**HELCIO DE MEDEIROS JUNIOR**

# PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA E CONVERGÊNCIA PARA UMA NOVA PRÁTICA:

## um exame da experiência carioca desde os anos 1990

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Luiz Alves Natal
Doutor em Política Econômica/UNICAMP

Rio de Janeiro
2008

# Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

M488p Medeiros Junior, Helcio de.
Planejamento, estratégia e convergência para uma nova prática : um exame da experiência carioca desde os anos 1990 / Helcio de Medeiros Junior. – 2008.
xiii, 202 f. ; 30 cm.

Orientador: Jorge Luiz Alves Natal.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.
Bibliografia: f. 192-202.

1. Planejamento regional – Rio de Janeiro (RJ). 2. Planejamento estratégico – Rio de Janeiro (RJ).
3. Planejamento. 4. Rio de Janeiro (RJ). I. Natal, Jorge Luiz Alves. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 711.4098153

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

**PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA E CONVERGÊNCIA PARA UMA NOVA PRÁTICA:**
**um exame da experiência carioca desde os anos 1990**
**Helcio de Medeiros Junior**

Tese submetida ao corpo docente do Programa de Pós-graduação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional

Aprovado por

---

Prof. Jorge Luiz Alves Natal
Doutor em Política Econômica/UNICAMP

---

Profª Cláudia Ribeiro Pfeiffer
Doutora em Planejamento Urbano e Regional/IPPUR-UFRJ

---

Prof. Alberto de Oliveira
Doutor em Planejamento Urbano e Regional/IPPUR-UFRJ

---

Prof. Fabricio Leal de Oliveira
Doutor em Planejamento Urbano e Regional/IPPUR-UFRJ

---

Profª Rosemary Compans da Silva
Doutora em Planejamento Urbano e Regional/IPPUR-UFRJ

**A meu Velho, presente e saudoso Pai (in memorian) e**
**à minha doce e presente Mãe, minhas referências para vir a este mundo;**
**aos meus filhos Lucielle e Yaggo, amores eternos e presentes desta vida;**
**à minha namorada-amor Fabiana, e;**
**ao Grande Arquiteto do Universo, que me concedeu a dádiva de amar e oferecer tão pouco a quem tanto me ama.**

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre muito bom, um exercício de lembrar de quem de nós se lembra, e a quem, por um instante de carinho que seja, se dedica. Também é custoso e arriscado, pois a memória falha nos causa embaraços, por sorte corrigida pelo coração que não esquece alguém quando os olhos avistam. Para não incorrer em falhas, nominalmente me comprometo reconhecer o carinho e agradecer: a Pedro Abramo, meu primeiro orientador, cuja ausência forçada nos afastou; na Prefeitura, a Cecilia Castro, Fernando Cavalieri e Sergio Besserman, que compreenderam a necessidade eventual das ausências ao Plano Estratégico e Instituto Pereira Passos, instituições às quais estive ligado durante o doutoramento, e a Celso Gerbassi, referência de saudosa época quando planejamento era levado a sério; no IPPUR, à Vera e Zuleika da secretaria e Ana Lúcia e Maria Luiza da biblioteca; aos professores Carlos Vainer, Tâmara Egler, Rainer Randolph, Ana Clara, Hermes Tavares, Frederico, Luis César e Lena Lavinas; aos amigos da banca de defesa, Fabrício Leal, Rose Compans, Alberto de Oliveira e Cláudia Pfeiffer, e; aos colegas da turma de origem, e aos demais que cruzaram nosso caminho. O agradecimento especial é ao orientador e amigo Jorge Natal, que me acolheu e corrigiu às vésperas da qualificação, e acompanhou até o fim.

***“Se esticar demais, a corda arrebenta;***
***Se afrouxar demais, não toca;***
***Portanto, buscai o caminho do meio”***
***(do filme “O Pequeno Buda”)***

**RESUMO**

Este trabalho se propôs estudar as experiências de planejamento implementadas a partir dos anos 1990 na cidade do Rio de Janeiro, quando foram instituídos dois planos estratégicos que, por sua natureza, diferem em metodologia e base teórica, sob a perspectiva da ausência do sistema de planejamento, extinto em fins dos anos 1980. Desde o fim da estrutura e da desmobilização do sistema de planejamento, o crescimento econômico da cidade do Rio de Janeiro comportou-se numa dinâmica totalmente diversa daquela observada no nível nacional, regional e em relação ao estado da federação na qual está inserida, entre 1985 e 2002, configurando, ao final dos dezessete anos nos quais estatísticas do Produto Interno Bruto (PIB) do município foram geradas, uma trajetória de longa estagnação. Por outro lado, apesar de caracterizar-se como uma cidade de alto desenvolvimento humano, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), sua evolução no período intercensitário (1991-2000) demonstrou o pior incremento relativo, em vista do obtido pelas demais cidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, explicada pela incapacidade de mobilizar os meios existentes. A ausência da estrutura e sistema de planejamento, e da capilaridade que proporciona à máquina pública, levou como alternativa às duas iniciativas de planejamento estratégico, que mobilizaram agentes econômicos e sociais e foram descontinuadas, rompidas unilateralmente pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Dentre os compromissos firmados com os citadinos, o monitoramento e avaliação das propostas sugeridas pelos agentes nas duas iniciativas não foram implementados. Métodos de avaliação estão disponíveis, e dentre eles, a análise envoltória de dados (DEA) é descrita e exemplificada neste trabalho. Apesar de parecer dissensão, entre planejamento e planejamento estratégico não há divergência, se visto o segundo como ferramenta do primeiro. Dada sua flexibilidade e agilidade, o planejamento estratégico é importante insumo para o planejamento de longo prazo, e deve ser utilizado para dinamiza-lo, bem como revê-lo, baseado nos benefícios proporcionados pela tecnologia de informação. Portanto, a reestruturação do sistema de planejamento é necessária para proporcionar meios mais eficazes para a mobilização dos potenciais existentes na Cidade do Rio de Janeiro com vistas ao seu desenvolvimento.

Palavras-Chave: Planejamento, Economia regional, Planejamento estratégico, Economia carioca.

**ABSTRACT**

This work it intended to study the planning experiences implemented starting from the years 1990 in the city of Rio de Janeiro, when they were instituted two strategic plans that, for its nature, they differ in methodology and theoretical base, under the perspective of the absence of the planning system, extinct in the end of the years 1980. Since the end of the structure and of the desmobilization of the planning system, the economic growth of the city of Rio de Janeiro totally behaved in a dynamics several of that observed in the national, regional level and in relation to the state of the federation in which it is inserted, between 1985 and 2002, configuring, at the the seventeen year-old end in the which statistics of the gross domestic product (GDP) of the municipal district they were generated, a trajectory of long stagnation. On the other hand, in spite of characterizing as a city of high human development, measured by the Index of Municipal Human Development (IDH-M), its evolution in the period inter-census (1991-2000) it demonstrated the worst relative increment, in view of the obtained by the other cities of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro, explained by the inability of mobilizing the existent ways. The absence of the structure and planning system, and of the capillarity that provides to the public machine, it took as alternative to the two initiatives of strategic planning, that mobilized economic and social agents and they were discontinued, broken only sidelong for the City hall of the City of Rio de Janeiro. In among the commitments with the residents, the monitoring and evaluation of the proposals suggested by the agents in the two initiatives were not implemented. Evaluation methods are available, and in among them, the data analysis envelopment (DEA) it is described and exemplified in this work. In spite of seeming disagreement, between planning and strategic planning there is not divergence, if I dress the second as tool of the first. Given its flexibility and agility, the strategic planning is important input for the planning of long period, and it should be used for to increase him, as well as to review it, based on the benefits provided by the technology of information. Therefore, the restructuring of the planning system is necessary to provide more effective means for the mobilization of the existent potentials in the City of Rio de Janeiro with views to its development.

Key-Words: Planning, Regional economy, Strategic planning, Economy carioca.

## LISTA DE FIGURAS


Figura 1 - Gráfico de análise de correspondência ..... 50

Figura 2 - Regiões do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro ..... 85

Figura 3 - Autovalores da matriz de correlação ..... 119

Figura 4 - Distribuição das variáveis pelos fatores ..... 121

Figura 5 - Distribuição das regiões segundo os fatores ..... 123

Figura 6 - Comparação entre DEA (abordagem não-paramétrica) e regressão (técnica paramétrica), conforme Mello et al., 2005 ..... 138

Figura 7 - Produtividade *versus* eficiência, conforme Mello et al., 2005 ..... 139

Figura 8 - Curva de um processo de produção, conforme Mello et al., 2005 ..... 140

Figura 9 - Alvos e *benchmarks* para um exemplo hipotético, conforme Mello et al., 2005 ..... 146

Figura 10 - Fronteiras de eficiência dos modelos DEA, conforme Faria, 2005 ..... 151

Figura 11 - *Scores* de eficiência e receita tributária *per capita* de municípios selecionados ..... 165

Figura 12 - *Scores* de eficiência e Índice de Gini de municípios selecionados ..... 172

Figura 13 - *Scores* de eficiência e porcentagem de pobreza de municípios selecionados ..... 173

## LISTA DE QUADROS


Quadro 1 - Classificação regional resultante da análise shift-share ..... 27

Quadro 2 - Decomposição dimensional da variação estrutural e da variação diferencial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991/2000 ..... 29

Quadro 3 - Padrões regionais de crescimento do IDHM na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e tipo de região – 1991/2000 ..... 30

Quadro 4 - Participação das articulações interinstitucionais segundo as áreas da administração municipal, nos municípios que implementaram planos estratégicos – 2005 ..... 46

Quadro 5 - Existência de articulações interinstitucionais segundo as áreas da administração municipal, na cidade do Rio de Janeiro – 2005 ..... 47

Quadro 6 - Dimensões, valor singular e inércia da análise de correspondência ..... 50

Quadro 7 - Mosaico da participação percentual relativa das propostas por categoria, segundo a região do Plano Estratégico ..... 112

Quadro 8 - Porcentagem da variância devida a cada fator ..... 120

Quadro 9 - Correlação simples entre as variâncias e os fatores ..... 120

Quadro 10 - Contribuição das regiões aos fatores ..... 122

Quadro 11 - Indicadores selecionados para dimensionar os gastos em rubricas orçamentárias selecionadas, que serviram de *input* aos modelos ..... 159

Quadro 12 - Indicadores selecionados para dimensionar o desenvolvimento humano, que serviram de *output* aos modelos ..... 161

Quadro 13 - Matriz de avaliação do controle estratégico ..... 181

## LISTA DE TABELAS


Tabela 1 - Estrutura do valor adicionado do Brasil, do estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, segundo a participação percentual dos setores de atividades – 1985/2002 ..... 16

Tabela 2 - Evolução do volume do valor adicionado a preço básico acumulado por período e valor do PIB per capita em 2002, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Município do Rio de Janeiro – 1985-2002 ..... 17

Tabela 3 - Índice de Desenvolvimento Humano municipal total e segundo suas dimensões para o Brasil, estados da Região Sudeste e municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991 ..... 22

Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano municipal total e segundo suas dimensões para o Brasil, estados da Região Sudeste e municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000 ..... 23

Tabela 5 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005 ..... 42

Tabela 6 - Índice de desenvolvimento humano e Índice de exclusão social nas cidades que implementaram planos estratégicos – 2005 ..... 49

Tabela 7 - Área bruta, população, densidade e variação relativa da população segundo as regiões do Plano Estratégico – 2000 ..... 87

Tabela 8 - Classificação dos participantes das comissões regionais por região do Plano Estratégico ..... 100

Tabela 9 - Propostas segundo categorias por região do Plano Estratégico na Cidade do Rio de Janeiro ..... 111

Tabela 10 - Taxa de incidência dos participantes das comissões regionais por região do Plano Estratégico ..... 128

Tabela 11 - Gastos *per capita* em reais com educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento e transporte, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2000 ..... 154

Tabela 12 - Taxa bruta de freqüência à escola, taxa de alfabetização, esperança de vida e renda, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2000 ..... 156

Tabela 13 - Medidas de posição e de dispersão, em porcentagem, da eficiência dos modelos ..... 162

Tabela 14 - Eficiência das unidades tomadoras de decisão (DMU's) com base nas fronteiras padrão e composta normalizada, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2000 ..... 163

Tabela 15 - Razão entre o output esperado e o efetivo das unidades tomadoras de decisão (DMU's) ineficientes com base na fronteira padrão, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2000 ..... 167

## SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO: UM PLANEJAMENTO PARA ESTUDAR OS PLANOS** 1

1.1 PLANEJAMENTO ..... 3

1.2 DESENVOLVIMENTO E SEU QUALIFICATIVO ECONÔMICO ..... 7

1.3 ESTRATÉGIA DE ABORDAGEM E EXPOSIÇÃO ..... 12

**2 O CONTEXTO ECONÔMICO DO ESPAÇO DA AÇÃO: A CIDADE DO RIO DE JANEIRO** 14

2.1 CRISE DA CIDADE: ECONÔMICA OU SOCIAL? ..... 19

**2.1.1 Análise diferencial-estrutural do desenvolvimento carioca .....** 24

2.2 O FIM DA ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO ..... 31

2.3 ONDE HÁ PLANO NÃO HÁ PLANEJAMENTO? ..... 38

**3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS** 53

3.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADES ..... 54

**3.1.1 Modelos de planejamento estratégico: características mais significativas ..** 57

3.2 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO ..... 60

**3.2.1 Formação e natureza do paradigma .....** 62

**3.2.2 A dimensão local .....** 63

**3.2.3 As iniciativas locais .....** 65

**3.2.4 Flexibilidade na acumulação e regulação do capital local .....** 67

**3.2.5 Desenvolvimento local e reestruturação da economia e do Estado .....** 69

**3.2.6 Desenvolvimento, cultura e sociedade .....** 71

**3.2.7 As cidades, espaço do desenvolvimento .....** 72

3.3 CAPITALISMO E LOCALISMO: O LOCAL, O LUGAR E QUAL CIDADE? ..... 74

**4 OS PLANOS ESTRATÉGICOS** 78

4.1 PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DOIS OLHARES ..... 78

**4.1.1 Rio Sempre Rio e As cidades da Cidade: o que mudou? .....** 90

4.2 REDES E COOPERATIVIDADE: O ARRANJO INSTITUCIONAL E AS COMISSÕES REGIONAIS ..... 96

4.3 REGIONALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ..... 101

4.4 PLANO ESTRATÉGICO: ESTRATÉGIA OU NECESSIDADE? ..... 104

4.5 AS CIDADES DA CIDADE: CONSOLIDAÇÃO OU OCASO? ..... 106

**5 O QUE A CIDADE QUER?** 108

5.1 OLHARES PROPOSITIVOS: TIPOLOGIA E RESULTADOS ..... 109

**5.1.1 O conjunto das propostas .....** 110

**5.1.2 A natureza das propostas e a interação regional .....** 113

5.1.2.1 O conceito de espaço social e habitus em Bourdieu, os tipos de capital e os indicadores utilizados ..... 113

5.1.2.2 Indicadores de diferenciação utilizados e método de trabalho ..... 115

5.1.2.3 Aplicação e resultados ..... 118

5.2 OS INTERESSES E OS SUJEITOS ..... 125

**6 ANÁLISE DE IMPACTO: ESBOÇO E MEDIÇÃO** 131

6.1 UMA FORMA DE AVALIAR ..... 132

**6.1.1 Eficiência no gasto: do insumo ao resultado .....** 134

**6.1.2 A metodologia de avaliação: alternativas e escolha .....** 136

**6.1.3 A análise envoltória de dados (DEA) .....** 136

6.1.3.1 Os modelos CCR e BCC da DEA ..... 143

6.2 LEITURAS E REFLEXÕES ..... 152

**6.2.1 Caracterização do estudo: área de abrangência, indicadores e modelos .....** 153

**7 PLANEJAMENTO E PLANO: UMA COMBINAÇÃO POSSÍVEL** 175

7.1 PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA: ONDE ESTÁ A DIVERGÊNCIA? ..... 175

7.2 PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA MUNICIPAL: ADAPTAÇÃO DO CONCEITO PARA UMA NOVA PRÁTICA ..... 182

**8 CONCLUSÕES** 190

**9 REFERÊNCIAS** 192

# 1 INTRODUÇÃO: UM PLANEJAMENTO PARA ESTUDAR OS PLANOS

A cidade do Rio de Janeiro, segunda maior do Brasil em termos de produto interno bruto e referência cultural nacional, será abordada neste trabalho quanto às iniciativas que nela têm sido adotadas em direção ao futuro baseadas em uma forma particular de planejamento, dito estratégico, a partir da década de 90 do último século. Na medida em que estas alternativas fazem uso de estruturas organizacionais as mais diversas, divergindo do modelo baseado na concertação centralizada de iniciativas e decisões no primeiro escalão de governo municipal[1] - através de organismos cuja atividade-fim é o planejamento da cidade, que lhe emprestam o substantivo masculino -, cabe julgar se aquele meio, implementado em poucas cidades brasileiras nos últimos tempos, é tão superior e/ou substitui a contento este último que ainda predomina em número maior de municípios. O resultado destes olhares, mesmo que a princípio confrontante, se supõe agregador, posto que não são vistos, *a priori*, excludentes.

Antes, porém, de abordar conceitos, se faz oportuno discorrer sobre a aproximação do objeto, que se deu há vinte e seis anos em meu ingresso na administração pública municipal carioca, em um dos órgãos da extinta estrutura de planejamento, a autarquia *iplan*RIO. À época ligada à secretaria de planejamento, que geria a função de governo "planejamento", compunha um sistema cuja organização tinha capilaridade nas demais secretarias do segundo escalão, e subsidiava o Prefeito com informações que lhe permitiam alocar recursos e traçar diretrizes. Seis anos de vivência na máquina administrativa foram suficientes para observar que nos vinte subseqüentes não se estruturou nada parecido em termos qualitativos, já que por decisão política aquele arranjo institucional foi desmontado após a crise financeira pela qual a cidade do Rio de Janeiro passou no final dos anos 1980, sendo substituído por outros, na medida que se sucederam gestores municipais.

No começo da década seguinte (1993), com o início do primeiro governo César Maia, surgiu o primeiro plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, batizado "Rio Sempre Rio", que em termos institucionais criou um órgão externo à máquina

[1] Tradicionalmente os municípios contam com unidades administrativas cujo nome mais explicito é o de secretaria de planejamento, nas quais as decisões afetas a esta função de governo são tomadas.

(Consórcio Mantenedor), e o corpo técnico ocupava as dependências do atual Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, a partir do qual absorveu subsídios para propor diretrizes. Naquela iniciativa nossa participação deu-se na fase de propostas e impulsão, como membro de uma das comissões que deu origem, entre outras iniciativas, à secretaria de Trabalho, e da qual seu primeiro secretário de governo, André Urani, foi selecionado. O comprometimento da máquina com as diretrizes homologadas era “sugerido” pelo Prefeito para dar termo àquilo que o dito “consenso” extraiu da cidade, mas o monitoramento e a avaliação das iniciativas, apesar de assim denominado, inexistia. Após a gestão Conde (1997-2000), em seu regresso o Prefeito César Maia deu início a um novo plano estratégico, denominado “As cidades da Cidade”, com novos foco e matriz teórica, e constituiu com *status* de secretaria de governo uma assessoria especial ligada a seu gabinete, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, na qual nossa participação era afeta ao levantamento e organização de informações que subsidiaram os planos estratégicos regionais e as propostas emanadas das Comissões Regionais. Apesar de a esta assessoria ser conferido o nível hierárquico citado, a implementação das iniciativas sugeridas após a finalização dos diagnósticos e proposições teve pouco impacto nas ações das secretarias que constituíam a máquina municipal.

A absorção contingente por parte dos órgãos do governo das diretrizes emanadas pelas duas iniciativas de plano estratégico é sintomática, e seus efeitos para o crescimento e desenvolvimento da cidade, mínimos. Esta irregularidade não derivava de ausência de orientação administrativa, haja vista que o Prefeito apoiou e fez cumprir os trabalhos em ambas. Assim, a hipótese que suscitou a abordagem deste trabalho é a de que não há, a exemplo do passado, um órgão (ou conjunto deles) para gerir os rebatimentos múltiplos das propostas sugeridas, uma vez que as secretarias de governo agem às mais das vezes autonomamente, pois que são gerenciadas por dirigentes que têm, no atual mandato, acordos políticos com o Prefeito, e não necessariamente porão a cidade em primeiro plano se seus interesses mediatos estiverem sob risco. O resultado é que proposições isoladas, de todo bem intencionadas, não geram os retornos desejados para as demais funções de governo que com aquela que as motivou se relacionam; a alocação de recursos carece de gestão mais eficiente, e o crescimento econômico, como se verá no capítulo seguinte, fica tolhido pela insuficiente mobilização dos recursos.

Antes, porém, que se aborde este novo modo de planejar, dito planejamento estratégico de cidades, importa conceituar planejamento enquanto matriz teórica, para que se adjetive posteriormente o formato proposto nas iniciativas locais (forma de fazer e os objetivos), e também desenvolvimento, fim último das ações a que se propõe. Por estar diretamente relacionado ao espaço, o qualificativo “local” ou “endógeno” dado ao desenvolvimento, que também será tratado neste exercício, a nosso ver tem origem “econômica”, visto que principia pelo fortalecimento dos sistemas produtivos locais e os subprodutos de suas conquistas alcançam os cidadãos pela melhoria de bem-estar.

## 1.1 Planejamento

As populações têm aspirações cada vez mais crescentes e complexas, levando a que as instituições sociais (familiares e empresariais, por exemplo) adotem critérios mais científicos, e menos a sentimento, no processo de tomada de decisões para a alocação dos recursos que têm à disposição. Dado o dinamismo da vida social, procedimentos lógicos tem sido utilizados nos mais distintos níveis de complexidade das necessidades humanas, tornando mais racional e científico administrar recursos e minimizar riscos ao decidir.

O planejamento tem sido um meio eficaz como procedimento lógico para auxiliar os decisores em busca do desenvolvimento econômico e social, e para tanto, faz uso de planos, programas e projetos, com abordagem multidisciplinar, o que o caracteriza como um “processo”. Segundo Carvalho (1978),

> o planejamento deve ser entendido como um processo através do qual se pode dar maior eficiência à atividade humana para alcançar, em um prazo determinado, um conjunto de metas estabelecidas. Compreende-se planejamento, antes de tudo, como um processo lógico que auxilia o comportamento humano racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro. Para um futuro mediato, ou seja, aquele que é previsto através do raciocínio, e não para o futuro apenas imediato obtido pela prática do existir predominantemente sensorial (CARVALHO, 1978, p. 16).

