, Nuno. **Tendências do urbanismo na Europa. Planos Territorial e Local.** In: Oculum Ensaios: Revista Universitária de Arquitetura, Urbanismo e Cultura. FAU/PUCAMP, nº 3, mar. 1993. p. 04 - 13.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Vitória do Futuro: plano estratégico da cidade 1996-2010.** Vitória: PMV, 1996a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação Ambiental em Morros e Áreas Adjacentes – Projeto Terra.** Vitória: PMV, 1996b (nov.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Projeto Vitória Do Futuro - Versão 2002 Tema: Administração Municipal. SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO** Vitória: PMV, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Agenda 21 da Cidade de Vitória – Um sonho em construção.** Vitória: PMV, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Vitória de Todos.** Relatório Final de Governo 1997/2004. Vitória: PMV, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Projeto Social Integrado – Poligonal 11.** Vitória: PMV, __.

RABELO, Desirée Cipriano. **Comunicação e mobilização social: a Agenda 21 local de Vitória (ES).** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, da Universidade Metodista de São Paulo – UMESP: 2002.

RABELO, Desirée Cipriano. **Comunicação e mobilização social: a Agenda 21 local de Vitória (ES).** Vitória, ES: EDUFES / FACITEC, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q. & CARDOSO, A. L. **Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil.** In: RIBEIRO, L. C. & PECHMAN, R. **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.

RIBEIRO, L. C. Q. & CARDOSO, A. L. **Plano Diretor e gestão democrática da cidade.** In: RIBEIRO, L. C. Q. & CARDOSO, A. L. (org.). Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 103-118.

RIBEIRO, L. C. Q. **O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira.** In: RIBEIRO, L. C. Q. & CARDOSO, A. L. (org.). Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 11-26.

RIBEIRO, L. C. Q. **A cidade, as classes e apolítica: uma nova questão urbana brasileira?** In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (org.). Cidade: História e desafio. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002. p. 84-105.

RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade Nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil.** In: SACHS Ignacy, WILHEIM Jorge, PINHEIRO P. S. Brasil: um século de transformações. São Paulo. Companhia das Letras, 2001. p. 132-161.

RIBEIRO, L. C. Q. **A (in) governabilidade da cidade? Avanços e desafios da Reforma Urbana.** In: VALLADARES, Licia & COELHO, Magda P. (org.). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 107-160.

ROLNIK, Raquel & NAKANO Kazuo. **Velhas questões, novos desafios.** In: **Um outro mundo urbano possível.** Cadernos Lê Monde Diplomatique. Edição especial n. 2, 2001. p. 30-33.

ROLNIK, Raquel. **Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas.** In: RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2ª ed. 1997. p. 351-360.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI. Desenvolvimento e meio ambiente.** São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993. p. 103.

SAMPAIO, Antonio H. L. **Planos diretores e estratégicos: dos velhos mitos aos novos ritos.** In: Encontro da ANPUR, X. Anais. Belo Horizonte, ANPUR. 2003.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades.** Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995. 144p.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil.** Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000. p. 251.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem.** São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 174.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Editora da Universidade, UFRGS, L&PM. Porto Alegre, 1983.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e Centralismo autoritário**. São Paulo: Nobel: Editora da Universidade de São Paulo, 1991. p. 172.

SILVA, Maclovia C. da. **Urbanismo nas cidades brasileiras durante a primeira metade do século 20**. Sinopse / Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. V. I (1981) – São Paulo: FAU, 1981.

SINGER, Paul. **Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras**. In: SOARES, José A. & BAVA, Silvio C (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 97-141.

SMOLKA, M. O. **Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990**. In: GONÇALVES, M. F. O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas. Porto alegre. Mercado Aberto, 1995.

SOARES, José A. & BAVA, Silvio C. **Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local**. In: SOARES, José A. & BAVA, Silvio C (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 61-95.

SOUZA, Marcelo L. de. **Exclusão social, fragmentação do tecido sócio-político-espacial da cidade e “ingovernabilidade urbana”**. Ensaio a propósito do desafio de um “desenvolvimento sustentável” nas cidades brasileiras. Anais do IV Seminário de História e do Urbanismo. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 1996.

SOUZA, Marcelo L. de. **O desafio metropolitano: um estudo da problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. 368 p.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002. 560 p.

TASCHNER, Suzana P. **O Brasil e suas favelas**. In: ABRAMO, Pedro. (org.). A cidade da informalidade. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. 13-42.

TOPALOV, Christian. **Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e as populações das metrópoles em princípios do século XX**. In: RIBEIRO, L. C. & PECHMAN, R. **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, Otília; VAINER Carlos; MARICATO Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Rio de Janeiro. Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Após a falência, o que fazer? (credibilidade do planejamento)**. In: Revista Arquitetura e Urbanismo, ano 2, nº. 7, agosto de 1986. p. 93 – 95.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo. Editora da USP, 1999.