Mais do que um processo, o planejamento requer um sistema de retroalimentação e interdependência entre as partes que o compõem, haja vista que as previsões estão sujeitas à revisão constante, e na medida que se realizem, ou não, geram novas

demandas, dada a natureza mutável da vida cotidiana. A existência do sistema, portanto, requer um conjunto de instituições ou “partes”, cuja finalidade particular tem nos outros componentes reflexos por interação de objetivos, unidos por um dos elos que sistematize os propósitos, as metas, e avalie os resultados das ações de forma multidisciplinar. Esta natureza sistemática no conceito de planejamento, bem como seus elementos, é caracterizada por Carvalho (1978) quando comenta que:

> [...] esse processo não atende somente aos requisitos de uma rede seqüencial ou de uma rede causal, mas àqueles de uma rede sistêmica. Dessa forma, a conceituação de planejamento, enquanto um processo, não nos parece necessariamente equivocada. Ela é incompleta. Portanto, os componentes faltantes podem conduzir a uma compreensão e mesmo a uma aplicação inadequada e profundamente destorcida do planejamento.
>
> Destacam-se, entre os elementos ‘faltantes’ à conceituação do planejamento como processo, a função ‘realimentação’ e a ‘interdependência entre as partes (componentes)’ que constituem o conjunto.
>
> Portanto, apresentaremos, para conceituação do planejamento, dois passos:
>
> - o primeiro que exprime a noção do planejamento como um processo ou conjunto de subprocessos;
> - o segundo, que insere esse processo no contexto conceitual de sistema.
>
> A compreensão do planejamento como processo e sua inserção na abordagem sistêmica tem caráter fundamental, antes de mais nada, para efetuar uma primeira distinção elementar e básica que existe entre o planejamento como um processo (ação) sistêmico e seus instrumentos plano, programa e projeto, que são documentos, textos materiais.
>
> Enquanto processo, o conceito de planejamento é estruturado a partir de quatro elementos que são necessários e suficientes para a sua compreensão. Eles são os seguintes:
>
> - processo;
> - eficiência;
> - prazos;
> - metas.
>
> Entendemos, nessa perspectiva, o planejamento como o processo sistematizado através do qual poderemos dar maior eficiência a uma atividade para, num prazo maior ou menor, alcançar o conjunto de metas estabelecidas [...] um conjunto de partes (fases, processos) coordenadas entre si, de maneira a formatem um todo, um conjunto coerente e harmônico visando alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado (CARVALHO, 1978, p. 35-36).

A implementação do planejamento, ou sua instrumentalização mediante documentos que o detalhem, por vezes dispersa e desmobiliza, e o teor mais abrangente que o fez existir se perde nos documentos por ele gerados. A discussão centra-se no plano, no programa ou projeto, e o todo se perde nos detalhes, levando ao afastamento dos objetivos iniciais. Ao opinar sobre a forma, a sociedade se distancia

de sua essência. Carvalho identifica este lado controverso do planejamento quando menciona seu lado comunicativo, ao dizer que

> Os ‘componentes de informação em planos, programas e projetos’, advêm, na maior parte das vezes, da necessidade de divulgar os objetivos do plano, programa ou do projeto; de informar, no sentido de motivar, induzir ou persuadir, os indivíduos que deverão ser mobilizados para a execução do plano, da ‘oportunidade’ e ‘importância’ do trabalho a ser realizado.
>
> Estabelece-se, portanto, o antidiálogo. Consolida-se a não-participação. Manipulam-se as massas populares oferecendo-lhes elementos para pensar, não criando os canais para a participação na decisão (CARVALHO, 1978, p. 32).

Esta é uma questão relevante neste trabalho, tendo em vista o descrédito que ações mobilizadoras de um grande número de pessoas pode gerar. Ante expectativas crescentes, os retornos podem ficar aquém se a participação é falha. O uso político do planejamento é, pois, temeroso, e o isolamento de sua essência em gabinetes o caracteriza como tecnocrático e centralizador. À época de sua contribuição, Carvalho qualificou esta maneira de proceder como “desvio”, que ao que parece já se estabelecera na realidade do processo:

> Tem-se observado em grande número de instituições uma tendência a transformarem o plano, o programa ou o projeto em instrumentos de propaganda política e/ou de imposição de proposições de ação decididas no nível de gabinetes com marcantes características tecnocráticas. Essas duas idiossincrasias observadas em inúmeros centros de decisão têm facilitado a assimilação, por grande número de indivíduos, de idéias equivocadas sobre o processo do planejamento, mascarando com isso aspectos nevrálgicos do desenvolvimento político e social, em especial no que se relaciona com a participação da comunidade no progresso decisório. Transfere-se para um procedimento lógico como o planejamento os atributos que são próprios do processo político, transformando instrumentos como o plano, o programa e o projeto em sujeitos ‘responsáveis’ pela natureza centralizadora ou autocrática das decisões tomadas.
>
> Esse desvio na utilização do processo de planejamento e na aplicação de seus instrumentos, como o plano na administração dos negócios, tem ensejado em inúmeras instituições o desenvolvimento das informações sobre planos, programas e projetos de desenvolvimento, objetivando torna-los mais conhecidos ou simplesmente conhecidos pela população que será envolvida na sua execução ou pelos efeitos de seus resultados. Ensaia-se, portanto, substituir o diálogo e a harmonização de intenções e responsabilidades coletivas pelas informações geradas a partir do plano elaborado. Significa, portanto, que o plano não sendo o produto do esforço coletivo deve, de alguma forma, ser incorporado pela coletividade. Essa exigência dos procedimentos autocráticos torna indispensável o desenvolvimento das informações – em geral pela forma de propaganda, como fator de pretensa comunicação de massa (CARVALHO, 1978, p. 30).

O aspecto impositivo mencionado por Carvalho, que cria uma dinâmica alternativa e autoritária ao processo de planejamento, foi utilizado pelos militares e empresas que, a partir do consenso nos escalões superiores – oficialato e conselho de administração, por exemplo – quanto aos rumos do negócio, procurava implementar na rotina das instituições ações que levassem à consecução de seus objetivos. Aos diagnósticos e macro-objetivos os liderados não tem acesso, e, no dizer de Carvalho, firma-se o antidiálogo. Alija-se o beneficiado e se lhe impõe um modelo, sobre o qual não pode opinar. Freire (1971 apud CARVALHO 1978, p. 34) considera que “estimulando a massificação, a manipulação contradiz, frontalmente, a afirmação de homem como sujeito, que só o pode ser à medida que, engajando-se na ação transformadora da realidade, opta e decide”. A nosso ver, nessas condições os resultados, por não serem fruto do consenso, serão menores e desobrigados de um bem maior que poderiam gerar.

Há, portanto, diferença na comunicação que faz do diálogo apenas a apreensão do que se deseja informar, e aquela em que o diálogo é prática, participação na ação criadora e transformadora da realidade objetiva. Nessa última há libertação, e não domesticação. Para que se estabeleça, entretanto, a comunicação ideal, a sociedade deve estar disposta a participar ativamente do processo de planejamento, delegando a instituições capazes de representar seus interesses e dar-lhe retorno das iniciativas empreendidas seu poder. Depositar esta confiança em um ente privado ou público implica conferir-lhe responsabilidade mútua por seus desígnios, segundo suas preferências. Carvalho esclarece esta questão ao dizer que

> O processo de planejamento é um procedimento lógico. Sua utilização é feita por indivíduos ou grupos de indivíduos. A forma como é aplicado depende, portanto, da situação político-social da sociedade. Os instrumentos plano, programa e projeto são objeto nas mãos de quem os manuseia. Não têm vida própria. Sua existência deve confundir-se com a própria prática dos indivíduos na consecução de seus objetivos sociais. Portanto, dar ao planejamento ou aos seus instrumentos ‘responsabilidades’ é equivoco grosseiro. A responsabilidade é de quem aplica ou os adota (CARVALHO, 1978, p. 34).

O planejamento é, portanto, um meio através do qual a população, em suas camadas e setores, concebe, executa e se beneficia dos planos que levam ao desenvolvimento, estrutural ou conjunturalmente. A delegação da implementação,

entretanto, é de suma importância. Se ao Estado é conferida sua organização, é importante que este agregue em torno de si as instituições que possam modificar a realidade nos mais diversos níveis, em busca de bem-estar que por fim a todos alcance. Como processo, sistêmico e participativo é que, neste trabalho, o planejamento será considerado, e o qualificativo “estratégico” nada acrescenta à sua natureza, pois que é intrínseco.

## 1.2 Desenvolvimento e seu qualificativo econômico

Com o fito de partir do geral para o particular, é oportuno conceituar desenvolvimento para posteriormente deslindar qualificativos tais como local, econômico e endógeno, que serão considerados ao longo deste trabalho. Colman e Nixson entendem que:

> o desenvolvimento pode ser considerado como um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores ou então como uma atitude comparativa com respeito a tais valores. Os valores em questão referem-se a condições (situações) desejáveis pela sociedade. Evidentemente não há qualquer acordo universal, quanto a quais haveriam de ser tais condições desejáveis; os indivíduos sem dúvida têm preferências diferentes no que se refere a seu estilo de vida e relações com o resto da sociedade; e por meio de seus manifestos políticos, as nações exprimem diferentes pontos de vista coletivos (majoritários ou minoritários) a respeito da situação desejada da sociedade – pontos de vista que mudam com o tempo (COLMAN; NIXSON, 1981, p. 20).

Na perspectiva apresentada pelos autores, torna-se difícil conceber que para cada nação ou agrupamento humano em particular haja o mesmo entendimento acerca dos valores, quanto mais das condições desejáveis. Mais adiante, entretanto, ao considerarem o método através do qual é possível captar o fenômeno dizem que:

> o desenvolvimento é um conjunto de objetivos ou processo multidimensional onde as dimensões são econômicas, políticas e culturais no sentido mais amplo destes termos (COLMAN; NIXSON, 1981, p. 22).

Ainda que os autores não evoluam na direção de maior detalhamento, cabe ressaltar que como processo o desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico. O citado processo multidimensional implica interdependência dos fenômenos considerados, levando na prática a um método que, se por um lado considera as dimensões *per se*, há também que sintetizá-las.

No sentido de maior explicitação do que Colman e Nixson propuseram, Streeten:

> vê o processo de desenvolvimento em termos de um progresso em uma série de dimensões inter-relacionadas: 1) produto e rendas; 2) condições de produção; 3) níveis de vida (inclusive nutrição, moradia, saúde e educação); 4) atitudes em relação ao trabalho; 5) instituições; e 6) políticas (STREETEN, 1972, p. 15).

A contribuição de Streeten quanto ao maior detalhamento de cada uma das dimensões (desagregações daquelas sugeridas por Colman e Nixson) permite trabalhá-las em termos de indicadores, cujo construto pode assemelhar-se para cada uma das nações ou agrupamentos humanos, de forma a que sejam comparáveis. Posto que há um relativo entendimento da abrangência do desenvolvimento, podemos considerar o qualificativo que centra seu olhar em uma das dimensões apenas: a econômica.

Partindo da agregação de Colman e Nixson e da desagregação de Streeten, quando considerada como dimensão econômica vemos que estaremos tratando de produtos e rendas e das condições de produção. Lewis segue esta linha quando em sua obra diz que:

> el tema de este libro es el crecimiento de la producción por habitante. [...] En primer lugar, deberá notarse que nuestro tema es el crecimiento, y no la distribución. [...] En segundo lugar, nuestra preocupación principal no es el consumo sino la producción. [...] Esta definición, empero, guarda relación con bienes y servicios – producción “económica”, de acuerdo con el viejo significado de la palabra “economía” – y no conceptos tales como bienestar, satisfacción o felicidad (LEWIS, 1955, p. 9).

Observa-se que Lewis desconsidera por completo a importância dos frutos do desenvolvimento, centrando apenas seu olhar no produto *per capita*. Já Meier e Baldwin consideram apenas o produto como referência para a mensuração do desenvolvimento econômico, pois não concebem o quociente produzido pelo desconto da população quando dizem que:

> [...] o desenvolvimento econômico é um processo pelo qual a renda nacional real de uma economia aumenta durante um longo período de tempo. E, se o ritmo de desenvolvimento é superior ao da população, então, a renda real per capita aumentará. [...] uma renda nacional real maior é, normalmente, um pré-requisito para um aumento da renda real per capita. [...] se adotarmos o aumento da renda per capita como a medida do desenvolvimento, estaríamos na incômoda posição de ter que afirmar que um país não experimentou

> qualquer desenvolvimento se sua renda nacional real houver aumentado, mas a sua população houver aumentado no mesmo ritmo (MEIER; BALDWIN, 1968, p. 12-16).

Considerar apenas o produto como elemento para a mensuração do desenvolvimento econômico é por demais restrito, como se o sistema econômico bastasse por si mesmo e as pessoas que geram a renda não existissem.

Um outro qualificativo, desta feita associando o espaço à última visão, é a do desenvolvimento econômico local, que ao re-considerar as dimensões citadas na conceituação de desenvolvimento a ele se aproxima e abrange. Fauré e Hasenclever expressam esta visão quando colocam que:

> a noção de desenvolvimento local integra várias dimensões, espaciais, econômicas, sociais, culturais e políticas, que, por meio de seu conjunto dinâmico, podem produzir uma prosperidade sólida e durável que não se reduz à taxa de crescimento do PIB do município somente. O melhoramento dos efeitos de aglomeração, a intensificação das economias de aglomeração, a ancoragem física das empresas, a realização de programas de criação de emprego e renda, o apoio à modernização do tecido empresarial, os esforços produzidos para elevar o nível de qualificações e de competências, as ações facilitando a incorporação e a difusão das inovações, a construção do território por um conjunto de organizações e de serviços, o acionamento de uma governança associando as esferas pública e privada, a criação de instrumentos institucionais visando adaptar as mudanças e antecipar os problemas e os desafios, figuram entre os componentes do possível, do desejável desenvolvimento local. Assim, o desenvolvimento local, processo dinâmico e incerto, em vez de realidade congelada, é, ao mesmo tempo, um problema de consolidação territorial e um problema de coordenação dos diferentes agentes que interagem na condução das atividades econômicas (FAURÉ; HASENCLEVER, 2005, p. 19).

Tomando o desenvolvimento local como um novo paradigma do desenvolvimento econômico, os autores o consideram mais difícil de modelar, tendo em vista que realidade locais distintas requerem esforços específicos. Mesmo assim, consideram que:

> é possível, entretanto, isolar das experiências locais estudadas um certo número de elementos de convergência e de diferenciação, extraindo alguns parâmetros. Porém, as condições reais, empíricas, concretas, do desenvolvimento local dependem de dosagens, às vezes muito sutis, de parâmetros localizados de tal forma que é difícil pretender retirar lições gerais e muito menos “receitas” definitivas para a ação político-econômica (FAURÉ; HASENCLEVER, 2005, p. 19).

Ao levar ao local os elementos constituintes do processo de desenvolvimento, entretanto, surgem questões de crucial relevância relativas ao atual modo de produção e reprodução capitalista. Há decisões que não são tomadas localmente, mas sim em escalas que transcendem as nações, e, portanto, ao local caberia apenas ação reativa e não pró-ativa. Fauré e Hasenclever reconhecem em parte este ponto quando afirmam que:

> parte-se do princípio de que a escala macro – política, econômica, entre outras – é ainda um fator fortemente determinante das situações localizadas. No entanto, dois fenômenos tendem a emprestar à escala local uma importância nova. De um lado, a acentuação do processo de globalização das economias – entendido aqui como a expansão mundial das formas mercantis e a interdependência crescente dos diferentes mercados – tende a relativizar o nível nacional-estatal das economias e, paradoxalmente, a reaproximar as escalas globais e locais, colocando em concorrência os territórios produtivos localizados. Por outro lado, o processo de descentralização administrativa e política deu às coletividades locais – os municípios – meios, competências jurídicas e, finalmente, responsabilidades importantes em matéria de desenvolvimento local (FAURÉ; HASENCLEVER, 2005, p. 18).

Apesar de ressaltarem que outras escalas determinam as situações locais, reafirmam que neles joga-se um jogo diferente, determinante para as decisões empresariais cujos centros decisórios não possuam. Cabem neste ponto considerações acerca da relação centro-periferia[2], da questão do desenvolvimento dos países atrasados ante a proeminência dos países centrais e da distribuição desigual da riqueza mundial. Fiori (1999) chama atenção para o fato de que nos últimos vinte e cinco anos do século XX as economias centrais determinaram o comportamento das economias do resto do mundo, o que significou para as últimas um declínio constante das taxas de investimento, crescimento e emprego, e se acentuaram as desigualdades entre os países ricos e os em desenvolvimento – da

[2] Segundo Raúl Prebisch os países latino-americanos fariam parte de um sistema de relações econômicas internacionais, que ele denominava "centro-periferia", no qual os países industrializados seriam o centro, e os não industrializados, a periferia. No conceito centro-periferia está a idéia de um desenvolvimento desigual originário. Consideram-se centros as economias em que penetraram primeiro as técnicas capitalistas de produção. A periferia estaria constituída pelas economias cuja produção permanece inicialmente atrasada do ponto de vista tecnológico e organizativo. Nos grandes centros industriais, o progresso propaga-se rapidamente, enquanto que, na periferia, há o atraso inicial da difusão da tecnologia. Assim, desenvolve-se uma fase chamada desenvolvimento para fora, que é a principal manifestação do sistema centro-periferia, pois seu objetivo é, primordialmente, a satisfação da demanda das matérias-primas por parte dos grandes centros industriais.

periferia –, ou que ainda não alcançaram o nível dos paises do centro. Ao buscar identificar a fonte de tão nociva influência, observou que:

> essa evolução perversa adquiriu novas dimensões a partir de 1985, com a aceleração exponencial do processo de "financeirização" acompanhado por sucessivas crises, cada vez mais freqüentes e com efeitos cada vez mais devastadores sobre as economias da periferia capitalista mundial. [...] Daí a urgência em retomar o fio da discussão interrompida, voltando ao problema originário da economia política clássica – o da riqueza das nações – e retomando o debate histórico sobre a viabilidade e os caminhos do desenvolvimento econômico nacional (FIORI, 1999, p. 14).

A aceleração do processo de mundialização do capital em meados da década de 90 do século passado é útil para os propósitos deste trabalho, tendo em vista que a partir deste momento a cidade do Rio de Janeiro passou a contar com informações sobre seu Produto Interno Bruto (PIB), comparáveis com outros recortes geográficos, que permitirão observar os efeitos sobre o crescimento econômico carioca das crises mundiais na década seguinte.

Acrescido ao processo anteriormente citado, as transformações motivadas pelas mudanças tecnológicas, a globalização econômica, a mobilidade do capital e a segmentação dos mercados têm provocado a crise do modelo tradicional de crescimento, baseado nas economias de escala e aglomeração que favoreciam a concentração produtiva em grandes fábricas localizadas nas grandes cidades. O processo de desconcentração industrial fez avançar de maneira firme a interiorização dos grandes investimentos do setor industrial, tornando as cidades centros de serviços e detentoras de pequenas unidades de produção. Como resultado, a antiga estratégia de desenvolvimento polarizado, típica dos anos sessenta e setenta, deu lugar a uma estratégia de desenvolvimento difuso nas décadas posteriores. Na atualidade se tende a dinamizar o desenvolvimento mediante a valorização das pequenas unidades produtivas, a utilização de atuações horizontais que afetem a distintos setores e à dispersão dos centros de decisão. Neste novo contexto econômico, a política de desenvolvimento territorial tem procurado mobilizar potenciais internos à localidade, ditos endógenos, outorgando forte protagonismo na gestão do processo aos agentes locais nas regiões e cidades (Güell, 2000). É neste contexto que emergem como alternativa à forma tradicional de planejar iniciativas voluntaristas que pretendem compensar a ausência dos grandes investimentos do Estado de outrora sem, contudo, o efetivo apoio do setor público

na representação dos interesses dos citadinos quando ausente, ou com sua precária participação no arranjo institucional que potencialize o desenvolvimento local.

## 1.3 Estratégia de abordagem e exposição

Abordar a temática de plano estratégico, *per se*, é exercício de retórica cercado de amor pelos que a ela se dedicam e ódio pelos que a avaliaram, dado que as experiências, à luz de pressupostos democrático-participativos, deixam a desejar. Se adequada a objeto que lhe dê sentido, porém, distante do coração e afeto à razão torna-se menos pesaroso e mais instigante. Desta feita, sem ser recorrente, o objetivo deste trabalho é por a temática a prumo para que dela se extraia o que de estabilidade lhe falta, já que não há consenso ou desarmonia que lhe resgate ou atire ao limbo para todo sempre. E o objeto que se lhe direciona, no contexto desta abordagem, é o planejamento, que enquanto sistema e processo deve ser norteador da iniciativa.

A diversidade de experiências de planos estratégicos, quanto à implementação e os arranjos institucionais que lhe formatam, impossibilita a busca de um modo único, uma vez que por natureza devem ser adequados às condições locais, expressas num contexto de crise da cidade em termos de crescimento econômico e incapacidade de mobilizar potenciais para desenvolvimento (*capítulo 2. O contexto econômico do espaço da ação: a cidade do Rio de Janeiro*). Há, entretanto, premissas que norteiam e elementos que fundamentam o plano estratégico de cidades, cujas reflexões serão feitas em capítulo à parte (*3. Considerações teóricas*) e servirão de base para a crítica das duas iniciativas que se pretende abordar na cidade do Rio de Janeiro (*capítulo 4. Os planos estratégicos*).

A metodologia desenvolvida na segunda experiência de plano estratégico na cidade do Rio de Janeiro, por ter enfoque regional e buscar na população local os elementos que o constituíram, pretendeu identificar o papel de cada uma das regiões no contexto da cidade mediante método de articulação entre os planos e os objetivos centrais. A estrutura participativa (entidades de governo, empresariais, dos trabalhadores, da sociedade civil organizada, de educação e cultura) e a população presente às regiões em suas várias fases geraram propostas que respondem aos

anseios daqueles que atenderam ao chamado, e foram classificadas segundo tipologia desenvolvida pela assessoria da Prefeitura responsável pelo trabalho. A natureza de cada uma das regiões segundo indicadores de capital econômico e cultural permitirá analisar, à luz da qualidade das propostas, os interesses e os sujeitos envolvidos na visão de futuro que o exercício de plano estratégico busca (*capítulo 5. O que a cidade quer?*).

O planejamento de longo prazo possui instrumentos, dentre os quais o plano estratégico se enquadra, cujos resultados devem ser constantemente monitorados e avaliados, tendo em vista que a realidade é mutável e exige constantemente revisões de rumo nos caminhos propostos. As avaliações, de forma prática, devem unir propósitos e objetivos na forma de análises de impacto das iniciativas propostas, mediante indicadores que atendam ao desenvolvimento local e à melhoria da qualidade de vida da população residente. Assim, no capítulo 6 (*Análise de impacto: esboço e medição*) buscar-se-á avaliar se as iniciativas propostas no primeiro plano estratégico (1993-1996) lograram êxito em desenvolvimento humano, confrontando gastos e usos.

No capítulo 7 (*Planejamento e plano: uma combinação possível*), algumas considerações acerca da completude que o instrumento plano estratégico pode gerar para o sistema de planejamento serão colocadas, uma vez que não se lhes vê como excludentes, desde que, porém, não se imagine que o instrumento possa suplantar o sistema no qual deve se enquadrar, e que se verá reforçado nas conclusões do capítulo 8. Por ser uma contribuição da população, o plano estratégico, na qualidade de instrumento técnico, pode agregar valor ao planejamento de cidades e minorar questões políticas envolvidas na hora de alocar recursos orçamentários em projetos, bem como serve para angariar a parceria dos vereadores na definição de cidade que todos desejem. Para tanto, ao gestor municipal caberia organizar a máquina pública de modo que possa extrair e absorver o máximo possível de informações intra (secretarias, empresas, autarquias) e extra-municipais (empresas, sociedade civil, população), bem como comprometer seus esforços nas diretrizes que esta proposta conjunta venha definir.

## 2 O CONTEXTO ECONÔMICO DO ESPAÇO DA AÇÃO: A CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A realidade carioca ao longo da década de noventa, de perda de indústrias para outras regiões em virtude da desconcentração industrial, combinada com a estratégia de ajuste do balanço de pagamentos brasileiro devido às sucessivas crises internacionais, gerou uma redução do ritmo de crescimento econômico e estagnação do Produto Interno Bruto *per capita* no período considerado. A resposta da cidade do Rio de Janeiro ante à adversidade deu-se mediante a promoção de iniciativas de pacto social baseada num tipo particular de planejamento de cidades, o planejamento estratégico, com o intuito de retomar o desenvolvimento local mediante a implementação de dois planos estratégicos durante os anos 90 e princípio do século XXI, visando reverter o processo de estagnação, promover a participação cidadã e melhorar as condições de vida dos residentes.

A economia da cidade do Rio de Janeiro possui especificidades que a diferenciam da Unidade da Federação na qual está inserida e da observada na economia brasileira. As características econômicas peculiares estão relacionadas com a formação econômica do Brasil desde fins do século XIX, com a passagem da economia exportadora cafeeira à industrialização pesada que privilegiou São Paulo como base para a nova configuração industrial, e fez com que o estado do Rio de Janeiro passasse à condição de segundo centro econômico nacional. A indústria fluminense e carioca orientou a produção para o mercado interno com ênfase em bens intermediários, diferentemente da economia paulista que se apropriou das inovações tecnológicas da indústria de bens de consumo duráveis, e sofreu ao longo do tempo com a obsolescência de setores importantes, como o naval e siderúrgico (NATAL, 2003), e com a estagnação que levou à mudança de empresas para fora da cidade e do estado.

As características históricas de séculos passados e mais recentes de crescimento da cidade do Rio estão expressas na Tabela 1[3], tendo como referência os anos de 1985

3 Esta comparação só foi possível por ter sido a cidade do Rio de Janeiro a única que calculou seu Produto Interno Bruto trimestral no período de 1985 a 2002, a partir de

e 2002. Percebe-se que o setor agropecuário, além de contribuir para a renda interna carioca de forma inexpressiva ao longo do tempo teve sua participação reduzida a um terço do que era. A redução também foi um fato para o Brasil e o estado do Rio de Janeiro, e neste, bastante expressiva – de 1,2% para 0,6% -, por ter uma participação maior que a carioca está localizada primordialmente fora da capital[4].

Já quanto à atividade manufatureira algumas questões emergem da observação dos percentuais indicados, bem como da ausência deles. Quanto à ausência, a Extração de Minerais, dominada pelo petróleo, está situada nos municípios da Região Norte-fluminense e o crescimento da produção petrolífera tem gerado acréscimos no Produto Interno Bruto (PIB) industrial fluminense, enquanto o PIB industrial carioca manteve-se estável ou em declínio. Além disso, os royalties têm sido fonte significativa de recursos para os municípios alcançados pelos atuais critérios de distribuição. Na atividade de transformação vê-se que houve uma inversão de posição entre a cidade e o estado do Rio de Janeiro, uma vez que no início do período cabia à cidade maior participação, que em 2002 chegou a menos da metade, mesmo que ao longo do tempo se tenha reduzido para ambas. Neste movimento estão inseridos não só diferenciais de crescimento de segmentos industriais cariocas e fluminenses, quanto também redução de seu tamanho pelo fechamento de unidades fabris e deslocamento de indústrias para outras regiões, bem como criação de novas plantas fora da capital. Nas demais atividades, observa-se na cidade do Rio redução mais significativa da Construção Civil e aumento dos Serviços de Utilidade Pública, enquanto no estado sua participação decresce.

O setor de Serviços, que já era responsável por mais da metade da renda em 1985, com a perda de participação dos setores primário e secundário passou a gerar pouco mais de dois terços da renda em 2002. No nível das atividades que o compõe, ressalta-se o crescimento da participação de Transportes, Comunicações, Outros Serviços e Aluguéis e a manutenção da participação do Governo, que

---

contratação e cooperação técnica com o Departamento de Contas Nacionais do IBGE, o que o faz comparável nacional e internacionalmente.

[4] A hipótese de trabalho adotada é a de que, uma vez que a cidade do Rio de Janeiro é parte do território fluminense, se a participação de alguma atividade é superior no estado do Rio de Janeiro a distribuição territorial desta atividade é maior fora dos limites da cidade, e vice-versa.

individualmente manteve-se como a segunda mais importante entre as atividades econômicas. Um aspecto negativo e que impede maiores considerações sobre as mudanças no setor de Serviços é o nível de desagregação imposto pela tipologia das contas regionais, o que impossibilita análises mais apuradas. Entretanto, do que é possível perceber e nos é permitido inferir, com certo cuidado, a abertura do setor de Comunicações ao capital estrangeiro teve maior peso na capital do que no interior fluminense, a perda de participação da indústria mediante processos de desconcentração territorial gerou redução de valor adicionado, e a terceirização de atividades-meio na indústria gerou acréscimo na participação dos serviços prestados a empresas.

**Tabela 1 -** Estrutura do Valor Adicionado do Brasil, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, segundo a participação percentual dos setores e atividades - 1985/2002

| Setores e atividades | Brasil | | Estado do Rio de Janeiro | | Município do Rio de Janeiro | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1985 | 2002 | 1985 | 2002 | 1985 | 2002 |
| Agropecuária | 11.2 | 9.6 | 1.2 | 0.6 | 0.3 | 0.1 |
| Indústria | 43.8 | 40.0 | 43.3 | 49.6 | 43.5 | 31.0 |
| Extrativa Mineral | 3.3 | 3.9 | 12.4 | 23.9 | - | - |
| Transformação | 32.3 | 25.4 | 19.2 | 16.2 | 24.1 | 12.8 |
| Construção Civil | 5.6 | 7.3 | 5.3 | 6.0 | 8.6 | 5.6 |
| SIUP (1) | 2.6 | 3.4 | 6.4 | 3.5 | 10.8 | 12.6 |
| Serviços | 42.5 | 50.4 | 55.5 | 49.8 | 56.3 | 68.9 |
| Comércio (2) | 10.6 | 8.3 | 8.8 | 6.6 | 7.6 | 7.1 |
| Transportes | 2.8 | 2.1 | 3.4 | 1.8 | 5.6 | 6.0 |
| Comunicações | 1.0 | 2.5 | 2.0 | 2.3 | 3.6 | 7.1 |
| Financeiros (3) | 13.2 | 7.1 | 17.2 | 5.9 | - | - |
| Governo | 9.1 | 15.1 | 13.5 | 17.1 | 18.8 | 16.9 |
| Outros Serviços (4) | 3.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 16.4 | 20.8 |
| Aluguéis (5) | 5.3 | 11.1 | 6.4 | 11.7 | 4.4 | 11.1 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais - Contas Regionais do Brasil 1985-1997, 2000 e 2003; Instituto Municipal de Urbanismo Passos - IPP, Diretoria de Informações Geográficas.

Nota: Dados sujeitos a revisão.

(1) Serviços Industriais de Utilidade Pública; no município do Rio de Janeiro incluem a Limpeza Urbana.

(2) Inclui Alojamento e Alimentação.

(3) Não foram computados na Renda Interna da Cidade do Rio de Janeiro por terem apresentado renda negativa.

(4) Inclui Saúde e educação mercantis, Outros serviços coletivos, sociais e pessoais, e Serviços domésticos.

(5) Inclui Atividades imobiliárias e Serviços prestados às empresas.

As mudanças na distribuição setorial da economia carioca no último quarto do século passado e princípio do atual sintetizam as transformações por que passou a sociedade local, no sentido em que as atividades terciárias trouxeram novas exigências de formação às famílias cujas estruturas estavam assentadas nas atividades decadentes, posto terem que readequar-se às novas exigências do mercado de trabalho. A paisagem urbana também mudou, uma vez que bairros caracteristicamente industriais sofreram esvaziamento econômico e passaram a conviver com maior vulnerabilidade social devido a invasões e violência.

**Tabela 2 -** Evolução do volume do valor adicionado a preço básico acumulado por período e valor do PIB per capita em 2002, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Município do Rio de Janeiro - 1985-2002

| Grandes Regiões, Unidades da Federação e Município do Rio de Janeiro | 1985-1989 (%) | 1990-1993 (%) | 1994-1996 (%) | 1997-2002 (%) | 1985-2002 (%) | PIB per capita (R$ de 2002) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Brasil** | **14** | **3** | **12** | **16** | **53** | **7 631** |
| Norte | 28 | 13 | 25 | 32 | 139 | 4 939 |
| Nordeste | 14 | 4 | 10 | 16 | 51 | 3 695 |
| Sudeste | 12 | -2 | 13 | 13 | 40 | 10 086 |
| Minas Gerais | 13 | 2 | 15 | 14 | 52 | 6 775 |
| Espírito Santo | 8 | 9 | 14 | 22 | 65 | 7 631 |
| Rio de Janeiro | 13 | -4 | 7 | 15 | 33 | 11 459 |
| Município do Rio de Janeiro (1) | 14 | -6 | 7 | 0 | 7 | 13 144 |
| São Paulo | 12 | -2 | 14 | 11 | 37 | 11 352 |
| Sul | 18 | 10 | 8 | 20 | 67 | 9 156 |
| Centro-Oeste | 21 | 14 | 11 | 28 | 95 | 8 166 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Diretoria de Pesquisas - Departamento de Contas Nacionais - Contas Regionais do Brasil 1985-1997, 2000 e 2003; Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, Diretoria de Informações Geográficas.

Nota: Dados sujeitos a revisão.

(1) As variações referem-se ao Produto Interno Bruto a custo de fatores, que representa a contribuição ao Produto Interno Bruto pelas diversas atividades econômicas, sem incluir os impostos indiretos líquidos dos subsídios, ou seja, seus valores adicionados.

Outro reflexo das mudanças se vê nas taxas de crescimento. Como se pode observar na Tabela 2, segmentada por períodos que cobrem, respectivamente, a segunda metade da década “perdida” de alta inflação e baixo crescimento (1985-1989), o Plano Collor e pré-Real (1990-1993), o Plano Real e a ante-sala das crises

internacionais sucessivas (1994-1996) e a fase internacional conturbada (1997-2002), que submeteu a economia brasileira a esforços de ajuste do balanço de pagamentos, a economia carioca comportou-se de forma errática e pagou um preço maior do que os estados do Sudeste, as demais Regiões e a economia nacional[5].

No primeiro período, apesar da recessão existente, a economia carioca acumulou um crescimento do PIB superior ao dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e comportou-se de maneira idêntica à economia nacional. A partir do advento da administração Collor (1990) e com a implementação das mudanças que abriram a economia brasileira ao exterior, os três principais estados produtores nacionais sofreram ajustes consideráveis de ritmo de crescimento, cabendo ao Rio de Janeiro e a São Paulo resultados negativos no acumulado. Nesta época, o setor industrial passou por modificações profundas que foram mais nocivas para a cidade do Rio de Janeiro e que culminaram com a perda de participação da atividade manufatureira de transformação na renda carioca de 19,8% em 1989 para 15,9% em 1993[6]. Com o advento do Plano Real (1994), as economias carioca e fluminense voltam a crescer no mesmo ritmo, mas à metade do observado em São Paulo, abaixo de qualquer das Regiões consideradas e da economia nacional. Cabe ressaltar que durante o período 1994-1996 tem-se a primeira de uma seqüência de crises internacionais (em 1995) que foi responsável pela interrupção da recuperação econômica iniciada no ano anterior. A política implementada à época atingiu a todos os estados e Regiões indistintamente, o que, por sua vez, evidenciou a maior sensibilidade das economias carioca e fluminense.

No período mais recente iniciado em 1997, as crises internacionais tornaram-se sucessivas e causaram maiores danos aos países emergentes. Coréia (1997) e Rússia (1998) padeceram de problemas estruturais que forçaram as economias em desenvolvimento a promover ajustes internos. Os desequilíbrios que se instalaram no mundo levaram a que muitos países adotassem a mudança do regime cambial,

---

[5] À época da preparação deste trabalho as informações decorrentes das mudanças metodológicas implementadas no nível Brasil para o projeto das Contas Regionais ainda não estavam disponíveis.

[6] Ver CRETTON, André. Análise e abordagem de cálculo do Produto Interno Bruto carioca: nota técnica 01/2003 – PIB trimestral. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, dez. 2002. Mimeografado.

que no caso brasileiro deu-se em 1999, com a adoção do regime de metas inflacionárias e câmbio flutuante e, em 2000, teve início o colapso da economia Argentina. Assim, no acumulado do período (1997-2002), a economia fluminense voltou a crescer em ritmo superior à da paulista, motivada em grande parte ao dinamismo da extração de petróleo na Bacia de Campos, enquanto a economia carioca manteve-se estagnada, na contramão da tendência nacional e regional. O resultado deste crescimento errático entre 1985 e 2002 é que ao final dos dezessete anos considerados a economia carioca produzia apenas 7% a mais do que no início do período, configurando uma trajetória de longa estagnação, e mesmo assim ainda possuía uma renda *per capita* 70% superior à nacional, 15% superior à fluminense e 16% acima da paulista no último ano da série[7]. Considerando-se que, segundo os dados do último Censo Demográfico, a população residente cresce 0,8% ao ano e o crescimento econômico acumulado nos dezessete anos foi de 7%, a renda *per capita* carioca ao final do período reduziu-se em 6,6%. Nestas condições não havia como esperar que a melhoria da qualidade de vida tivesse como suporte influências externas à cidade, mas sim sua dinâmica interna, os ganhos que *per se* pudesse gerar, e esta, aparentemente, foi a tentativa das administrações que buscaram no planejamento estratégico o caminho de volta à prosperidade perdida. Esta opção, entretanto, estava dissociada de um sistema de planejamento há muito abandonado, no qual organicidade e ações coordenadas seriam a base para as iniciativas. Sua ausência, como era de esperar, fez com que os planos se tornassem projetos e seus resultados, sem monitoramento ou avaliação, história.

## 2.1 Crise da cidade: econômica ou social?

O resultado pouco expressivo do Produto Interno Bruto (PIB) carioca ao longo dos anos em que foi apurado, *vis-à-vis* o das demais regiões às quais foi confrontado, indica que na estrutura econômica da cidade do Rio não há setores com dinamismo idêntico ao daqueles que proporcionaram a recuperação das demais economias, ou que, se existem, não possuem a mesma capacidade de reação. Entretanto, e tendo

[7] Cabe ressaltar que o PIB *per capita* da cidade do Rio foi calculado sem o acréscimo dos impostos líquidos de subsídios (PIB a preço básico) que para o Brasil e Unidades da Federação já estão inseridos (PIB a preço de mercado). Assim, os resultados mencionados estão subestimados.

em vista que a dimensão econômica não deve ser a única considerada no que concerne ao desenvolvimento, o uso de outra medida para sua observação será útil para avaliar se a crise também se estabeleceu no campo social. Para tanto, far-se-á uso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e suas dimensões – renda, longevidade e educação, disponível nos anos censitários (1991 e 2000) para todas as cidades brasileiras, mas restrito aos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), com o intuito de avaliar o comportamento da cidade do Rio ante o conjunto daquelas que a envolvem, de forma a caracterizar se o desenvolvimento – ou não – observado é devido a si ou a outros fatores. A escolha da RMRJ como recorte geográfico comparativo e não o estado do Rio de Janeiro, deve-se a que a autonomia política da cidade-núcleo é sempre relativa em um contexto metropolitano, pois que interage a todo tempo com as cidades do entorno, seja em virtude da malha de transportes com deslocamentos pendulares ao longo do dia, ou pela oferta de serviços de melhor qualidade. Se a cidade-núcleo serve como unidade de consumo da periferia, avaliar suas condições sociais pelo grau de desenvolvimento e os diferenciais de crescimento *vis-à-vis* o das cidades circunvizinhas é oportuno para caracterizar a complexidade na qual está inserida, tendo em vista que os investimentos que realiza devem contemplar clientela superior à dos residentes do núcleo, e parte do retorno social das inversões é exportado, ou usufruído pelos residentes “estrangeiros”. Nestas condições, o arranjo institucional que contemple governos, setores privados e representações civis no recorte metropolitano é necessário para o rateio dos custos derivados da manutenção e desenvolvimento locais, o que o planejamento estratégico poderia proporcionar se implementado em conjunto. Entretanto, não deveria haver desníveis estruturais de natureza administrativa entre os governos municipais para o planejamento das ações. Coordenadas no primeiro escalão municipal, devem ser apoiadas em agentes públicos (secretarias, empresas públicas ou autarquias) dedicados ao planejamento integrado, o que implica a existência de um sistema capaz de absorver da estrutura interna de cada governo os parâmetros que norteassem suas decisões. Se em alguma das cidades não há esta estrutura, o ônus de seu gerenciamento caberá ao Prefeito ou a órgão com visão parcial do todo, impossibilitando sua participação de forma abrangente nas discussões e deliberações e gerando perdas relativas ante os demais. E se na cidade-núcleo este órgão inexiste, tendo em vista que a ela cabe capitanear a iniciativa, tornar-se-á praticamente inviável. Visto pelos diferenciais de

crescimento, os desníveis estruturais intra e inter-regionais ficam ressaltados se a metodologia utilizada permitir sua desagregação.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador social sintético do nível de atendimento às necessidades humanas básicas, foi construído pela Organização das Nações Unidas (ONU) e é calculado desde 1990 para extenso número de países, sendo seus resultados publicados no Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Visando captar as desigualdades espaciais brasileiras, em 1996 a Fundação João Pinheiro (FJP) associou-se ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para adaptar a metodologia do PNUD para os municípios a partir de informações censitárias, dando origem ao IDH-Municipal (IDH-M), passando, assim, a ser a referência para a mensuração do desenvolvimento humano das cidades brasileiras, sendo hoje largamente utilizado para avaliar o grau de bem-estar dos citadinos.

Em sua composição consideram-se três aspectos: longevidade (vida longa e saudável), educação (acesso ao conhecimento) e renda (padrão de vida digno), que são mensurados através de variáveis específicas para cada uma delas, respectivamente, expectativa de vida ao nascer, nível de instrução – taxa de analfabetismo e número médio de anos de estudo -, e nível de renda – renda familiar *per capita*. O índice varia de 0 (pior) a 1 (melhor), e para efeito de análise comparada o PNUD estabeleceu três categorias, cujas faixas são: $0 \leq IDH \leq 0,5$, baixo desenvolvimento humano; $0,5 \leq IDH \leq 0,8$, médio desenvolvimento humano, e; $0,8 \leq IDH \leq 1,0$, alto desenvolvimento humano.

**Tabela 3** - Índice de Desenvolvimento Humano municipal total e segundo suas dimensões para o Brasil, estados da Região Sudeste e municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1991

| Brasil, Região Sudeste e Região Metropolitana do Rio de Janeiro | IDHM | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 0.696 | 0.681 | 0.662 | 0.745 |
| Região Sudeste | | | | |
| Espírito Santo | 0.690 | 0.653 | 0.653 | 0.763 |
| Minas Gerais | 0.697 | 0.652 | 0.689 | 0.751 |
| Rio de Janeiro | 0.753 | 0.731 | 0.690 | 0.837 |
| Região Metropolitana do RJ | | | | |
| Belford Roxo | 0.671 | 0.596 | 0.630 | 0.787 |
| Duque de Caxias | 0.700 | 0.636 | 0.669 | 0.796 |
| Guapimirim | 0.639 | 0.602 | 0.593 | 0.722 |
| Itaboraí | 0.657 | 0.599 | 0.630 | 0.742 |
| Japeri | 0.643 | 0.579 | 0.626 | 0.724 |
| Magé | 0.663 | 0.591 | 0.640 | 0.758 |
| Maricá | 0.721 | 0.664 | 0.727 | 0.773 |
| Nilópolis | 0.743 | 0.670 | 0.685 | 0.874 |
| Niterói | 0.817 | 0.827 | 0.717 | 0.908 |
| Nova Iguaçu | 0.707 | 0.630 | 0.675 | 0.815 |
| Queimados | 0.661 | 0.585 | 0.630 | 0.768 |
| Rio de Janeiro | 0.798 | 0.794 | 0.714 | 0.887 |
| São Gonçalo | 0.725 | 0.656 | 0.686 | 0.834 |
| São João de Meriti | 0.707 | 0.629 | 0.669 | 0.822 |
| Tanguá | 0.625 | 0.558 | 0.629 | 0.687 |
| São Paulo | 0.778 | 0.766 | 0.730 | 0.837 |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD/IPEA, 2003.

Segundo as informações obtidas do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro para o ano de 1991 (Tabela 3) não havia nenhum que se caracterizasse como de baixo desenvolvimento. Apenas Niterói era altamente desenvolvido, e junto com a cidade do Rio de Janeiro possuíam desenvolvimento superior ao do estado do Rio de Janeiro. Comparando-os ao estado, a mesma situação foi observada na dimensão renda, mas não nas demais nas quais se vê acrescida a presença das cidades de Maricá (longevidade) e Nilópolis (Educação). Em 2000, para o total e a dimensão renda o mesmo fato ocorre, e nas demais dimensões têm-se a inserção de São Gonçalo e São João de Meriti junto a Maricá (longevidade), e a permanência de Nilópolis (educação). Portanto, entre os municípios da Região Metropolitana do Rio

de Janeiro somente Niterói é altamente desenvolvido desde 1991 e a cidade do Rio de Janeiro ascendeu a esta condição em 2000.

**Tabela 4** - Índice de Desenvolvimento Humano municipal total e segundo suas dimensões para o Brasil, estados da Região Sudeste e municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2000

| Brasil, Região Sudeste e Região Metropolitana do Rio de Janeiro | IDHM | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 0.766 | 0.723 | 0.727 | 0.849 |
| Região Sudeste | | | | |
| Espírito Santo | 0.765 | 0.719 | 0.721 | 0.855 |
| Minas Gerais | 0.773 | 0.711 | 0.759 | 0.850 |
| Rio de Janeiro | 0.807 | 0.779 | 0.740 | 0.902 |
| Região Metropolitana do RJ | | | | |
| Belford Roxo | 0.742 | 0.642 | 0.711 | 0.873 |
| Duque de Caxias | 0.753 | 0.678 | 0.708 | 0.873 |
| Guapimirim | 0.739 | 0.684 | 0.690 | 0.843 |
| Itaboraí | 0.737 | 0.659 | 0.708 | 0.844 |
| Japeri | 0.724 | 0.616 | 0.694 | 0.863 |
| Magé | 0.746 | 0.665 | 0.711 | 0.863 |
| Maricá | 0.786 | 0.736 | 0.742 | 0.881 |
| Nilópolis | 0.788 | 0.724 | 0.708 | 0.933 |
| Niterói | 0.886 | 0.891 | 0.808 | 0.960 |
| Nova Iguaçu | 0.762 | 0.686 | 0.717 | 0.884 |
| Queimados | 0.732 | 0.642 | 0.690 | 0.865 |
| Rio de Janeiro | 0.842 | 0.840 | 0.754 | 0.933 |
| São Gonçalo | 0.782 | 0.707 | 0.742 | 0.896 |
| São João de Meriti | 0.774 | 0.683 | 0.744 | 0.895 |
| Tanguá | 0.722 | 0.640 | 0.690 | 0.837 |
| São Paulo | 0.820 | 0.790 | 0.770 | 0.901 |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD/IPEA, 2003.