ZECCHINELLI, Ivani S. Projeto São Pedro – **Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal – Vitória (ES) – Uma experiência municipal a caminho do desenvolvimento urbano sustentável.** Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000. p. 179.

ZORZAL, Marta; TOSI, Alberto; TATAGIBA, Luciana. **Projeto Vitória do Futuro – Agenda 21. Administração Municipal. Relações de intermediação entre Sociedade Civil e Municipalidade no governo da cidade de Vitória (versão preliminar).** Vitória, 2002.

WERNA, Edmundo. **As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento.** In: VI Encontro Nacional da ANPUR. Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro. Brasília. ANPUR, 1996. p. 17 – 31.

ANEXO C

QUADRO ESQUEMÁTICO DA METODOLOGIA DO PROJETO TERRA

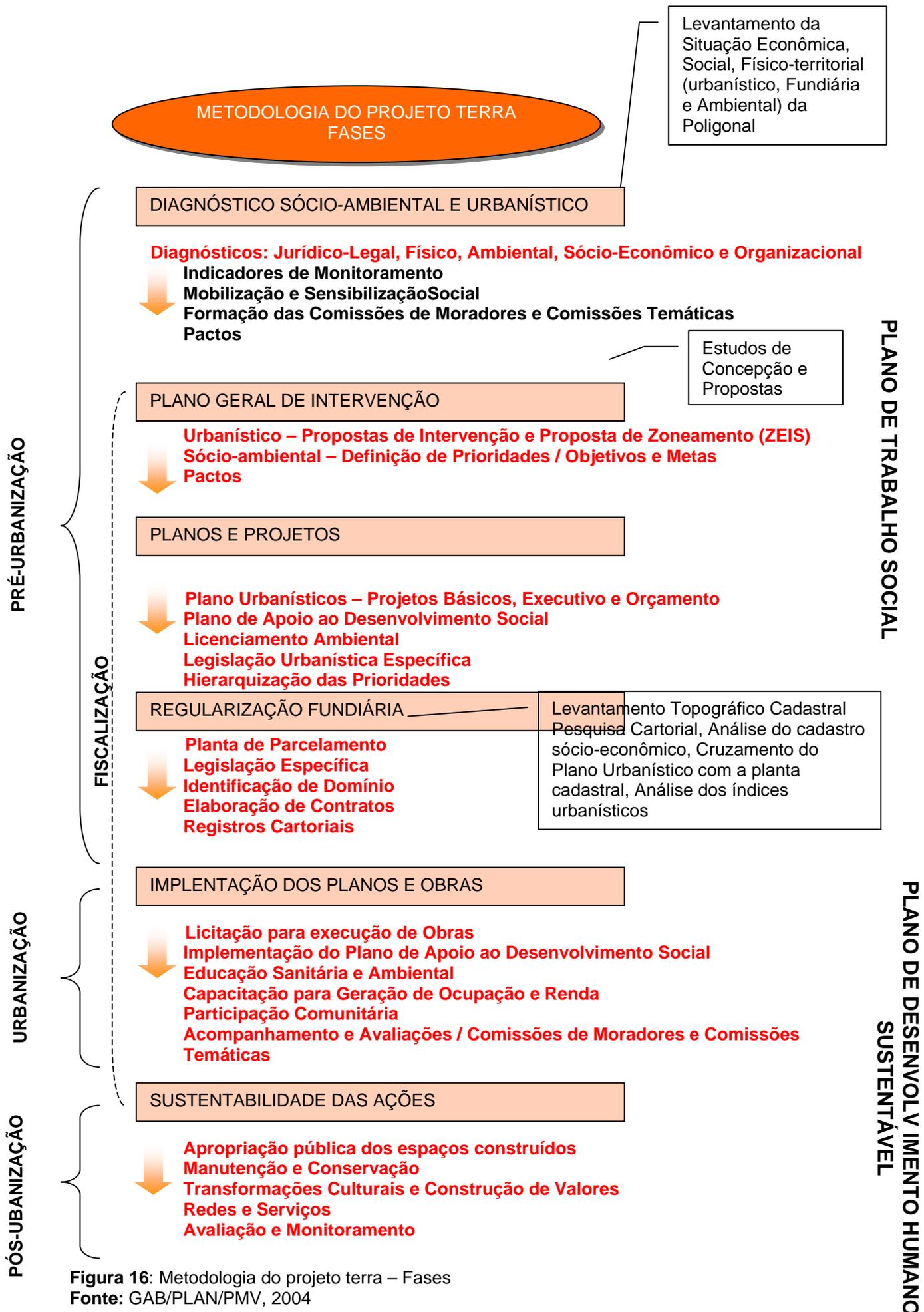


Figura 16: Metodologia do projeto terra – Fases
 Fonte: GAB/PLAN/PMV, 2004