Tomando como exemplo as faixas criadas pelo PNUD para caracterizar o grau de desenvolvimento humano de cada um dos estados considerados, em 1991 todos estavam na condição de médio desenvolvimento e em 2000, dos estados do Sudeste apenas Rio de Janeiro e São Paulo passaram à condição de alto desenvolvimento.

Se considerados os valores absolutos do IDH-M todos os recortes geográficos tiveram crescimento entre os anos considerados, e, portanto, desenvolveram-se apesar das crises internacionais e seus impactos negativos em termos de PIB.

Assim, a princípio, poder-se-ia dizer que a crise na cidade do Rio de Janeiro teve influência meramente econômica, e não social. Entretanto, na medida que todas as cidades que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro desenvolveram-se, caberia considerar a partir dos diferenciais de crescimento porventura existentes se a fonte do acréscimo provem da estrutura interna da cidade considerada ou de fatores externos, ou seja, a origem do dinamismo apresentado.

### *2.1.1 Análise diferencial-estrutural do desenvolvimento carioca*

Uma das alternativas para avaliar-se a dinâmica regional com base em um fenômeno de interesse é o método de análise diferencial-estrutural, método das variações relativas ou *shift-share analysis*, que permite analisar as mudanças na estrutura de uma região sempre em relação a uma dimensão maior, sendo, pois, um método particularmente útil para a análise inter-regional. Ele permite identificar os fatores que incidem na dinâmica regional distinguindo entre aqueles que atuam de maneira mais ou menos uniforme em todas as regiões, e fatores que atuam mais especificamente no nível da região de interesse (BOISIER, 1980). A especialização pode ser a causa fundamental de um crescimento regional claramente distinto do crescimento médio da região maior à qual se está comparando. Espaços muito especializados em atividades pouco dinâmicas, ou ao contrário, com uma estrutura centrada em atividades dinâmicas vão apresentar taxas de crescimento distintas das taxas de crescimento médio da região maior (YSERTE, 2002). Não se trata de uma teoria explicativa do crescimento regional, mas de um método para identificar os componentes deste crescimento. Tem sido utilizado em estudos de análise de projeções das economias regionais, e as informações de que necessita resumem-se à matriz de informações de uma variável de interesse em dois períodos de tempo (HADDAD, 1989).

Em essência, o método diferencial-estrutural consiste em comparar a mudança em uma variável ocorrida em um período de tempo, tanto no nível da região de interesse como no nível da região maior em seu conjunto. Esta mudança se compara com a que se haveria produzido na região se a variável em questão tivesse se comportado de maneira idêntica em cada um dos recortes regionais em estudo. O método diferencial-estrutural decompõe esta diferença em dois elementos ou fatores. Um

deles explica que parte da diferença total pode ser atribuída ao fato de que a região esteja especializada, ou não, em atividades que na região maior tem mostrado um comportamento muito diferente da média. Em outras palavras, este fator explica que parte da diferença hipotética pode ser atribuída ao fato de que a estrutura intersetorial de atividades da região de interesse é diferente (ou semelhante) à estrutura da região maior. A esta diferença se dá o nome de “efeito total (ET)” ou variação líquida total, que pode ser positiva, nula ou negativa. Um efeito total (ET) positivo indica um incremento relativo da variável regional maior do que o incremento relativo da mesma variável na região maior, ou uma maior dinâmica regional do que na região maior. Sua expressão é a seguinte:

$$ET = \sum_i \Psi_t - \Psi_0 \left( \frac{\sum_i \sum_j \Psi_t}{\sum_i \sum_j \Psi_0} \right) \qquad (1)$$

onde $\Psi$ representa a matriz de informação, *i* e *j* são, respectivamente, os setores e as regiões consideradas, e *0* e *t* os dois momentos do tempo contemplados na análise.

O método desagrega o efeito total em dois componentes: um deles recebe o nome de “efeito estrutural (EE)”, variação estrutural ou proporcional, associado com a composição relativa das atividades regionais em comparação com a composição relativa das atividades na região maior. É evidente que a região que possua um efeito estrutural positivo será devido à sua especialização em atividades de crescimento acelerado. Portanto, a importância relativa dos setores em uma região – sua estrutura – constitui um dos elementos determinantes das possibilidades de crescimento regional num período dado. Sua expressão é a seguinte:

$$EE = \sum_i \Psi_0 \left[ \left( \frac{\sum_j \Psi_t}{\sum_j \Psi_0} \right) - \left( \frac{\sum_i \sum_j \Psi_t}{\sum_i \sum_j \Psi_0} \right) \right] \qquad (2)$$

O outro componente se denomina “efeito diferencial (ED)” ou variação diferencial, vinculado à diferente dinâmica entre a região maior (inter-regional) e a região de interesse em cada atividade. O efeito diferencial reflete a dinâmica que tem cada setor na região quando se compara com o mesmo setor no resto das regiões, ou seja, quando se compara com a média da região maior. Esta diversidade de crescimento duma mesma atividade em diferentes regiões provém do fato que certas regiões apresentam condições mais favoráveis que outras para a expansão de determinadas atividades. Em termos gerais, as regiões nas quais se observam efeitos diferenciais positivos são aquelas que gozam de melhores condições de acessibilidade aos mercados finais e aos recursos produtivos em comparação a outras regiões dedicadas a iguais atividades. O efeito diferencial se calcula para cada um dos setores regionais e, portanto, seu valor líquido dependerá da importância relativa das atividades na região, donde é possível observar uma vinculação do efeito diferencial com o problema geral de localização. Sua expressão é a seguinte:

$$ED = \sum_i \left[ \Psi_t - \Psi_0 \left( \frac{\sum_j \Psi_t}{\sum_j \Psi_0} \right) \right] \tag{3}$$

Tanto o efeito estrutural (EE) como o efeito diferencial (ED) podem ser positivos, nulos ou negativos, e sendo o efeito total (ET) a soma algébrica deles, o sinal do efeito total dependerá das magnitudes e sinais dos efeitos parciais. Yserte (2002, p. 110) ainda acrescentou um outro efeito, dito “efeito crescimento nacional (ECN)”, que mostra o nível que teria alcançado a variável utilizada se a região tivesse registrado uma taxa de crescimento igual à taxa de crescimento da região maior, e sua expressão é a que segue:

$$ECN = \sum_i \Psi_0 \left( \frac{\sum_i \sum_j \Psi_t}{\sum_i \sum_j \Psi_0} \right) - \sum_i \Psi_0 \tag{4}$$

De acordo com a decomposição do efeito total (ET), uma região pode estar situada em seis categorias distintas, três delas com efeito total líquido positivo e as outras três na situação contrária (Quadro 1). Para cada um dos casos resultantes da combinação dos efeitos estrutural e diferencial há uma condição particular na qual se insere a região, e a numeração utilizada representa uma tipologia de enquadramento cuja descrição se dará a seguir.

**Quadro 1** - Classificação regional resultante da análise shift-share

| EE | ED | | EE + ED = ET | Região (tipo) |
|---|---|---|---|---|
| + | + | | + | 1 |
| + | - | EE > ED | + | 2 |
| - | + | EE < ED | + | 3 |
| - | + | EE > ED | - | 4 |
| + | - | EE < ED | - | 5 |
| - | - | | - | 6 |

Fonte: Adaptado de Yserte (2002, p. 112).

Quando o efeito líquido total for positivo, podem distinguir-se três situações cuja itemização identifica o tipo de região no Quadro 1:

1. EE > 0 e ED > 0: entrariam nesta categoria as regiões cuja estrutura está composta por atividades – ou setores – que tem demonstrado um maior dinamismo na região maior, que por sua vez apresentam algum tipo de vantagem (de localização, por exemplo) manifestada em um crescimento superior das atividades – ou setores – localizados na região;
2. EE > 0 e ED < 0, porém EE > ED: corresponderiam a regiões especializadas em atividades – ou setores – dinâmicos, tendo em vista seu crescimento superior ao da média, porém sem vantagens regionais ou locais;
3. EE < 0 e ED > 0, ou EE > EP: mostra a situação na qual resultados positivos no âmbito regional provêm do uso de certas vantagens comparativas regionais, que se manifestam no efeito diferencial (ED) positivo e superior ao efeito estrutural (EE), que estaria mostrando uma especialização em atividades – ou setores – com escasso crescimento no âmbito da região maior.

Por outro lado, se o efeito líquido total for negativo, observam-se outras três situações regionais identificadas no Quadro 1:

4. EE < 0 e ED > 0, sendo EE > ED: mostra a situação de regiões com certas vantagens internas (de localização, por exemplo), porém com uma estrutura (produtiva) dominada por atividades – setores – pouco dinâmicos, que fazem com que o efeito líquido seja negativo;
5. EE > 0 e ED < 0, sendo EE < ED: se situariam dentro desta categoria as regiões com atividades – ou setores – dinâmicos na escala da região maior, porém que mostram desvantagens (de localização, por exemplo) muito importantes, que condicionam seus resultados líquidos negativos;
6. finalmente se poderia falar de regiões onde tanto EE quanto ED apresentam valores negativos. As características básicas destas regiões são uma estrutura (produtiva) pouco dinâmica e, ao mesmo tempo, desvantagens (de localização, por exemplo).

Para os propósitos deste trabalho as regiões serão os municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a cujo comportamento todos serão confrontados; as atividades – ou setores – serão as dimensões do IDH-M, e os anos de referência, 1991 e 2000. Aplicando-se o método às informações existentes nas Tabelas 3 e 4, as decomposições estrutural e diferencial, o efeito líquido total e o enquadramento na tipologia regional são expostos nos Quadros 2 e 3. Da mesma maneira que o efeito total (ET) resulta da adição dos efeitos estrutural (EE) e diferencial (ED), para cada um dos efeitos o comportamento das dimensões do IDH-M determinará seu resultado.

**Quadro 2** - Decomposição dimensional da variação estrutural e da variação diferencial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1991/2000

| Variação estrutural e variação diferencial nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro | IDHM | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|---|---|---|---|---|
| Variação estrutural | 0.000 | -0.005 | -0.006 | 0.011 |
| Variação diferencial | | | | |
| Belford Roxo | 0.013 | -0.008 | 0.024 | -0.003 |
| Duque de Caxias | -0.050 | -0.016 | -0.021 | -0.013 |
| Guapimirim | 0.109 | 0.027 | 0.043 | 0.039 |
| Itaboraí | 0.044 | 0.005 | 0.021 | 0.018 |
| Japeri | 0.052 | -0.016 | 0.011 | 0.057 |
| Magé | 0.052 | 0.020 | 0.013 | 0.019 |
| Maricá | -0.019 | 0.011 | -0.051 | 0.021 |
| Nilópolis | -0.086 | -0.007 | -0.039 | -0.040 |
| Niterói | -0.036 | -0.011 | 0.026 | -0.051 |
| Nova Iguaçu | -0.043 | -0.001 | -0.019 | -0.023 |
| Queimados | 0.017 | 0.004 | 0.003 | 0.010 |
| Rio de Janeiro | -0.105 | -0.026 | -0.025 | -0.054 |
| São Gonçalo | -0.047 | -0.009 | -0.006 | -0.032 |
| São João de Meriti | -0.008 | -0.003 | 0.015 | -0.020 |
| Tanguá | 0.107 | 0.031 | 0.004 | 0.072 |

Com base nos resultados do IDH-M (Quadro 2), comparativamente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro praticamente todos os municípios que a formam apresentaram composição relativa das dimensões e dinamismo idêntico no período intercensitário 1991-2000, tendo em vista que o efeito estrutural (EE) líquido é nulo. Os resultados se assemelham devido ao fato que a variação das dimensões – renda, longevidade e educação – em relação ao seu total (IDH-M) foram muito próximas. Desagregados, os resultados para a cidade do Rio de Janeiro demonstram que os diferenciais estruturais são positivos para a dimensão educação e negativos para renda e longevidade, indicando que o componente educacional é mais que proporcional em relação ao existente para o total da RMRJ.

Já quanto ao dinamismo de cada uma das dimensões na cidade do Rio de Janeiro em relação ao seu comportamento nas demais, observam-se efeitos diferenciais negativos em todas, com predominância em renda e educação. Ou seja, para estas em destaque, bem como para longevidade, a cidade do Rio de Janeiro diferencia-se negativamente ante os demais municípios por ter demonstrado no período intercensitário dinamismo inferior, dado que os esforços para melhoria das condições de renda, longevidade e educação ficaram aquém daqueles que foram

empreendidos pelas cidades da periferia. Como resultado líquido, o efeito diferencial (ED) na cidade-núcleo foi o pior (-0,105) dentre todas as cidades da RMRJ.

**Quadro 3** - Padrões regionais de crescimento do IDHM na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e tipo de região - 1991/2000

| Região Metropolitana do Rio de Janeiro | Efeito total (ET) | Efeito estrutural (EE) | Efeito diferencial (ED) | Região (tipo) | Efeito crescimento nacional (ECN) |
|---|---|---|---|---|---|
| Região Metropolitana do RJ | | | | | |
| Belford Roxo | 0.014 | 0.001 | 0.013 | 1 | 0.066 |
| Duque de Caxias | -0.050 | 0.000 | -0.050 | 5 | 0.069 |
| Guapimirim | 0.109 | 0.000 | 0.109 | 1 | 0.063 |
| Itaboraí | 0.044 | 0.000 | 0.044 | 1 | 0.065 |
| Japeri | 0.052 | 0.000 | 0.052 | 1 | 0.064 |
| Magé | 0.052 | 0.000 | 0.052 | 1 | 0.066 |
| Maricá | -0.019 | 0.000 | -0.019 | 5 | 0.071 |
| Nilópolis | -0.085 | 0.001 | -0.086 | 5 | 0.074 |
| Niterói | -0.036 | 0.000 | -0.036 | 5 | 0.081 |
| Nova Iguaçu | -0.043 | 0.000 | -0.043 | 5 | 0.070 |
| Queimados | 0.018 | 0.001 | 0.017 | 1 | 0.065 |
| Rio de Janeiro | -0.105 | 0.000 | -0.105 | 5 | 0.079 |
| São Gonçalo | -0.047 | 0.001 | -0.047 | 5 | 0.072 |
| São João de Meriti | -0.008 | 0.001 | -0.008 | 5 | 0.070 |
| Tanguá | 0.108 | 0.001 | 0.107 | 1 | 0.062 |

Tendo em vista que o efeito líquido total (ET) decorre da soma de seus componentes (EE e ED), e que somente em seis dos quinze municípios da RMRJ houve uma contribuição marginal (0,001) do efeito estrutural (EE), os resultados de ET foram influenciados pelo componente diferencial (ED), confirmando que a cidade do Rio de Janeiro apresentou o pior desempenho comparativo no período intercensitário, com incremento relativo do IDH-M menor do que o observado na RMRJ (Quadro 3), e inferior ao de cidades como Guapimirim e Tanguá, que desenvolveram-se a um ritmo superior ao da RMRJ devido aos esforços de suas administrações. Na cidade do Rio de Janeiro, portanto, o crescimento do IDH-M entre os anos de 1991 e 2000 indica que houve desenvolvimento, assim como quando considerada a evolução do PIB entre 1985 e 2002, houve crescimento. Entretanto, *vis-à-vis* às demais áreas às quais é comparado seu desempenho (Tabela 2 e Quadro 3), se não se pode caracterizar como crise, há dúvida e incerteza quanto ao porvir.

Segundo a tipologia proposta anteriormente, a cidade do Rio de Janeiro é classificada como “região-tipo” cinco, que além de não possuir para o conjunto das

dimensões estrutura diferenciada da RMRJ, possui desvantagens em renda, longevidade e educação tais que condicionaram o efeito total líquido negativo, que se não forem vencidas tenderão a limitar seu crescimento.

Por fim, e fazendo uso da contribuição de Yserte (2002) quanto aos resultados do efeito crescimento nacional (ECN), se a cidade do Rio de Janeiro tivesse repetido o crescimento da RMRJ seu IDH-M seria 0,877 em 2000, e não 0,842 como apurado, o que reduziria consideravelmente a distância que a separava de Niterói (0,886) no mesmo ano.

## 2.2 O fim da estrutura de planejamento

O fato da cidade do Rio de Janeiro ter apresentado incremento no IDH-M inferior ao dos demais municípios da Região Metropolitana no período intercensitário poderia ser devido a motivos de toda ordem e escalas, mas na medida que a análise diferencial-estrutural identifica como fonte desvantagens internas, não há como responsabilizar outros municípios pelos resultados. Caberia identificar os elementos que dificultaram o desenvolvimento da cidade no período contemplado na análise para que, tratando-os devidamente, se faça fluir o processo, como já dito, multidimensional.

A hipótese aqui aventada é a de que, pela natureza do processo de desenvolvimento, a ausência de mecanismos de identificação das necessidades pela máquina pública e de gestão integrada das iniciativas para seu combate gera efeitos danosos para a população residente ao longo do tempo, dada a descontinuidade que costuma pautar as ações administrativas em alternâncias de governo. Quando, ao se estruturarem, as administrações municipais contam com corpo técnico estável em sucessivos governos em um sistema de planejamento, são menores os problemas decorrentes da substituição do primeiro escalão (secretários de governo) por ocasião de eleições, já que arranjos meramente políticos que dão origem a substituições acordadas em secretarias que os contemplem, transcendem os interesses dos citadinos e invariavelmente alcançam os daqueles que não se identificam com o futuro da cidade.

A cidade do Rio de Janeiro contou até o final da década de 90 no Governo Saturnino Braga[8] com uma secretaria de planejamento cuja estrutura possuía capilaridade para absorver informações sobre os mais variados projetos e viabilizá-los no nível orçamentário, após submetê-los a discussões em conselhos governo-comunidade vinculados à secretaria de governo, nos quais associações de classe e comunidades os debatiam e selecionavam. Aquela estrutura ruiu com o retorno de Marcello Alencar (1989) em seu segundo governo municipal e nunca mais foi restabelecida. Antes, porém, de sua exegese, oportuno se faz descrever sua origem.

O exórdio do sistema de planejamento se deu à época da transferência da capital federal para Brasília, em 1960. A saída do governo federal da cidade do Rio de Janeiro implicava a criação de um novo estado, o Estado da Guanabara (GB), com base em proposição da Constituição Federal de 1946, o que gerou uma crise política devida à pressão de empresários da Federação Industrial do Estado da Guanabara (FIEGA), da Associação Comercial do Rio de Janeiro e do Clube de Diretores Lojistas (CDL), que defendiam a reintegração do ex-território federal ao estado do Rio de Janeiro para que não houvesse o esvaziamento econômico da Guanabara, e o dinamismo se irradiasse pelo território fluminense. Para estes empresários a decadência econômica era inevitável dadas a falta de investimentos por parte do governo federal, o crescimento e a concentração industrial em São Paulo, bem como as especificidades da industrialização da cidade do Rio de Janeiro (CANOSA, 1998).

Quatorze anos se seguiram até que em 1974, por um ato de força do regime militar através do General Geisel – que havia assumido a Presidência da República – se deu a reintegração dos dois estados com a fusão, designando para a "missão" o Almirante Floriano Faria Lima, que nunca havia exercido ou desejado um cargo político. Esta solução acabou com as disputas políticas locais por nomes alinhados a Chagas Freitas, ex-governador da Guanabara, e ao senador Amaral Peixoto, ex-governador do estado do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2003). O ato que deu origem à reintegração também levou à criação da última Região Metropolitana, elevando a

[8] Saturnino Braga assumiu a Prefeitura em 1 de janeiro de 1986 sucedendo Marcello Alencar (1983-1986). Devido à falência do município (1988) e às hostilidades que sofreu, rompeu com Leonel Brizola e saiu do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Seu vice-prefeito, Jó Rezende, assumiu a prefeitura ao longo de 1988 até o retorno de Marcello Alencar em 1 de janeiro.

cidade do Rio de Janeiro à condição de cidade-núcleo, além de capital do estado do Rio. Assim,

> A cidade do Rio de Janeiro, portanto, com a Fusão, deixa de ser considerada uma unidade político-administrativa autônoma, um estado, e assume, novamente, a condição de município, núcleo econômico, político e cultural tanto da região metropolitana quanto do estado. A condição de núcleo metropolitano é constituída de acordo com a concepção dos pólos de crescimento, que orientava o planejamento regional durante aquele período e induziu a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil. Essa concepção, de pólos de crescimento, se apresentava como um dos parâmetros de gestão e planejamento que vigoravam na época, com base nas teorias de François Perroux. Segundo Perroux (1961), o crescimento econômico pode ser induzido pela ação deliberada do planejamento econômico estatal, através do direcionamento dos investimentos produtivos para promover mudanças estruturais na economia de uma região. A Fusão, portanto, viria ao encontro de novas definições estratégicas de desenvolvimento econômico, por parte do governo federal. Naquele momento, tal estratégia passava por promover a consolidação e expansão das políticas de pólos de crescimento econômico, a partir da institucionalização e delimitação das nove Regiões Metropolitanas constituídas a partir das principais cidades brasileiras, em 1973, através da Lei Complementar nº 14. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi a única a ser instituída em 1975, no mesmo ato que sacramentou a Fusão (OLIVEIRA, 2003, p. 72).

A motivação do ato por parte do governo federal, para alguns meramente política e para outros fundamentalmente econômica teve cunho estratégico, pois que à época do governo de Castelo Branco a alguns órgãos cabia gerir o planejamento da nação. A operacionalização da estratégia de planejamento coube ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), mediante critérios de hierarquização das cidades e instrumentos específicos. Para as cidades de menor importância segundo indicadores de renda, área e população, eram implementados Planos de Ação Integrada-PAI, e para as de maior importância – segundo os mesmos indicadores -, Planos de Desenvolvimento Local Integrado-PDLI. A esse respeito Oliveira assevera que

> Evidentemente, tal política refletia a direção imprimida pelos governos militares desde sua instalação, como podemos constatar pelos estudos realizados já no governo de Castelo Branco. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU) teve um importante papel nestas definições. Durante o governo de Castelo Branco, o ato que oficializa o Banco Nacional da Habitação (BNH) cria também o SERFHAU, a princípio como órgão de assessoria técnica aos estados e municípios que assumiria também as funções de um órgão normativo, bem como de planejamento e pesquisa, que regularia, inclusive, o próprio BNH. Os conflitos entre os dois órgãos não demoraram a surgir, pelo fato de que o BNH, passando a ser o

> gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em setembro de 1966, ganhou autonomia. Por conta disso, em 1966, o SERFHAU passa a ter novas funções, tornando-se responsável pela "elaboração e coordenação de políticas nacionais de planejamento local integrado, formuladas segundo as linhas da política de desenvolvimento regional" (Cintra, 1977, p. 21).
> Com estas novas atribuições o SERFHAU recupera estudos realizados pela Empresa de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) e pelo Conselho Nacional de Geografia (CNG), nos quais são identificadas 128 microrregiões, 400 espaços homogêneos e nove pólos de "maior" importância, que vieram a se constituir nas nove regiões metropolitanas instituídas em 1973 e instaladas em 1974. Portanto, uma definição preliminar sobre a formação das regiões metropolitanas já se delineava no governo de Castelo Branco, sendo inclusive, aprovada na Constituição de 1967 – em seu artigo 157, que tornou a criação de áreas metropolitanas prerrogativa do governo federal – com indicação de uma futura regulamentação, o que só vai ocorrer em 1973, no último ano do governo do general Médici. Como por definição não poderia ser instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, uma vez que esta envolvia dois estados, sua institucionalização só ocorre com a Lei Complementar nº 20, de 1º de janeiro de 1975, que cria também o novo Estado do Rio de Janeiro, através da Fusão (OLIVEIRA, 2003, p. 72-73).

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) do presidente Castelo Branco, que criou o BNH e o SERFHAU, foi o motivador da reestruração administrativa que deu origem à prática do planejamento em todas as escalas regionais, uma vez que como complementação à ação estratégica do governo militar foram impostos aos municípios condições para a obtenção de recursos econômicos. A revisão da atuação do SERFHAU, dando-lhe competência para coordenar e elaborar a política nacional de planejamento local integrado segundo linhas de desenvolvimento regional, gerou rebatimentos nas cidades, uma vez que

> [...] através da Lei Orgânica dos Municípios (Lei Estadual número 9 de 19/09/67, artigo 79, parágrafo único), o planejamento se impõe ao município como condição para obtenção de financiamento e programas de auxílio econômico junto aos governos centrais.
> Se, por um lado, foi a partir desta regulamentação que se generalizaram as técnicas de planejamento nos municípios, imprimindo-se em definitivo o tom marcante de ação racional ao sistema administrativo; por outro lado, esta implantação do planejamento se fez por força de lei, demonstrando uma maior interferência do poder central no plano municipal (BIZELLI, 2001, p. 7).

Apesar de autoritária, a Lei levou a que nas cidades houvesse a busca de alguma racionalidade administrativa, a partir da existência de estruturas que contemplassem a prática de planejamento, senão como necessidade para pensar seu futuro, pelo menos como condição mínima para o acesso a financiamentos federais que

permitissem seu desenvolvimento. Na cidade do Rio de Janeiro o sistema municipal de planejamento foi implantado em 1975 a partir do Plano Urbanístico Básico (PUB-RIO), cuja execução era de responsabilidade da secretaria municipal de planejamento (SMP) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, e que incorporou, analisou e criticou propostas do Plano DIOXIADIS, nome de batismo cuja origem foi a de seu formulador, planejador grego contratado por Carlos Lacerda. O PUB-RIO, portanto, como exemplo de exercício de planejamento não negou sua fonte. Entretanto, sua proposição incorporava iniciativas cujos recursos não mais existiam. Segundo Celso Gerbassi, superintendente de informação e acompanhamento da extinta secretaria municipal de planejamento nos anos de 1982 e 1983,

> [...] na fusão havia os limites geográficos da atual Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com toda a renda de estado e prefeitura. O Estado da Guanabara, quando perdeu a capital e deu-se a fusão era muito rico. [...] De 1975 para cá ficou pobre por conta da fusão – dado da realidade -, por decreto e decisão macro-política, só ficamos com o IPTU. [...] o PUB-RIO incorporou as propostas do Plano DIOXIADIS de quando o Estado da Guanabara era rico, antes da fusão, e a capacidade de execução deixou de ser aquela após a fusão; mas havia o processo [de planejamento], que criou toda a estrutura formal – secretarias, projetos, estruturas formais – proposta em 1975 (CET-RIO, RIOURBE, iplanRIO, linhas policrômicas, integração de transportes), uma política de planejamento (Celso Luiz Gerbassi Ramos, entrevista a este autor em 26 de março de 2007).

Na década de 80 do século passado a estrutura de planejamento federal já havia sido desmantelada, mas a local, já consolidada, passou a responder a pressões sociais e incorporou no processo a participação de entidades sociais além da máquina pública. Segundo Celso Gerbassi,

> [...] a estrutura de planejamento ficou, e por uma pressão gradativa da sociedade começou um movimento muito forte das associações de moradores, questionando e solicitando a participação – válida e correta – com muito menor conotação política. Anteriomente, nos Planos de Ação Integrada-PAI e Planos de Desenvolvimento Local Integrado-PDLI, toda a sociedade participava através das entidades de classe formalizadas, que eram convidadas a todos os seminários: Lions, Rotary, Associações de moradores... Tudo que existia formalizado na época era convidado via Prefeitura para os seminários de avaliação de entrega de etapa de projeto. A prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, já bem mais tarde, incorporou ao sistema municipal de planejamento em sua estrutura formal, a possibilidade de participação da comunidade através dos conselhos governo-comunidade. Pela primeira vez, do total dos investimentos de capital no orçamento, aproximadamente 10% de recursos foram alocados para projetos definidos pelos conselhos governo-comunidade em todas as regiões, independentemente dos projetos e orçamentos definidos pelas diversas áreas e secretarias [da

> Prefeitura]. [...] Ano após ano o processo, independente do Prefeito, a definição e discussão da aprovação da proposta orçamentária na Assembléia era mais rica e criativa, comprometendo cada vez mais a participação dos Vereadores. Na realidade, sem comprometimento político o sistema não evolui, não acontece (Celso Luiz Gerbassi Ramos, entrevista a este autor em 26 de março de 2007).

O mesmo processo que deu origem a estruturas políticas comprometidas com a atividade de planejamento, também gerou um mercado privado de consultorias, formando na prática um conjunto de analistas e estudiosos da temática regional. A demanda por parte das prefeituras pelos recursos federais e planos de desenvolvimento também foi responsável pela evolução do processo de planejamento dentro da máquina pública. Na medida que o sistema é retro-alimentado, com entradas (*inputs*), críticas internas e saídas (*outputs*) para novas rodadas, gerou-se uma metodologia em constante evolução, bem como o aperfeiçoamento daqueles que faziam o processo evoluir. Dentro da administração pública municipal o estabelecimento do sistema criou um corpo de funcionários voltados para a melhoria do processo, identificando a prática com a atividade-fim dos governos municipais, que tem o bem-estar da população como objetivo principal. A respeito da formação de especialistas em planejamento e do comprometimento da máquina pública com a gestão do processo, Celso Gerbassi comenta:

> [...] sou produto dessa época, um profissional formado pela oportunidade de trabalho que a época permitia. Havia um mercado que formava e forçava os profissionais a se aperfeiçoarem; criou-se a associação dos empresários, a associação das empresas de planejamento, havia seminários de avaliação das políticas de planejamento em termos de Brasil. [...] [aproximadamente] 2500 escritórios trabalharam num processo metodológico em evolução, pois à época se discutia com o próprio SERFHAU que não tinha receituário pronto, e que foi mudando ao longo do tempo, aperfeiçoando o processo metodológico em função das realidades. [...] [vários] profissionais se formaram nessa época com a preocupação de consolidar um processo de planejamento e passaram a entendê-lo: sociólogos, antropólogos, economistas, arquitetos, sanitaristas, advogados, juristas, etc. não tinham o planejamento como verdade, mas como processo. [...] todos esses profissionais perderam a base, ficaram sem rumo, mudaram de atividade porque desmantelaram uma estrutura que vinha se aperfeiçoando. O caldo cultural em formação à época de uma estrutura de planejamento esvaiu-se, e será difícil recuperar esta perda a curto prazo. [...] [quanto ao planejamento] quem o coordena? Não é a entidade privada; quem detém a capacidade de gerir os investimentos para que gerem benefícios para a sociedade como um todo? Até hoje, que eu saiba, é o poder político, a prefeitura, o Estado, o Governo Federal. Quem tem capacidade de organizar e obrigação são os governos federal, estadual e municipal, a estrutura

> de poder da Federação. Se não há um mínimo de estrutura formal [na administração pública] para gerir, implantar e acompanhar a capacidade dos investimentos nos diversos projetos, quem vai fazer é a empresa privada? Quem vai fazer o projeto setorial? Quem irá avaliar? Onde investir o recurso? Como avaliar se o recurso foi bem investido? Como avaliar o retorno para a sociedade? Não tenho a menor dúvida que sem uma estrutura formal na administração pública para gerir o processo de planejamento – sem metodologia que seja verdade absoluta -, entendendo o processo como avaliação e mutação permanente, não vejo como chegar a um futuro promissor (Celso Luiz Gerbassi Ramos, entrevista a este autor em 26 de março de 2007).

A ausência da estrutura de planejamento e do sistema a ela associado passa a dar lugar a iniciativas pontuais, que se pretendem duradouras, mas que não estão entronizadas na máquina pública, apesar de nelas se apoiarem. Remédios para todos os males, têm nomes de batismo os mais diversos (plano diretor participativo, plano estratégico) e origem metodológica externa (escritórios, consultorias), por demanda das prefeituras. Sua perenidade, porém, depende da duração dos governos de mesmo alinhamento político, caso contrário se perdem nas brumas do tempo. A inviabilidade de projetos desta natureza se dá pela ausência de diretrizes emanadas da sociedade que os critique, apóie e sustente, já que as cobranças por resultados são uma forma de monitoramento.

O plano – ou planejamento - estratégico, objeto de considerações metodológicas em capítulo posterior, deveria servir de ferramenta (e, portanto, estar subordinado) a um sistema de planejamento por meio das estruturas formais a ele associadas, para que em vista de sua agilidade para absorver as mudanças que a lenta burocracia não capta, balizasse os gestores municipais de novas leituras da cidade e, se necessário, correção de rumo junto às Câmaras de Vereadores, tornando a revisão dos planos diretores decenais mais flexíveis. Na cidade do Rio de Janeiro, porém, a inexistência do sistema de planejamento e a descontinuidade das duas iniciativas não trás certezas quanto à consecução dos objetivos, nem quanto à eficácia dos propósitos. Partícipe da extinta estrutura de planejamento, sobre o plano estratégico Celso Gerbassi comenta:

> Nada mais é que um projeto numa determinada época, tempo depois de extintas as estruturas de planejamento vigentes durante vinte, vinte e cinco anos no país. [...] Até acredito que sua eficácia seria maior [...] se existisse a metodologia e a estrutura de poder do sistema municipal de planejamento. Aí haveria um processo cultural para rapidamente avaliar o que estava sendo proposto, discutir,

> questionar, ordenar e definir caminhos para que lograsse maior eficácia. Entretanto, [o segundo plano estratégico] veio como uma invenção, um apelido, em contraposição a uma coisa [o primeiro plano estratégico] que sequer foi avaliada, re-avaliada, discutida e reciclada. Então, não é um processo, mas sim contraposição. [...] Não acredito nisso, em contraposição, em verdade absoluta do ponto de vista metodológico. Minha formação é fundamentalmente de planejamento, de processo, avaliação e modificação permanentes nas propostas, diretrizes e metodologias. [...] Não digo que não seja eficaz em algum momento e numa determinada sociedade, em função de seu processo cultural, em sociedades desenvolvidas. [...] [enquanto] proposta política para os países do terceiro mundo só existe onde há o vazio de uma estrutura consolidada de planejamento. E o que é a cidade? Como funciona? O que quer? De que forma estas indagações – dentre inúmeras outras – são respondidas? Para a cidade como um todo ou para seus diversos setores – habitação, saneamento, transporte, saúde, educação –, me parece que só através de um processo que permita que profissionais estejam permanentemente preparados a responder estas e outras questões (Celso Luiz Gerbassi Ramos, entrevista a este autor em 26 de março de 2007).

Na cidade do Rio de Janeiro, posteriormente à extinção da secretaria de planejamento, em sucessivos governos municipais criaram-se grupos de trabalho específicos, consórcios públicos e privados (um dos quais deu origem, inclusive, ao primeiro plano estratégico de 1993-1996) e macro-funções como agrupamentos de organismos das administrações direta e indireta – geridas por um deles – para atuar numa função de governo, sem, entretanto, possuir organicidade, impedindo o pleno desenvolvimento de uma cidade que ficou à mercê de iniciativas pontuais e isoladas, dissociadas da visão de futuro que o planejamento propõe.

## 2.3 Onde há plano não há planejamento?

Se considerarmos que, para cada uma das 5.564 cidades brasileiras há estruturas políticas que geram máquinas públicas e arranjos institucionais os mais diversos, caberia indagar se há legislação e instrumentos que apóiem a atividade de planejamento municipal, com destaque para aquelas que implementaram iniciativas de planejamento estratégico. A este propósito, com base nas informações colhidas no sítio do *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano* (CIDEU)[9], no Brasil apenas sete cidades são identificadas como possuidoras de planos estratégicos: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Juiz de Fora (MG),

[9] http://www.cideu.org; acesso em 07 maio 2007.

Natal (RN), Nova Iguaçu (RJ) e Salvador (BA). Observe-se que a cidade do Rio de Janeiro não está na lista por ter rompido com aquele centro após a segunda iniciativa, mas para efeito deste trabalho, será considerada.

No que diz respeito à existência (ou não) de instrumentos de planejamento e comprometimento municipal faremos uso da Pesquisa de Informações Básicas Municipais-MUNIC, realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em sua versão de 2005 – Gestão Pública. A MUNIC é uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal, e representa um levantamento de informações sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, com destaque para a prefeitura, bem como as políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Seu uso, para os fins deste trabalho, será o de avaliar se há padrões diferenciados no trato de questões da cidade que envolvam planejamento, entre aquelas que já implementaram planos estratégicos e as que não o fizeram. Para tanto, e com apoio na base de dados da pesquisa, os resultados obtidos nos blocos 06 – legislação e instrumentos de planejamento municipal – e 08 – articulações interinstitucionais – suscitam especial interesse.

O capítulo sobre política urbana da Constituição de 1988 foi regulamentado mediante a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que ficou conhecida como “Estatuto da Cidade”, e nele foram contemplados instrumentos utilizados para o planejamento físico do território, a organização e o ordenamento do solo urbano com fins de inclusão social. Segundo a MUNIC, os instrumentos de que trata o Estatuto da Cidade estão situados em três campos:

> [...] o primeiro é formado por instrumentos que são voltados menos para normatizar e mais para induzir as formas de uso e ocupação do solo urbano. No segundo campo, estão aqueles instrumentos que tratam da regularização fundiária das áreas urbanas voltadas para populações de baixa renda. Por fim o terceiro campo contempla os instrumentos de democratização da gestão urbana que estimulam a adoção de formas de participação direta do cidadão nos processos decisórios (IBGE, 2006, p. 44).

Com base na tipologia descrita, nosso interesse abrangerá os instrumentos captados pela MUNIC que se situem no terceiro campo, tendo em vista que convergem com as ações de planejamento de cunho democrático-participativo das quais o sistema

de planejamento deveria fazer uso. Num primeiro momento serão descritas as condições gerais para o conjunto dos municípios brasileiros em cada um dos quesitos de interesse, para posteriormente focarmos as diferenças porventura existentes entre aqueles que implementaram e não implementaram planos estratégicos considerando-se, também, outros indicadores.

Um dos primeiros instrumentos a serem examinados no Estatuto da Cidade é o Plano Diretor[10], já que por ser "plano" remete à questão de planejamento com estratégias e objetivos a serem alcançados. Ele

> funciona como um instrumento básico que organiza e articula os demais instrumentos de política urbana oferecidos pelo Estatuto da Cidade. Além disso, sua implementação deve ser feita de forma participativa e seu conteúdo deve orientar a elaboração dos demais planos municipais (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual) (IBGE, 2006, p. 45).

Segundo os resultados da pesquisa para os municípios com mais de 20 mil habitantes e que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, apenas 1.372 municípios (24,7% do total) utilizam instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, e destes, 805 possuem Plano Diretor (58,7% do universo considerado e 14,5% do total de municípios). Os municípios que ainda não haviam aprovado seus planos tinham que fazê-lo no prazo máximo de cinco anos (até 10/10/2006), e como a pesquisa foi a campo no final de 2005 e início de 2006, supõe-se que os demais tenham concluído sua elaboração. A MUNIC também identificou 568 municípios que não tinham Plano Diretor, mas que afirmaram possuir os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (alguns destes instrumentos existiam antes de sua regulamentação). Possuir o instrumento, entretanto, não é garantia de articulação em seu uso com o fim último de garantir o cumprimento da função social da cidade, o que o Plano Diretor viria assegurar. A análise das informações sugere que a condição socioeconômica do município aparenta ser um elemento indutor para sua implantação, uma vez que as Regiões Sul e Sudeste do país concentram o maior número de cidades que possuem Plano Diretor (68,2% do total). E em decorrência de sua existência, a forma de administração dos recursos arrecadados também tende a se aprimorar, uma vez que 84,7% dos municípios que possuem o instrumento implementaram a gestão orçamentária participativa.

---

[10] Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana que define as regras para organizar as atividades em diferentes áreas do município.

Os instrumentos articulados pelo Plano Diretor visam regular o uso e ocupação do solo urbano com fins de inclusão social, econômica e política das camadas marginalizadas da sociedade, e sua existência demonstra o quanto o planejamento, urbano em especial, está consolidado nas cidades. Segundo os resultados da pesquisa, nenhum dos instrumentos está presente em mais da metade dos municípios brasileiros, o que dá a noção de quão incipiente é a prática de planejamento. Dentre os instrumentos considerados, o Código de Obras[11] está presente em 2.475 municípios (44,5% do total), a Contribuição de melhoria[12] em 2.292 (41,2% do total), o Parcelamento do Solo[13] em 1.688 (30,4% do total), o Solo criado[14] em 1.156 (20,8% do total), a Lei de Zoneamento ou equivalente[15] em 1.144 (20,6% do total), o Estudo de impacto de vizinhança[16] em 417 (7,5% do total), e a Operação urbana consorciada[17] em 393 (7,1% do total).

[11] Instrumento que permite à administração municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado, suas condições de salubridade e seu entorno, sendo, pois, um meio para estabelecer normas para as construções prediais na área urbana.

[12] Instrumento tributário e financeiro que apresenta características semelhantes aos impostos e às taxas, mas só pode ser cobrada em decorrência da realização de obras públicas. É, pois, um tributo pago pelos contribuintes que, em seu benefício, ocasiona uma despesa especial ao poder público municipal, e incide sobre a valorização da propriedade do imóvel, decorrente da realização de uma obra pública.

[13] Estabelece as normas para implantação de novos loteamentos.

[14] Regula o uso do solo.

[15] Estabelece regras para o uso e ocupação do solo em zonas determinadas do município.

[16] Estudo realizado antes da aprovação do empreendimento ou da atividade para mostrar seus efeitos quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

[17] Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

**Tabela 5 -** Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

| Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios | Municípios | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar | | | | | | | |
| | | Total | Características do conselho | | | | | | |
| | | | Paritário | Freqüência das reuniões realizadas em 2005 | | | | | |
| | | | | Quinzenal ou menor | Mensal | Bimestral/ trimestral | Semestral ou anual | Irregular | Não realizou reunião |
| **Total** | **5 564** | **731** | **609** | **43** | **261** | **125** | **68** | **158** | **76** |
| Até 5 000 | 1 362 | 91 | 77 | 2 | 21 | 19 | 13 | 26 | 10 |
| De 5 001 a 10 000 | 1 310 | 103 | 89 | 3 | 30 | 28 | 10 | 24 | 8 |
| De 10 001 a 20 000 | 1 298 | 132 | 114 | 5 | 41 | 27 | 14 | 32 | 13 |
| De 20 001 a 50 000 | 1 026 | 183 | 153 | 9 | 72 | 27 | 19 | 33 | 23 |
| De 50 001 a 100 000 | 313 | 99 | 81 | 7 | 41 | 12 | 6 | 21 | 12 |
| De 100 001 a 500 000 | 220 | 96 | 73 | 14 | 42 | 8 | 5 | 18 | 9 |
| Mais de 500 000 | 35 | 27 | 22 | 3 | 14 | 4 | 1 | 4 | 1 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Outra forma de mensurar o grau de comunicação entre a administração local e a sociedade civil, especificamente no que diz respeito à política urbana do município, é a existência de Conselhos Municipais de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou similar, que podem ser criados pelo poder público municipal mediante lei específica para viabilizar o processo de implementação da política urbana, e cuja composição e funcionamento também explicitam a forma como a administração pública prioriza a relação governo-sociedade. Os resultados da pesquisa (Tabela 5) indicaram que havia apenas 731 municípios com Conselhos, equivalente a 13,1% do total. Destes, 609 (83,3%) são paritários (composto por partes iguais de representantes do governo municipal e da sociedade civil), o que caracteriza o grau de envolvimento da sociedade no processo de gestão das políticas urbanas municipais. Quanto à regularidade das reuniões do Conselho, em 43 municípios a periodicidade é no máximo quinzenal, em 261 os encontros são mensais, em 125 bimestrais ou trimestrais, em 68 semestrais ou anuais, em 158 a periodicidade é irregular, e em 76 não houve nenhuma reunião, o que não condiz com o objetivo de sua criação. Quando segmentados por classe de tamanho da população, os municípios com maior número de habitantes são proporcionalmente os que mais fazem uso de Conselhos, porque privilegiam na gestão de política urbana discussões em espaços democráticos com a participação da sociedade civil para

elaborar e implementar políticas. Assim, em 77,1% dos municípios (27) com mais de 500 mil habitantes há Conselhos, enquanto nos oito[18] restantes a sociedade não tem voz.

Quando os projetos têm maior porte ou abrangência regional, as soluções de parceria para viabilizá-los torna-se a alternativa possível. Nestes casos, são necessárias articulações interinstitucionais entre os entes federativos (municípios, estados e União) mediante consórcios públicos[19], convênios de parceria com o setor privado[20] e/ou apoio do setor privado ou de comunidades[21]. Para cada uma das soluções há focos e características peculiares: os consórcios públicos intermunicipais são amplamente utilizados na área de Saúde (34,3% dos municípios) e a proporção de municípios decresce à medida que aumenta o contingente populacional das cidades, enquanto na área de Turismo ocorre o oposto; os consórcios públicos estaduais privilegiam as áreas de Educação (20,1%), Saúde (21%) e Assistência e Desenvolvimento Social (15,6%); os consórcios públicos com a União, cuja participação obriga a inclusão do estado em que se localiza o município, a exemplo dos estaduais concentra-se mais em Educação (13,8%), Saúde (21%) e Assistência e Desenvolvimento Social (11,9%); os convênios de parceria com o setor privado também têm em Educação (10,3%), Saúde (10,6%) e Assistência e Desenvolvimento Social (10%) as áreas de maior incidência, e; o apoio do setor privado ou de comunidades abrange ações nas áreas de Assistência e Desenvolvimento Social (6,3%), Educação (4,9%) e Cultura (4,3%). O que se pôde observar é que, na medida que o comprometimento institucional da prefeitura diminui – o que é o caso dos convênios de parceria e o apoio do setor privado ou de comunidades –, a utilização da articulação aumenta quanto maior for a concentração populacional.

---

[18] São os municípios de Duque de Caxias (RJ), Guarulhos e São Bernardo do Campo (SP), Uberlândia (MG), Feira de Santana (BA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Maceió (AL) e São Luís (MA).

[19] Pessoa jurídica de direito privado ou associação pública, entre dois ou mais municípios ou entre esses, estados e União visando à execução de projetos, obras e/ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional.

[20] Acordo firmado entre o município e o setor privado que assumem e pactuam responsabilidades de projetos e/ou serviços.

[21] Ações que contribuem para a realização de algum projeto ou manutenção de serviços em que não seja obrigatória a contrapartida da prefeitura.

Fazendo-se a distinção entre os municípios brasileiros daqueles que implementaram planos estratégicos, todos possuem mais de 500.000 habitantes, têm Plano Diretor aprovado a partir da última década do século passado[22], estão revendo-o e utilizam os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Quanto aos desdobramentos da existência do Plano Diretor sobre o orçamento, apenas a cidade do Rio não vinha à época de aplicação da MUNIC realizando debates, audiências ou consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual-PPA, da lei de diretrizes orçamentárias-LDO e do orçamento anual-LOA, que configura a gestão orçamentária participativa.

Quanto aos instrumentos articulados pelo Plano Diretor, todas as cidades que implementaram planos estratégicos afirmaram possuir, mas nenhuma delas tinha todos à disposição. À época da pesquisa, o Código de Obras só não existia em Salvador; Contribuição de melhoria apenas Natal e Salvador possuíam; a Lei do Parcelamento do solo não está disponível apenas em Brasília; o Solo criado estava ausente em Fortaleza, Juiz de Fora e Rio de Janeiro; a Lei do Zoneamento não existia em Natal e Salvador; o Estudo de impacto de vizinhança não havia sido implementado em Brasília, Fortaleza, Juiz de Fora e Rio de Janeiro, e; não havia Operações urbanas consorciadas em Brasília e no Rio de Janeiro. A irregularidade na disponibilidade dos instrumentos pode vir a ser reduzida quando da revisão que vem sendo efetuada no Plano Diretor, para que o planejamento urbano conte com todas as ferramentas legais que o Estatuto da Cidade dispôs. Entretanto, a inconstância na disponibilidade dos instrumentos legais oferecidos pelo Estatuto nas cidades que implementaram planos causa espécie, uma vez que em decorrência do uso deste instrumento haveria a pretensão de uma maior aproximação com a sociedade civil para o trato das questões da cidade. Se a ausência de instrumentos estatuídos até meados de 2001 (época em que o Estatuto da Cidade foi criado) era impeditivo, a inutilidade de um preceito legal à disposição é pior.

A aproximação entre a administração local e a sociedade civil também pode ser vista através do grau de comprometimento que há entre ambas. Neste particular, a existência de Conselhos Municipais de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou

[22] Na primeira metade da década de 90, Fortaleza (1992), Rio de Janeiro (1992) e Natal (1994); na segunda metade, Belo Horizonte (1996), Brasília (1997), Nova Iguaçu (1997) e Juiz de Fora (2000), e; na primeira metade da década atual, Salvador (2004).

similar e sua composição é um indicador. Os resultados da MUNIC demonstraram que nas cidades com planejamento estratégico esta iniciativa existia em todas, e sua composição só não era paritária em Salvador. Nesta cidade, na qual o Plano Diretor foi implementado por último, a freqüência das reuniões do Conselho em 2005 era a maior: semestral ou anual, enquanto Belo Horizonte, Brasília, Natal e Rio de Janeiro realizavam encontros mensais, Nova Iguaçu bimestral ou trimestralmente, e Fortaleza e Juiz de Fora não tinham reuniões regulares.

Já as articulações interinstitucionais, segundo a tipologia seguida pela MUNIC, envolvem graus de comprometimento que decrescem na medida que a formalização da relação e a participação conjunta da prefeitura com os entes federativos, o setor privado e as comunidades diminui. Assim, a existência de consórcios traz um comprometimento maior do que o convênio de parceria, e este é superior ao apoio, que não envolve contrapartida da administração municipal. Por outro lado, como a autonomia do prefeito da cidade-núcleo de região metropolitana é relativa, as operações consorciadas intermunicipais seriam o meio adequado para o relacionamento institucional com as cidades-satélite na solução de problemas comuns, decorrentes da atratividade do núcleo em relação à periferia, que leva à mobilidade das pessoas para consumir os serviços (a área de Saúde é o maior exemplo).

Os resultados da MUNIC nas cidades que implementaram planos estratégicos indicaram que os consórcios públicos são utilizados com muito menor freqüência do que os convênios de parceria com o setor privado, e o apoio do setor privado ou de comunidades (Quadro 4). Dentre as cidades com plano estratégico que são núcleo de região metropolitana[23] e viabilizaram articulações intermunicipais, apenas Belo Horizonte (áreas de Transporte e Desenvolvimento urbano) e Salvador (área de Desenvolvimento urbano) o fizeram. Nas demais, apenas Nova Iguaçu firmou consórcios intermunicipais nas áreas de Saúde e Emprego e/ou trabalho. Apesar da pesquisa não identificar os municípios com os quais foram feitos os consórcios, como Nova Iguaçu faz fronteira com a cidade do Rio de Janeiro, supõe-se que no mínimo com ela tenha firmado consórcio intermunicipal. Já quanto aos consórcios estaduais, firmaram Belo Horizonte (áreas de Saúde, Turismo, Habitação,

[23] Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Natal (RN), Rio de Janeiro (RJ) e Salvador (BA).

Transporte e Desenvolvimento urbano), Nova Iguaçu (área de Desenvolvimento urbano), Salvador (áreas de Educação, Direito da criança e do adolescente e Habitação) e Rio de Janeiro (área de Habitação). Com o governo federal os consórcios existem em Belo Horizonte (áreas de Saúde, Turismo, Transporte e Desenvolvimento urbano), Nova Iguaçu (área de Desenvolvimento urbano), Salvador (área de Educação e Direito da criança e adolescente) e Rio de Janeiro (área de Habitação). Observa-se que Belo Horizonte é a cidade mais avançada em operações consorciadas ao buscar minorar os entraves da convivência metropolitana, enquanto nas demais o dispositivo é pouco explorado. Por outro lado, quando comparados os resultados analisados para o total dos municípios aos que implentaram planos, a participação relativa dos últimos no item consórcios é inferior. Isso indica que a busca para a solução dos problemas apontados pelos planos estratégicos não alcança os municípios situados além de suas fronteiras.

**Quadro 4** - Participação das articulações interinstitucionais segundo as áreas da administração municipal, nos municípios que implementaram planos estratégicos - 2005

| Áreas da administração municipal | Consórcio público (%) | | | Convênio de parceria (%) | Apoio do setor privado (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Intermunici-pal | Estado | União | | |
| Educação | 0.0 | 12.5 | 12.5 | 62.5 | 62.5 |
| Saúde | 12.5 | 12.5 | 12.5 | 62.5 | 25.0 |
| Assistência e desenv. social | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 75.0 | 50.0 |
| Direito da criança e adolescente | 0.0 | 12.5 | 12.5 | 50.0 | 12.5 |
| Emprego e/ou trabalho | 12.5 | 0.0 | 0.0 | 37.5 | 50.0 |
| Turismo | 0.0 | 12.5 | 12.5 | 12.5 | 25.0 |
| Cultura | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 50.0 | 50.0 |
| Habitação | 0.0 | 37.5 | 25.0 | 37.5 | 12.5 |
| Meio ambiente | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 50.0 | 37.5 |
| Transporte | 12.5 | 12.5 | 12.5 | 50.0 | 37.5 |
| Desenvolvimento urbano | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 37.5 | 12.5 |
| Saneamento | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 12.5 | 25.0 |

No que diz respeito à participação de convênios e apoios, em sete das doze áreas de atuação da administração municipal a frequência de convênios é superior, em duas é equivalente e em três o número de apoios do setor privado ou de comunidades suplanta o dos convênios: Emprego e/ou trabalho, Turismo, e Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos. Diferentemente dos consórcios, essas formas de articulação interinstitucional são privilegiadas entre as cidades que implementaram planos estratégicos, tendo em vista que a participação destes

dispositivos é maior do que quando vistos os resultados para o total dos municípios. Por serem soluções caseiras e não necessitarem da criação de instituições jurídicas de direito privado ou associações públicas (consórcios), são preferidas, mas a princípio não geram comprometimento de longo prazo. Presentes nas diversas áreas nos municípios que compõem este estrato, somente em Fortaleza nenhum tipo de convênio ou apoio existia à época da pesquisa.

**Quadro 5** - Existência de articulações interinstitucionais segundo as áreas da administração municipal, na cidade do Rio de Janeiro - 2005

| Áreas da administração municipal | Consórcio público (%) | | | Convênio de parceria (%) | Apoio do setor privado (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Intermunici-pal | Estado | União | | |
| Educação | Não | Não | Não | Sim | Sim |
| Saúde | Não | Não | Não | Não | Não |
| Assistência e desenv. social | Não | Não | Não | Sim | Sim |
| Direito da criança e adolescente | Não | Não | Não | Não | Não |
| Emprego e/ou trabalho | Não | Não | Não | Não | Não |
| Turismo | Não | Não | Não | Sim | Não |
| Cultura | Não | Não | Não | Sim | Sim |
| Habitação | Não | Sim | Sim | Sim | Não |
| Meio ambiente | Não | Não | Não | Sim | Sim |
| Transporte | Não | Não | Não | Não | Não |
| Desenvolvimento urbano | Não | Não | Não | Não | Não |
| Saneamento | Não | Não | Não | Não | Sim |

Na cidade do Rio de Janeiro (Quadro 5) apenas na área da Habitação foram criados consórcios públicos com o estado do Rio de Janeiro e a União, e nesta área de atuação também havia convênio de parceria com o setor privado. Apesar de há muito tempo o sistema de Saúde e a questão dos Transportes serem áreas que pressionam a cidade no que diz respeito aos custos incorridos pela mobilidade pendular dos moradores dos municípios vizinhos, estranha-se que nenhuma das possibilidades de articulação tenha sido implementada. Quanto às outras formas de articulação, excetuando-se as áreas de Saúde, Direito da criança e adolescente, Emprego e/ou trabalho, Transporte e Desenvolvimento urbano, em todas as demais foram feitos convênios de parceria e/ou têm apoio do setor privado ou de comunidades. Vê-se, pois, que na cidade do Rio de Janeiro, bem como nas demais que já implementaram planos estratégicos, o comprometimento da administração municipal com seus pares (municípios) e os outros entes federativos não é o meio utilizado para a solução de problemas. A preferência recai em formas de articulação

que não envolvem o gestor municipal e a máquina pública no longo prazo, o que favorece ações pontuais e torna a população vulnerável a injunções políticas, humores e/ou interesses outros que não sejam a da melhoria de qualidade de vida.

No intuito de caracterizar as condições sociais nas cidades que implementaram planos estratégicos faremos uso de indicadores sintéticos. Além do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e suas dimensões – educação, longevidade e renda –, utilizaremos o Índice de Exclusão Social (IES), a exemplo do IDH-M construído com variáveis oriundas do Censo Demográfico e cuja inspiração foi o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) criado pela Fundação SEADE de São Paulo. O Índice de Exclusão Social (IES) abrange três aspectos, quais sejam: padrão de vida digno, que comporta três indicadores – pobreza dos chefes de família, taxa de emprego formal sobre a PIA (população em idade ativa) e, uma *proxy* da desigualdade de renda –; conhecimento, que comporta dois indicadores – taxa de alfabetização de pessoas acima de 5 anos e número médio de anos de estudo do chefe de domicílio –; e, risco juvenil, composto por dois indicadores – porcentagem de jovens na população e número de homicídios por 100 mil habitantes. Cada um dos indicadores é transformado em índice obedecendo à mesma formula que deu origem ao IDH, com pesos específicos cuja ponderação soma 100%[24]. São, pois, sete índices: de pobreza, emprego, desigualdade, anos de estudo, alfabetização, concentração de jovens e violência. A exemplo do IDH, o IES e seus índices variam de zero a um, e as piores condições são aquelas em que o índice se aproxima de zero. Como o IES trata a temática da exclusão, fazendo uso das mesmas faixas do IDH para efeito de análise comparada, nesse caso ter-se-á categorias ao inverso: $0 \leq IES \leq 0,5$, alta exclusão social; $0,5 \leq IES \leq 0,8$, média exclusão social, e; $0,8 \leq IES \leq 1,0$, baixa exclusão social.

A partir das informações relativas ao IDH-M e o IES (Tabela 6), operacionalizadas de modo a compor categorias comparáveis como descrito anteriormente, implementou-se uma análise de correspondência[25] para analisar as dimensões ou perfis (doze no

[24] Ver Guerra, A. et al., 2003, p. 18.

[25] Método de análise multivariada que permite analisar o contingenciamento de variáveis categóricas, examinando a "nuvem" de pontos formada numa dimensão desejada. A dispersão dos pontos no espaço possibilita examinar as variáveis, fazendo uso da distância qui-quadrada como critério de semelhança entre seus perfis. Tendo em vista a quantidade de fenômenos envolvidos, a necessidade de redução de dimensionalidade é

total, sendo quatro do IDH-M e oito do IES) e categorias (alto, médio e baixo) dos índices para as oito cidades que têm planos estratégicos. Com base numa tabela de contingência[26] foi obtida a média dos perfis, que tecnicamente denomina-se "centróide", e a partir dele a média das distâncias qui-quadrado de todos os objetos, sendo esta uma medida de "inércia" (ou variância) que deve ser coberta, preferencialmente, por um número diminuto de dimensões da análise de correspondência.

**Tabela 6** - Índice de desenvolvimento humano e Índice de exclusão social nas cidades que implementaram planos estratégicos - 2000

| Cidades | Índice de desenvolvimento humano | | | | Índice de exclusão social | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Renda | Longevidade | Educação | Total | Pobreza |
| Belo Horizonte | 0.839 | 0.828 | 0.759 | 0.929 | 0.710 | 0.764 |
| Brasília | 0.844 | 0.842 | 0.756 | 0.935 | 0.334 | 0.196 |
| Fortaleza | 0.786 | 0.729 | 0.744 | 0.884 | 0.547 | 0.785 |
| Juiz de Fora | 0.828 | 0.781 | 0.784 | 0.920 | 0.328 | 0.258 |
| Natal | 0.788 | 0.746 | 0.730 | 0.887 | 0.445 | 0.436 |
| Nova Iguaçu | 0.762 | 0.686 | 0.717 | 0.884 | 0.491 | 0.640 |
| Rio de Janeiro | 0.842 | 0.840 | 0.754 | 0.933 | 0.694 | 0.786 |
| Salvador | 0.805 | 0.746 | 0.744 | 0.924 | 0.576 | 0.757 |

| Cidades | Índice de exclusão social | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Emprego | Desigualdade | Alfabetização | Escolaridade | Juventude | Violência |
| Belo Horizonte | 0.486 | 0.475 | 0.921 | 0.813 | 0.796 | 0.913 |
| Brasília | 0.012 | 0.008 | 0.499 | 0.236 | 0.543 | 1.000 |
| Fortaleza | 0.205 | 0.090 | 0.898 | 0.515 | 0.630 | 0.978 |
| Juiz de Fora | 0.035 | 0.044 | 0.487 | 0.154 | 0.442 | 1.000 |
| Natal | 0.108 | 0.050 | 0.815 | 0.397 | 0.688 | 0.908 |
| Nova Iguaçu | 0.089 | 0.082 | 0.884 | 0.612 | 0.714 | 0.751 |
| Rio de Janeiro | 0.348 | 0.490 | 0.923 | 0.847 | 0.862 | 0.821 |
| Salvador | 0.286 | 0.145 | 0.888 | 0.539 | 0.661 | 1.000 |

Fonte: PNUD/IPEA, Atlas da Exclusão Social no Brasil.

uma das principais razões para o uso deste método. A análise de correspondência possibilita observar a configuração das categorias no espaço de poucas dimensões sem perder a variabilidade original dos dados. Operacionalmente, a análise encontra um primeiro eixo de tal modo que a distância dos pontos a esse eixo seja a menor possível. Em seguida, encontra um segundo eixo ortogonal ao primeiro, derivado pelo mesmo procedimento, e assim por diante. O objetivo é obter, com a menor quantidade de eixos ortogonais, uma visualização do perfil dos indivíduos segundo atributos de interesse.

[26] Registram freqüências de ocorrência para cada uma das dimensões estudadas segundo as categorias propostas para análise.

A análise de correspondência apontou que apenas duas dimensões foram capazes de absorver toda a inércia gerada, cabendo à primeira dimensão, 61,86%, e à segunda dimensão, 38,14% (Quadro 6)[27].

**Quadro 6** - Dimensões, valor singular e inércia da análise de correspondência

| Dimensão | Valor singular | Inércia | Proporção da inércia explicada | Proporção acumulada |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 0.88155 | 0.777130 | 61.86 | 61.86 |
| 2 | 0.69219 | 0.479120 | 38.14 | 100.00 |
| Total | - | 1.256250 | 100.00 | - |

A representação gráfica num espaço plano das dimensões obtidas pela análise de correspondência permite o exame das relações de proximidade entre os perfis e as categorias das variáveis estudadas. Quão mais próximos forem os perfis às categorias, identificarão padrões para o conjunto de informações estudadas.

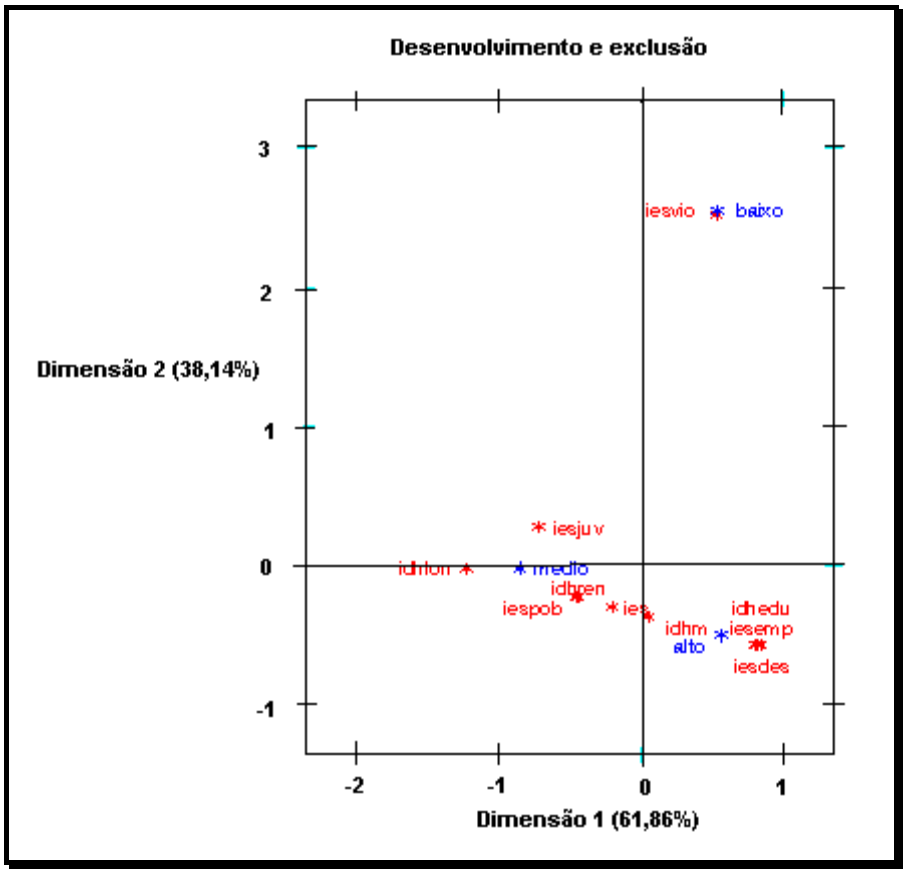


**Figura 1** – Gráfico de análise de correspondência

[27] A análise de correspondência foi implementada no Statistical Analisys System (SAS), versão 9.1.3.

A projeção dos perfis e das categorias (Figura 1) indica que as cidades que implementaram planos estratégicos são desenvolvidas e ao mesmo tempo socialmente excludentes, dada a proximidade dos índices (IES e IDH-M). Ao longo do tempo se tem observado que os frutos do crescimento econômico não se distribuem de maneira perfeita entre os representantes dos diferentes estratos de renda, tendo em vista a contribuição de cada um e sua inserção no sistema econômico. Ao considerar a multidimensionalidade do desenvolvimento e agregar à condição social outras variáveis que não só a renda, percebe-se que há o descasamento entre desenvolver e incluir, uma nova tensão proporcionada pelo sistema capitalista. Como não há sentido de causalidade neste estudo, não é possível supor que as cidades que enveredaram pela experiência dos planos estratégicos o fizeram para minorar a pressão que essa tensão tem proporcionado.

De outra forma, vistas pelas categorias de análise, alto desenvolvimento humano no quesito educação (IDHEDU) é acompanhado por mercados de trabalho formais altamente excludentes e/ou seletivos (IESEMP), dado que a proporção de empregos com carteira em relação à população em idade ativa é baixa, com maior peso para outras formas de inserção ocupacional. Ao mesmo tempo há um alto grau de exclusão por desigualdade de renda (IESDES), o que não garante um padrão de vida digno.

Um médio grau de desenvolvimento humano se caracteriza por graus idênticos de longevidade (IDHLON) e renda (IDHREN), tendo em vista a influência exercida pela porcentagem de jovens na população (IESJUV) e a pobreza dos chefes de família (IESPOB). Por fim, nas cidades que possuem planos estratégicos o grau de exclusão pela violência (IESVIO), medido pelo número de homicídios por 100 mil habitantes é baixo, o que destoa do senso comum de que cidades grandes são violentas.

As possibilidades que a análise de correspondência oferece ao diagnosticar as condições dos fenômenos de interesse, nesse caso as cidades que possuem planos, permite que se implementem políticas públicas que, monitoradas e avaliadas, minorem a tensão entre o desenvolvimento almejado e a exclusão social

reinante. Outrossim, demonstra que a iniciativa que se propõe de cunho democrático-participativo, dada a complexidade dos problemas seja *per se* pouco eficaz sem um arcabouço de planejamento que a norteie.

# 3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

O crescimento econômico das cidades tem se tornado problema importante nos últimos anos face à dependência das decisões de política macroeconômica, nas quais têm pouca ou nenhuma influência. Escolhas de políticas monetárias ou fiscais no nível federal têm diminuído os graus de liberdade na promoção do crescimento econômico local e aos governos municipais restaria contrapor, com os instrumentos que dispõem, os efeitos danosos que se estabelecem sobre sua área de atuação. Para tanto, procuram agir de acordo com as especificidades regionais, de maneira a maximizar os benefícios que possam ser gerados através das potencialidades internas, quando muito buscando complementaridade àquelas existentes nas regiões de seu entorno.

A atuação dos governos locais, por outro lado, deve constituir um conjunto de ações coerentes a partir de um objetivo identificável, fruto do conhecimento de seus interesses, que, deseja-se, seja a expressão da população local, à qual tenha sido dada oportunidade para optar dentre os caminhos futuros possíveis. Este objetivo deve abranger a compreensão de suas potencialidades, suas debilidades, sua convivência com a vizinhança (em termos de complementaridade), seja ela contígua ou não, e neste particular também considerar sua inserção em vários níveis espaciais, sejam eles metropolitanos, intra-regionais ou em relação ao exterior. A abrangência no olhar pode implicar considerações acerca do potencial de crescimento urbano e geração de empregos e riqueza, no sentido de promover ações que articulem o desenvolvimento local e fomentem políticas urbanas mais equânimes. Se há incerteza no futuro, o presente é resultado de condicionantes históricas às quais ao longo do século XX a capital fluminense esteve submetida e que levaram a uma situação peculiar.

Como visto anteriormente, as influências externas oriundas de políticas macroeconômicas, sob as quais as regiões sub-nacionais e em especial as cidades, e no caso particular a cidade do Rio de Janeiro, estão sujeitas, geram grandes desequilíbrios regionais que afetam diretamente a população residente. Tendo em vista que não há esforços para considerar as cidades como variáveis determinantes

na promoção das políticas econômicas nacionais, elas forçosamente acabam buscando alternativas internas para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento local, seja na exploração de seus recursos naturais e econômicos, seja politicamente junto aos fóruns deliberativos. Neste particular, e para tanto, torna-se fundamental para as cidades possuir infra-estrutura organizacional (social ou empresarial) que lhes permita o aproveitamento socioeconômico de suas riquezas. Se não existem, devem ser criadas, sob pena de não se constituírem condições para um novo caminho de desenvolvimento.

## 3.1 Planejamento estratégico de cidades

Uma alternativa para criar as condições requeridas para a retomada do desenvolvimento é o planejamento estratégico de cidades, um pacto social com diversos objetivos intersetoriais, visando mobilizar a sociedade a pensar, conceber e realizar um futuro desejável e possível. Envolve governo e sociedade na definição de novos rumos, enfatizando as relações de intercâmbio, negociação e colaboração entre todos os seus segmentos representativos. Admitindo incertezas, descontinuidades, variáveis imprevisíveis e novas tendências, diferencia-se do planejamento tradicional[28] por incorporar metodologias inovadoras de abordagem estratégica, sendo um método permanente de elaboração, implementação e avaliação.

A citada mobilização da sociedade local invariavelmente é desconsiderada nas medidas governamentais de cunho monetário ou fiscal levadas a efeito pelas autoridades monetárias. Apesar dos efeitos sobre as cidades não serem considerados nas políticas implementadas pelo governo federal, Guerra (2000) pondera que a descentralização de competências urbanísticas tem sido um instrumento para transferir novas competências às esferas regionais e locais e promove a emergência de novos agentes (econômicos e sociais) com influência no processo de planejamento, assim como novos conflitos entre os níveis de intervenção (municipal, regional e central). O espaço metropolitano, nesta nova

[28] Qualificativo utilizado ao longo do trabalho como recurso discursivo para diferenciá-lo do planejamento estratégico, que se referencia às formas já praticadas no Brasil, tais como o tecnocrático-autoritário da época dos militares, bem como outras mais flexíveis.

configuração de poder, emerge na arena política promovendo novas reflexões sobre a democracia e o governo da nação, sendo hoje o domínio da ação coletiva, questionando formas de entender, de concertar interesses e lógicas divergentes e contraditórias. O reflexo institucional no nível federal deste reconhecimento veio com a criação do Ministério das Cidades e a aprovação do Estatuto da Cidade recentemente.

Sendo, pois, o novo *locus* da ação coletiva, no espaço metropolitano a problemática estratégica vem atender a duas questões: questiona a inércia das políticas tradicionais[29] e aproxima os mecanismos da gestão da rapidez e flexibilidade necessárias em processos de mudança. A problemática estratégica visa gerir os espaços através de novas categorias de pensar e agir, em resposta à complexidade e incerteza das dinâmicas territoriais. Em resposta às necessidades apontadas, o uso de métodos de planejamento estratégico tenciona racionalizar a ação pública urbana utilizando procedimentos científicos e técnicos, e caracteriza-se mais por uma vontade de produzir resultados do que os controlar. O planejamento estratégico distingue-se do planejamento tradicional por pretender ser interativo e, para isso, a participação racional de todos os envolvidos na ação pública requer um alargamento da base democrática da cidade.

Atualmente aceita-se que o planejamento estratégico dos territórios possua uma metodologia estruturada que resolva três desafios: a grande incerteza criada pelos dinamismos do exterior; a crescente complexidade dos processos urbanos; e a diversidade dos agentes e interesses que intervém no desenvolvimento urbano.

Ao Estado caberia o papel de “animador” face ao reforço da democracia participativa, posição hierárquica inferior à de condutor da ação, e a idéia de crescimento dá lugar à de desenvolvimento, revestida de maior complexidade (além de econômico e cultural, social, técnico, político e ambiental), que se identifica com as noções de descontinuidade e incerteza. A noção de sistema faz da cidade um conjunto de componentes relacionados entre si para a consecução de fins comuns,

[29] Privilegia a ação hierárquica na condução das políticas urbanas com a ajuda de planos, documentos, regulamentos, contratos, etc.

e qualquer variação ou alteração, espacial ou estrutural, numa de suas partes origina uma reação em cadeia que modifica ou influencia as outras partes.

Tendo em vista a instabilidade natural de sistemas complexos, mudança é a palavra-chave e o planejamento estratégico é considerado um método sistemático para geri-la. O planejamento estratégico corresponde então a uma “retórica da prática”, visando tornar aceitáveis as novas formas de ação pública urbana, apelando para a legitimidade não eleitoral, mas democrática e baseada nas decisões coletivas assumidas. A ação pública se estabelece em um novo contexto relacional, onde as alianças lhe renovam (ou não) continuamente as fidelidades. O planejamento estratégico apela a uma aliança entre a sociedade civil e os poderes públicos, sendo o bem público considerado como o resultado de um processo de deliberação consensual entre parceiros públicos e privados. Diferentemente do planejamento dito tradicional, a planificação estratégica propõe uma coordenação por via dos mercados, contratos, etc. Nesta, os processos e os acordos da decisão são comentados como critérios de autoridade, justificando um tratamento diferenciado dos atores sociais. No entanto, a ação pública conduzida por protagonistas heterogêneos pode tornar-se ambígua e fazer esquecer os objetivos de equidade. Ao procurar atores que tem recursos para intervir no espaço urbano arrisca-se que sejam os de maior poder e se desprivilegie os menos poderosos. Ao perder as referências, a eficácia pode dominar sobre a equidade.

O desenvolvimento almejado pela prática estratégica está intimamente articulado à estratégia de atores chamando a atenção para o fato de que o espaço não é homogêneo, mas sim o resultado de dinamismos territoriais específicos, com atores específicos, com histórias e interesses próprios. O desenvolvimento local faz emergir sistemas de relações fundadas no comportamento interativo dos atores e não sobre funções econômicas, sociais ou culturais separadamente. Estas dinâmicas são atravessadas por relações de poder e pelo jogo de interesses inerente à defesa de uma diversidade de posições e influências.

### *3.1.1 Modelos de planejamento estratégico: características mais significativas*

Guerra (2000) menciona dois tipos de planejamento estratégico: o clássico, desenvolvido pela Universidade de Harvard e que diferencia-se do planejamento tradicional pela interatividade entre processo e conteúdo e uma dimensão operativa ligada a um ciclo financeiro controlado, e o interacionista, dito modelo de Minnesota, que reconhece a especificidade do papel das administrações e coletividades públicas, reforçando a importância dos atores no processo de planejamento.

No primeiro modelo, o *clássico*, a análise das situações surge pela evidência das influências externas sobre os processos internos das organizações que se pretendem planejar, e a abordagem estratégica, 'nascida' nas hostes militares a partir dos anos 50 do século passado, invade as empresas e a administração municipal norte-americana na década de 80, esta necessitada em adaptar-se à perda de recursos imposta por medidas implementadas pelo governo Reagan. Para a empresa, identificada com a produção e geração de riquezas, o progresso e o bem-estar social, a estratégia e o pensamento estratégico são valorizados em detrimento do planejamento estratégico (MINTZBERG, 2004), por considerá-lo inadequado à promoção do espírito empreendedor e a inovação, limitado a práticas e tempos em ocasiões instáveis, projetando ao futuro práticas atuais que *per se* são conservadoras, já que a inovação é constante e não se observa a cada instante em que evolui (MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE, 1998). O processo de implementação deste planejamento estratégico, dito empresarial, não envolve necessariamente a todos da empresa e é implementado nos gabinetes da alta administração que, mediante a idéia de *visão estratégica*, "impõe" aos liderados uma nova realidade à qual devem adequar-se, sugerindo que assim "democratizam" o processo decisório e promovem o *espírito empreendedor* da corporação. Micklethwait e Wooldridge (1998, p.118-119), criticando a prática, sugerem que "a inteligência estratégica da empresa deveria envolver todos os seus funcionários; não deve ser apenas o domínio de um pequeno grupo de planejadores". A aplicação da visão empresarial às administrações públicas mediante o modelo SWOT ou FOFA ('strengths' ou forças, 'weaknesses' ou fraquezas, 'opportunities' ou oportunidades, e 'threats' ou ameaças) gerou o anacronismo de que as cidades deveriam privilegiar suas forças

minimizando fraquezas e tornarem-se competitivas, produtos vendáveis num mundo globalizado (ACHER, 1994; BORJA; CASTELS, 1997; COMPANS, 1997; HARVEY, 1996; MOURA, 1997).

Ainda sob o olhar de “cidade-empresa”, mas tendo como parâmetro a redefinição do papel das cidades com base no processo de desconcentração produtiva e re-centralização do controle sobre os fluxos de capitais, mercadorias e informações, apresenta-se como evidência da homogeneização do espaço citadino para o “marketing do produto cidade” a constituição de novas hierarquias urbanas e territoriais. Às cidades caberiam funções de gestão e produção de serviços altamente especializados, necessários para o monitoramento dos investimentos realizados no exterior pelas grandes corporações internacionais. Neste enfoque, o argumento motivador é o de que as cidades devam se inserir nos fluxos econômicos globais, fora dos quais não haveria sobrevivência. Isto implica que elas devam ser preparadas para um mundo altamente competitivo, através do cumprimento de uma agenda “estratégica” com a qual possam assegurar sua inserção competitiva. Os maiores expoentes desta visão são Castells (1995) e Sassen (1994, 1995 e 1996), que identificam as cidades como locais de produção pós-industrial, às quais caberia a passagem para o terciário avançado, pois que inseridas em ou constituintes de grandes metrópoles (pontos nodais), deveriam ser locais especializados em infra-estrutura de telecomunicações que, por meio da inovação e da qualidade de vida que oferecem seriam úteis para a concepção e gestão de grandes empresas multinacionais. Sassen considera que estes “sítios de controle específicos”, aos quais denomina “cidades globais”, são praças financeiras e lugares de produção de serviços especializados que dão capacidade de controle em escala mundial. Em suma, independentemente da heterogeneidade interna que possuam e do contexto através do qual se constituíram, às cidades caberiam a especialização financeira e a oferta de serviços avançados, o papel de promotoras das telecomunicações que viabilizem a centralização das funções de comando e controle sobre uma rede de fluxos econômicos em escala mundial, e da ligação entre o local e o global sem a intermediação do regional ou do nacional. O local, no entanto, é mero sancionador do ideário e não contribuinte em posição reflexiva (COMPANS, 1999).

A impossibilidade de convergência do planejamento empresarial à prática do poder público foi apontada por Lima Junior (2003), que ao citar Bouinot e Bermils (1995) detalha a maneira como cada um dos setores, privado e público, lidam com o espaço urbano: “para a empresa o espaço é um meio, fator de produção e fonte de vantagem competitiva; para o poder público, ele é o próprio objeto da ação”. Ressaltam ainda que o critério de decisão privado privilegia a eficácia, enquanto que no público acresce-se o critério de equidade social, dificultando assim o consenso em torno de objetivos no processo decisório. A esse respeito, Lima Junior expõe a divergência de propósitos mencionando a natureza de ambos:

> a cidade, ao contrário da empresa, caracteriza-se como um agrupamento de iguais, de direito; do mesmo modo, ao contrário da empresa, organizada em torno de interesses claramente definidos, a cidade é o lugar onde coexistem interesses diferentes e antagônicos (LIMA JUNIOR, 2003, p. 59).

No segundo modelo, o *interacionista*, diferentemente do primeiro, a análise das relações sociais é fundamental e nela repousa o sistema de influências gerido pelo processo de planejamento. Dessa forma, a planificação estratégica procura consensos que não estão estabelecidos à priori. A planificação estratégica interacionista esforça-se para ativar as solidariedades de interesses e sentimentos (valores, ideologias, etc.) entre os parceiros da ação pública. Tal problemática necessita gerar situações de troca e de aprendizagem favoráveis à partilha de posições comuns. O processo dá importância à identificação de acordos, mas também desacordos que devem ser base de negociação. Como o planejamento é encarado como um processo, não apenas se estabelecem concertações de curto ou médio prazos, como se geram estruturas de concertação que, acompanhando todo o processo, permitirão que atuais desacordos se possam transformar em consensos no decurso da ação. Aqui, o conceito de influência é central, na medida em que o modelo interacionista pretende acionar solidariedades entre os parceiros da ação pública e necessita criar situações de troca e de aprendizagem favoráveis à partilha de opiniões e favorecimento de consensos.

Quanto às características mais significativas do planejamento estratégico, Guerra advoga a complementariedade com o planejamento tradicional na busca de um propósito e direção comum, e absorve de Güell (2000, p. 56) a assertiva de que “no pior dos casos, o planeamento estratégico proporciona a uma comunidade a imagem

clara da sua própria identidade [...] No melhor dos casos, [...] prossegue resultados que originam efeitos positivos no futuro". Sintetizando os benefícios gerados pelo planejamento estratégico, o autor visualiza os seguintes benefícios: a) abordagem global e intersetorial do sistema urbano no longo prazo; b) ampliação da perspectiva política e social; c) identificação de tendências e antecipação de oportunidades; d) formulação de objetivos prioritários e concentração dos limitados recursos em temas críticos; e) estímulo ao diálogo e o debate interno; f) geração de consenso e compromisso comunitário para a ação; g) fortalecimento do tecido social e da mobilização social; h) promoção da coordenação entre administrações, e; i) participação da iniciativa privada.

Já quanto às críticas ao planejamento estratégico, com base em observação de dez anos, Güell (2000) pondera que: a) sua implementação em muitas ocasiões obedeceu a necessidades de marketing político de dirigentes municipais; b) poucas cidades foram capazes de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que reconhecesse no processo circularidade e continuidade, capaz de retro-alimentações e de revisões constantes; c) a maioria das experiências pôs uma tônica excessiva nos aspectos da competitividade econômica e não exploraram a via do desenvolvimento sustentado; d) as deficiências de execução em alguns casos expuseram o grau de maturidade política e de gestão de municípios quanto ao acionamento de processos inovadores, e; e) a prática manifestou inovação ao envolver os agentes locais e contemplar o fenômeno urbano de forma sistêmica. Finalizando, Guerra (2000) sugere que o planejamento estratégico deve estar atrelado aos processos de planejamento tradicionais, tais como o físico, econômico e social, e recorrendo novamente a Güell termina afirmando que "[...] os benefícios do planeamento estratégico de cidades ultrapassam com vantagem as desvantagens, razão pela qual daria um voto de confiança a um processo que, convenientemente utilizado, pode ser de grande utilidade para as comunidades urbanas".

## 3.2 Desenvolvimento endógeno

A emergência de uma nova forma de encarar a questão do desenvolvimento unido ao espaço, em alguns casos dito desenvolvimento local endógeno, tem origem no

processo de reestruturação produtiva nas economias do sul da Europa, que responderam às mudanças do modelo de acumulação fordista em sua substituição por um modelo de acumulação flexível. O processo de reestruturação toma formas diferentes em cada localidade e as formas de acumulação flexível têm um caráter diferencial na industrialização local.

Os sistemas locais se fortaleceram em conseqüência da reação das empresas (locais) frente ao aumento da competitividade dos mercados nacionais e internacionais, e nos últimos anos 80 o processo foi reforçado devido ao aparecimento de iniciativas locais que tratavam de reduzir as taxas de desemprego de suas economias. A abordagem da regulação, por outro lado, argumenta que a transformação do modo de desenvolvimento demanda mudança na organização e na gestão do estado, e como resposta os governos locais/regionais têm levado a cabo ações dirigidas a favorecer o aumento do emprego, o controle do desemprego, e em definitivo o ajuste produtivo ante a incapacidade do Estado para impulsionar o sistema econômico, dadas as opções hegemônicas impostas pelos interesses da Banca. Assim, a estratégia de desenvolvimento local se converteu em uma das peças do processo de reestruturação produtiva nos anos 80 e 90 e a industrialização local e as políticas de desenvolvimento local vieram responder à lógica de reestruturação do sistema capitalista que, na década de 80, tornou a economia e o Estado mais flexíveis. São formas de acumulação e regulação da produção que favorecem o aumento da produtividade e da eficiência econômica e, portanto, contribuem para a estruturação do sistema produtivo (VAZQUEZ BARQUERO, 1993).

A idéia-força é que o sistema produtivo dos países cresce e se transforma utilizando potencial de desenvolvimento existente no território (nas regiões e nas cidades) mediante os investimentos que realizam as empresas e os agentes públicos, sob o controle crescente da comunidade local. Os processos de crescimento e mudança estrutural são o resultado das estratégias e decisões de investimento das organizações que operam nos mercados e se organizam em entornos institucionais e culturais (que afetam as formas de organização da produção, o sistema relacional, a aprendizagem e as organizações) que condicionam a dinâmica econômica (VAZQUEZ BARQUERO, 1999).

### *3.2.1 Formação e natureza do paradigma*

As propostas da teoria territorial do desenvolvimento, do desenvolvimento auto-centrado e do desenvolvimento “de baixo”, surgem como uma reação à insatisfação que gerou o esgotamento do modelo de desenvolvimento “de fora”, que era a proposta estabelecida nos anos sessenta e setenta. O desenvolvimento endógeno procura satisfazer as necessidades e demandas de uma população local através da participação ativa da comunidade local nos processos de desenvolvimento.

A estratégia de desenvolvimento se propõe a desenvolver aspectos produtivos (agrícolas, industriais e de serviços) e as dimensões sociais e culturais que afetam o bem-estar da sociedade. Isso conduziria a diferentes caminhos de desenvolvimento, segundo as características e capacidades de cada economia e sociedade local. Neste caso, o território tornar-se-ia um agente de transformação e não mero suporte de recursos e de atividades econômicas, e o ponto de partida do desenvolvimento de uma comunidade territorial seria o conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) que constituem seu potencial de desenvolvimento. As pequenas e médias empresas com sua flexibilidade e capacidade empresarial e organizativa são chamadas a ter um papel protagonista nos processos de desenvolvimento endógeno.

Segundo Vazquez Barquero (1993), o desenvolvimento endógeno é uma estratégia de ação. As comunidades locais têm uma identidade própria que lhes impulsiona a lançar iniciativas para seu desenvolvimento. A capacidade de liderar o próprio processo de desenvolvimento, unido à mobilização de seu potencial de desenvolvimento. O desenvolvimento endógeno seria entendido como um processo de crescimento econômico e mudança estrutural liderado pela comunidade local que, utilizando o potencial de desenvolvimento conduz à melhora do nível de vida da população local. É um processo no qual o social se integra com o econômico. A distribuição da renda e da riqueza e o crescimento econômico não seriam dois processos que surgem e tomam forma de maneira paralela, senão que adquirem uma dinâmica comum devido ao fato dos atores públicos e privados tomarem decisões de investimento orientadas a aumentar a produtividade e competitividade

das empresas, resolver os problemas locais e melhorar o bem-estar da sociedade. Nos processos de desenvolvimento endógeno se podem identificar três dimensões: a) uma econômica, caracterizada por um sistema específico de produção que permite aos empresários locais usar, eficientemente, os fatores produtivos e alcançar os níveis de produtividade que lhes permite ser competitivos nos mercados; b) outra sociocultural, no qual os atores econômicos e sociais se integram com as instituições locais formando um sistema denso de relações que incorporam os valores da sociedade no processo de desenvolvimento; c) e outra política, que se instrumentaliza mediante as iniciativas locais e que permite criar um entorno local que estimula a produção e favorece o desenvolvimento sustentável (VAZQUEZ BARQUERO, 1999).

### *3.2.2 A dimensão local*

Nos anos 80 do século passado muitas regiões da comunidade européia enfrentavam graves problemas no mercado de trabalho – altas taxas de desemprego, baixo crescimento de emprego. O centro da questão girava em torno da reestruturação dos sistemas produtivos. A situação era crítica já que era necessário adaptar os sistemas produtivos locais, dedicados a atividades agrícolas ou industriais (pouco eficientes e que estavam perdendo mercado) às condições de crescente competição dos mercados nacionais e internacionais. As mudanças da demanda, o aumento da concorrência nos mercados, as transformações nas tecnologias de produto e processo e a organização do sistema de grande empresa provocavam ameaças e oportunidades ao sistema regional europeu. Algumas regiões, cidades e localidades enfrentavam o declínio de suas economias enquanto outras descobriam novas oportunidades de mercados. Surgia assim a necessidade de se reestruturar os sistemas produtivos locais e ajustá-los às novas condições tecnológicas e comercias. A reestruturação dos sistemas produtivos locais/regionais se realiza através da mudança dos processos produtivos, mas também mediante a produção de novos produtos ou da diferenciação da produção, a mudança da organização das empresas, a aplicação de novas tecnologias nas comunicações e na produção[30]. O ajuste produtivo se apresenta através de novas formas de

[30] Se analisarmos as transformações atuais à luz da teoria dos ciclos longos da economia observaremos que a reestruturação produtiva acontece em boa parte do território

acumulação de capital que tornam mais flexíveis os processos de produção, o funcionamento dos mercados de trabalho e a localização dos novos investimentos. O surgimento de novas empresas estaria condicionado pela busca de economias externas que favorecessem a reorganização produtiva.

A reestruturação produtiva e territorial pode ser concebida como um processo de ajuste da economia espacial e industrial, que surge na fase depressiva do ciclo econômico como conseqüência da reação das empresas ante a necessidade de melhorar a rentabilidade dos investimentos. Seus efeitos imediatos são o aumento da produtividade e a redução do emprego no curto prazo. Para o entendimento da problemática espacial atual da periferia européia, Vazquez Barquero refere-se à teoria da dinâmica territorial. A introdução da noção de localidade na teoria do desenvolvimento permite relacionar a dinâmica da reestruturação produtiva com a do sistema global de produção e de intercâmbio de mercadorias. Além disso, permite incorporar na análise a diversidade das formas flexíveis de acumulação e concretizar aquelas que são dominantes e/ou específicas de cada economia e de cada território (VAZQUEZ BARQUERO, 1993, p. 55-56). O autor aponta que existiriam ao menos dois caminhos para o crescimento econômico: a) o modelo de concentração/difusão urbano industrial, que tem servido de base para analisar o crescimento econômico e mudança estrutural nos países recentemente industrializados e explica como o desenvolvimento econômico toma a forma de crescimento urbano/industrial liderados pelas grandes empresas, e; b) o modelo de industrialização local descentralizada, no qual a industrialização local pode definir-se como um processo cujo nascimento, desenvolvimento e amadurecimento se baseia na combinação de um conjunto de causas que vão desde o estado de necessidade à disponibilidade de recursos naturais e/ou uma boa localização. A existência de uma certa capacidade empresarial, de mão-de-obra abundante e barata, de um sistema de cidades

---

europeu. Quando se completam as mudanças institucionais e as novas regras sociais básicas, o sistema econômico entra em uma nova fase de crescimento, um período largo. Durante a fase depressiva do ciclo as inovações tecnológicas condicionam as mudanças no modelo de acumulação de capital, que dão lugar a um novo modo de desenvolvimento, que por sua vez impulsiona os ajustes do marco socio-institucional e das políticas diretamente vinculadas ao processo de reestruturação produtiva. Os sistemas locais de empresas e a política de desenvolvimento local permitem que o ajuste produtivo se produza mais eficiente e rapidamente e com menos conflito. Ambos os fenômenos dão maior flexibilidade ao sistema, favorecem o aumento da produtividade e a melhora da competição e, portanto, facilitam os processos de acumulação de capital (VÁZQUEZ BARQUERO, 1999, p. 75-76).

suficientemente consolidado, de poupança local e de conhecimento prático de produtos e mercados favoreceram o nascimento do processo de industrialização, e desta forma se pode satisfazer a necessidade de mudança presente nas comunidades locais. Os sistemas locais de empresas crescem porque a flexibilidade dos sistemas produtivos locais permite formas de acumulação de capital que se adaptam bem às condições de mudanças econômicas.

### *3.2.3 As iniciativas locais*

Massey (1983) amplia o conceito de reestruturação produtiva indicando que constitui "um dos mecanismos mediante os quais a estrutura social se adapta, as relações sociais mudam e as bases de ação política se definem ou reconstroem-se". O autor introduz a idéia de que na etapa depressiva do ciclo, para além de se transformar o sistema produtivo, atravessa-se um processo de ajuste do sistema institucional. A crise não é somente econômica, é também político-institucional. As fortes transformações que se estão produzindo no modelo de acumulação de capital colocam problemas de regulação como: a) a gestão do mercado de trabalho, e; b) a adaptação e difusão da tecnologia. Pode-se argumentar que as mudanças no processo de acumulação forçam a introdução de inovações socioeconômicas, adequadas às condições da produção. Assim, as transformações[31] que estão ocorrendo no sistema de intervenção do Estado são também estratégicas. A reestruturação do Estado está impulsionando formas mais flexíveis na gestão pública como a política de desenvolvimento local.

Os gestores públicos locais são conscientes da seriedade da reestruturação produtiva (que tem caráter internacional) e seus efeitos no nível local (alta taxa de desemprego). Assim, considerando que as administrações centrais têm dado preferência a estratégias encaminhadas para controlar os grandes desequilíbrios (inflação, déficit público, déficit da balança de pagamentos), os gestores locais têm aumentado suas intervenções e estímulos às iniciativas locais e à gestão dos mercados locais de emprego. Desta forma tem-se originado a definição da estratégia e política de desenvolvimento local. Pode-se dizer que é a primeira vez que os

[31] Do sistema assistencial para a redução do Estado assistencial, privatização das empresas públicas, desregulação da sociedade e da economia, reforma dos sistemas impositivos e da austeridade fiscal.

governos locais desenham e executam uma política de desenvolvimento e intervêm na reestruturação do sistema produtivo. A informação disponível sobre as iniciativas locais européias apresenta conclusão sobre um ponto: começou a tomar forma uma nova estratégia de desenvolvimento cujos objetivos finais são o desenvolvimento e a reestruturação do sistema produtivo e o aumento do emprego e a melhora do nível de vida da população. Os agentes dessa política não são a administração do Estado e/ou a grande empresa urbana, mas sim os gestores públicos e os empresários locais.

As iniciativas concedem prioridades diferentes a cada um dos objetivos, e isso se deve a que as comunidades locais se vêem obrigadas a enfrentar problemas específicos, que os agentes econômicos e sociais têm que superar. Esta estratégia trata de utilizar os fatores internos e externos no processo de mudança estrutural da economia e fazer surgir e/ou expandir o potencial de desenvolvimento da localidade. Um dos resultados é a melhora da eficiência produtiva.

As ações da estratégia de desenvolvimento local são muito variadas e têm por objetivo, em alguns casos: a) resolver problemas estruturais – melhorar a acessibilidade (transporte e comunicações); b) prover solo industrial para as empresas; c) construir de centros de formação para a população; d) qualificar mão-de-obra; e) modernizar o “saber-fazer” pela difusão de uma cultura empresarial; f) prover informação técnica, e; g) melhorar a capacidade de gestão empresarial.

Tanto estratégia quanto ações tomam forma diferente em cada experiência de desenvolvimento local. Um objetivo estratégico das políticas de desenvolvimento local constitui o fomento da capacidade empresarial e organizativa de caráter local e, eventualmente, a importação de know-how empresarial procedente de outras áreas. Em alguns casos se trata de introduzir na sociedade local novos modos de comportamento, estimulando os cidadãos a que iniciem atividades encaminhadas para resolver os problemas locais. Deste ponto de vista da estratégia, a criação de empresas é, sem sombra de dúvidas, uma condição necessária para a solução dos problemas econômicos e sociais que representa o ajuste das economias locais. Com esse fim se levam a cabo medidas que tendem a aumentar e condicionar solo industrial, a facilitar informação sobre as ajudas a empresas ou sobre os aspectos

técnicos e mercadológicos e, inclusive a proporcionar o financiamento inicial para os projetos.

As ações de formação e educação constituem umas das políticas centrais da estratégia de desenvolvimento local. Na maioria das experiências se considera de grande importância adaptar os recursos humanos às necessidades do mercado de trabalho. O êxito da estratégia de desenvolvimento local está condicionado à disponibilidade de recursos (humanos, empresariais, financeiros), mas depende, em grande medida, da capacidade de criar condições que facilitem o aparecimento de novas empresas. Sem dúvida, as ações que tendem a melhorar a infra-estrutura, a adequar o conhecimento, o know-how empresarial e a qualificação de mão-de-obra às condições do mercado e a mudar a atitude da população não teriam lugar sem a atuação conjunta dos agentes públicos e privados. A formação de "redes" entre os agentes públicos e privados se tem convertido nas novas formas de organização flexível dos atores nos processos de desenvolvimento local. Em todo caso, a obtenção de resultados positivos exige a coordenação e gestão eficaz dos projetos. Freqüentemente, os agentes públicos definem a estratégia de desenvolvimento local através de: a) planejamento estratégico; b) desenvolvimento integrado; c) sem um programa explicito, ou; d) atuação espontânea (VAZQUEZ BARQUERO, 1993).

### *3.2.4 Flexibilidade na acumulação e regulação do capital local*

Segundo Vazquez Barquero (1993, p. 65-70), o processo atual de reestruturação produtiva apresenta duas dimensões: a) os sistemas locais de empresas ou redes de empresas de tecnologia moderna[32] – uma forma de acumulação flexível de capital, e; b) a política de desenvolvimento local – um dos instrumentos de regulação flexível da economia. O papel da mudança tecnológica - as inovações de processo, de produto, de organização e de comunicações - tem permitido melhorar a eficiência econômica dos sistemas locais de empresas[33] e a transformação do modo de

[32] Os sistemas de empresas locais constituem-se um dos pilares em que se baseia o sistema produtivo dos países de desenvolvimento tardio durante todo o processo de industrialização. (p. 66)

[33] Mas este é um fenômeno que tem caracterizado também, o ajuste de outros modelos de acumulação do capital, como o fordista. Os teóricos da reestruturação regional consideram que a inovação tecnológica é a força motriz principal do crescimento regional, naqueles lugares em que prevalece a livre concorrência e a tradição reguladora. Os

desenvolvimento tem sido acompanhada de importantes mudanças nos mecanismos de regulação social. Assim, estão perdendo força as atuações públicas que tratam de favorecer uma melhor distribuição da renda e do emprego através da mobilidade das plantas industriais mediante a gestão centralizada de fundos públicos disponíveis para as empresas e/ou territórios que reunam determinadas características (dimensão, atividade, localização, renda emprego).

As mudanças institucionais e políticas do processo de acumulação têm propiciado o aparecimento de métodos e mecanismos de intervenção dirigidos ao desenvolvimento local mediante o apoio à criação e expansão das empresas (proporcionar às empresas serviços reais e financeiros). Pode-se argumentar que toda vez que se reforçam as formas de acumulação flexível, estão surgindo novas formas de gestão do mercado de trabalho, de apoio ao surgimento e desenvolvimento de empresas e difusão da tecnologia. O autor argumenta, também, que a desconcentração territorial das atividades econômicas e a restituição de competição se fundamentam em motivações de caráter organizativo e de eficiência econômica mais que em fatores políticos.

A adoção e adaptação de tecnologia no sistema produtivo exige que as inovações e a mudança tecnológica se organizem territorialmente de maneira que as empresas as introduzam de forma rápida e eficaz. Mas, para que isso seja possível, é necessário aumentar a coordenação territorial dos centros de pesquisa e desenvolvimento e dos de formação, e a cooperação entre os empresários, pesquisadores e gestores públicos, locais e externos. Tudo isso, por sua vez, se consegue mais fácil e eficazmente ao nível local e regional. Por sua vez, os gestores públicos têm papel cada vez mais importante devido a sua capacidade para perceber os problemas da reestruturação produtiva e a sua flexibilidade operativa para dar uma resposta adequada no nível local. A política de desenvolvimento local, ainda que careça de uma sistematização precisa, poderia ser entendida como uma forma flexível de ajuste, cujo êxito se deve a sua capacidade para instrumentalizar a

---

teóricos do desenvolvimento espacial consideram também aqueles casos em que a imitação e a adaptação de tecnologia estão entre os fatores dominantes da dinâmica regional, e concebem o fator necessidade um valor explicativo adicional na criação e localização inicial de uma empresa e no ajuste produtivo (p. 67).

coordenação territorial das atuações e a cooperação entre os agentes públicos e privados.

### *3.2.5 Desenvolvimento local e reestruturação da economia e do Estado*

As análises dos processos de industrialização local e das políticas de desenvolvimento local mostram que ambos os processos: a) têm características similares; b) dão ao novo modo de desenvolvimento uma dimensão mercadológica, já que seus objetivos instrumentais estão orientados para satisfazer as necessidades existentes na economia e na sociedade; c) as empresas locais produzem bens que tratam de satisfazer as demandas concretas dos consumidores, enquanto as políticas de desenvolvimento local se orientam a resolver problemas específicos das comunidades locais e regionais, e; d) se trata, portanto, de produzir os bens e serviços, privados e públicos em função das especificações dos clientes reveladas pelo mercado e pela sociedade.

As políticas de desenvolvimento local surgiram ou se desenvolveram com o fim de corrigir as disfunções que a reestruturação produtiva provoca na área da produção, do mercado e das instituições, e têm-se originado como uma reação das comunidades locais frente aos problemas criados pelo impacto da crise dos sistemas produtivos locais/regionais. As ações ocorrem com a colaboração dos agentes de fora da zona, ou seja, mediante a importação de know-how empresarial, ou graças ao apoio das administrações centrais ou comunitárias. Sob a mesma visão de desenvolvimento, para conseguir a mudança estrutural da economia se entende que é necessário aumentar a produtividade em todos os setores e atividade produtivas e a dinâmica do desenvolvimento se percebe como um processo em que a ele confluem as ações vindas “de baixo” e “de cima” dos agentes públicos e privados.

No processo de desenvolvimento, a capacidade empresarial e organizativa é apresentada como um fator estratégico e não pode ser substituída. A introdução de inovações tecnológicas e a adaptação da força de trabalho às novas condições de produção são condições necessárias para que se aumente a produtividade, bem como para que os processos de acumulação alcancem os níveis de eficiência e de flexibilidade que o mercado demanda.

Nos modelos de acumulação flexível, a mudança tecnológica é externa à empresa e interna ao sistema de empresas, e os mercados locais e regionais de trabalho tendem a responder com maior autonomia ao sistema de preços. Daí que as políticas tecnológicas e de recursos humanos tenham sido convertidas em ações centrais na estratégia de desenvolvimento local. No que diz respeito à gestão, os sistemas de empresas locais e as organizações intermediárias da gestão das iniciativas locais funcionam através de unidade operativas flexíveis, e o processo de tomada de decisões tem um caráter cada vez mais descentralizado, que permite tomar decisões rápidas e eficazes.

No processo de desenvolvimento têm-se intensificado as relações e os contatos entre os agentes, tanto na área produtiva como na institucional, favorecendo a criação de redes, que estão fortalecendo a cooperação entre as empresas. A política de desenvolvimento local, por sua parte, presta atenção notável nas relações entre os agentes públicos e privados, e trata de fortalecer os processos e potencializar as iniciativas de cooperação e formação de redes de contatos.

Numa avaliação perspectiva das mudanças pelas quais passaram as regiões analisadas, o autor avaliou que na área econômica: a) tendeu-se a reforçar o modelo de especialização flexível como conseqüência da reorganização técnica e administrativa; b) as modificações introduzidas na organização das empresas mediante sistemas que integram a produção, a gestão e a comercialização tem permitido melhorar a eficiência econômica e reduzir o caráter hierárquico das relações de produção; c) tem ocorrido aumento da produtividade; d) tem ocorrido criação de novos mercados; e) tem ocorrido um aumento da versatilidade da localização das plantas, e; f) observou-se a utilização de economias externas de escalas nos distritos industriais. Já no funcionamento do Estado ocorreram mudança das regras que levaram: a) à devolução de competência/concorrência às comunidade locais e regionais; b) à privatização de empresas públicas; c) à redução e simplificação da regulação da vida econômica e social, e; d) à promoção da competitividade entre cidades e regiões. As transformações da economia e do Estado surgiriam e se desenvolveriam devido ao impulso do novo paradigma

tecnológico – microeletrônica –, que permitiria reestruturar o sistema produtivo de forma eficiente (VAZQUEZ BARQUERO, 1993, p. 70-75).

Em sua análise o autor considera que o processo de reestruturação produtiva se estabelece através de formas de acumulação e regulação mais flexíveis. Os sistemas locais de empresas e as políticas de desenvolvimento local seriam, portanto, fenômenos que respondem à lógica de ajuste do sistema produtivo na fase depressiva do ciclo econômico. Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento local é uma resposta do sistema sócio-institucional aos desafios que representam as mudanças no modelo de acumulação e não como um "movimento social" como pretendem alguns. Por outro lado, sublinha que a estratégia de desenvolvimento local está, ainda, em fase de experimentação. Sua vantagem mais importante estaria no fato de ter surgido "espontaneamente", sem haver sido adotada formalmente pelas administrações centrais, o que permite ajustá-la às necessidades de cada economia e beneficiar-se da criatividade que surge a medida que se executa (VÁZQUEZ BARQUERO, 1993, p. 76-78).

### *3.2.6 Desenvolvimento, cultura e sociedade*

Os estudos realizados sobre os sistemas produtivos locais conferem valor estratégico ao componente sociocultural do desenvolvimento endógeno (Fua, Vázquez Barquero). O nascimento e a consolidação dos sistemas produtivos locais se tem produzido em áreas que se caracterizam por um sistema sociocultural fortemente vinculado ao território. As empresas locais são o veículo que facilita a inserção dos sistemas produtivos locais no sistema de relações socioculturais do distrito. A empresa, pelo fato de pertencer a um sistema produtivo e estar localizada em uma cidade, mantém, freqüentemente, as relações de intercâmbio e a cooperação dentro do próprio distrito. Através das condições sociais, da cultura e dos códigos da população incidem diretamente na atividade produtiva.

Os mecanismos de funcionamento das economias locais só podem explicar-se pela forte relação que se estabelece nos sistemas produtivos locais entre empresa, cultura e território. Historicamente, a família tem contribuído de forma singular ao funcionamento dos sistemas produtivos locais e dos distritos industriais em

particular. É uma instituição especializada na educação e transmissão de valores da população, senão que tem assumido um importante papel econômico no surgimento e desenvolvimento das empresas, já que a família proporciona recursos humanos, recursos empresariais e recursos financeiros a boa parte dos projetos empresariais.

Nos processos de desenvolvimento local, a dinâmica do sistema produtivo está condicionada pelos valores que orientam a sociedade. A forte identidade local unida ao reconhecimento social à atividade empresarial explica o surgimento e a manutenção da atividade produtiva em situações de necessidade e em circunstâncias de risco. A confiança entre os empresários favoreceria a cooperação e asseguraria as transações entre as empresas locais, o que permitiria obter economias e reduziria custos.

A existência nas localidades e regiões de sistemas de organização social, nos que o comércio e o intercâmbio monetário se tem desenvolvido no período pré-industrial e nas primeiras fases da industrialização, tem favorecido a formação e consolidação de processos de desenvolvimento endógeno. Quando a eles se agrega a presença de esquemas culturais flexíveis abertos às novas idéias, à realização de novas empresas e à introdução e adaptação de formas modernas de produção, pode-se concluir que o entorno cultural tem favorecido os processos de industrialização endógena. A dinâmica econômica e as novas formas de produção têm contribuído para a evolução da organização social, da cultura e dos valores da população (VAZQUEZ BARQUERO, 1999).

### *3.2.7 As cidades, espaço do desenvolvimento*

O desenvolvimento endógeno é, portanto, um processo de crescimento e mudança estrutural no qual a organização do sistema produtivo, a rede de relações entre os atores e as atividades, a dinâmica de aprendizagem e o sistema sociocultural determinam os processos de troca. Ademais, se caracterizaria por sua dimensão territorial, não só devido ao efeito espacial dos processos organizativos e tecnológicos, senão pelo fato de que cada localidade e cada região é o resultado de uma história em que se vinha configurando o entorno institucional, econômico e organizativo.

Da perspectiva do desenvolvimento endógeno, cada espaço econômico aparece com uma configuração própria que se vem definindo, em função dos sucessivos sistemas produtivos, das mudanças tecnológicas e organizativas das empresas e instituições e das transformações no sistema de relações sociais e institucionais. O território pode entender-se como um emaranhado de interesses de uma comunidade territorial, o que permite percebê-lo como um agente de desenvolvimento local, sempre interessado em manter e defender a integridade e os interesses territoriais nos processos de desenvolvimento e mudança estrutural.

Cada economia local tem exercido diferentes papéis específicos na divisão internacional do trabalho porque seu sistema produtivo, seu mercado de trabalho, as relações sociais e de produção lhe dão características próprias que a diferenciam das demais. Assim, cada território se articula ao sistema econômico internacional em função de sua própria história, o que lhe confere possibilidades específicas no processo de reestruturação produtiva. O desenvolvimento, portanto, é um processo que toma sentido no território, e nas sociedades organizadas se converte num processo que se articula através do sistema de cidades. As pesquisas realizadas sobre os processos de desenvolvimento endógeno e a dinâmica dos distritos industriais mostram que as cidades médias são o espaço preferido dos sistemas produtivos locais. Nestes assentamentos se concretam as economias externas e se produzem as condições que favorecem a redução dos custos de transação entre as empresas e as organizações locais.

O desenvolvimento econômico e o desenvolvimento urbano são duas caras de um mesmo fenômeno, e o nível de urbanização condiciona o desenvolvimento econômico, porém ele não quer dizer que a hierarquia urbana seja o único princípio regulador da dinâmica econômica. Como sustenta Camagni, não se pode negar a permanência de fatores hierárquicos no sistema de cidades, associados com a concentração das funções de terciário avançado e de controle, localizadas nos níveis elevados do sistema urbano, a existência de centros especializados em atividades produtivas e a concentração de alguns recursos de qualidade nas grandes cidades. Os fatos mostram, porém, a redução da hierarquia urbana e a aparição de hierarquias múltiplas no sistema de cidades, que podem conceitualizar-

se em termos de um modelo urbano policêntrico, de uma armadura urbana que tente a funcionar, cada vez mais, na forma de rede, como propõe Capellin. As cidades com sistemas produtivos locais formam uma das redes básicas dos novos modelos urbanos.

### 3.3 Capitalismo e localismo: o local, o lugar e qual cidade?

As adaptações no processo de desenvolvimento capitalista mencionadas anteriormente, as quais levaram à proeminência do local como referência para as novas práticas e para os estudos regionais e urbanos, tem desconsiderado no debate questões relevantes relacionadas com o ambiente macroeconômico e os fatores exógenos à localidade. Segundo Brandão (2003, p. 2), “é como se a escala menor – o micro espaço, o município, a cidade, ou a região – necessariamente fosse a mais adequada para a ação”. Este autor lembra que ao decidir os atores empreendedores locais não devem esquecer que há hierarquias de poder não necessariamente inseridas no espaço que exigem concertações de interesses mais complexas. As escalas intermediárias e suas respectivas mediações entre o local e o global ainda prescindem de relevante consideração, já que a nova forma capitalista de ação no espaço têm-se dado de forma imperialista, como sempre, partilhando lugares e impondo as exigências da globalização. Estes argumentos são apresentados como inexorável fatalidade, como “pensamento único localista”, discurso que impõe ao espaço na prática a homogeneidade e a receptividade aos agentes econômicos mais poderosos, desconsiderando que na escala local subsistem construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais que são relegadas a segundo plano. Ao tornar o poder local ilimitado, supõe-se conforme o autor em exame, o voluntarismo dos agentes empreendedores daria conta dos demais detalhes.

A “endogenia exagerada” das localidades, segundo Brandão, desconsidera a existência de classes sociais, oligopólios, hegemonia, e afirma que a capacidade endógena de uma região possa gerar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, tendo por base *cases* exitosos, subestimando os limites da regulação local e exaltando a capacidade colaborativa das redes de compromissos locais, formadas por exemplar unidade de propósitos e lealdade, únicas em cada

lugar. É como se as relações mercantis fossem subordinadas ao consenso cívico e cidadão, sem a possibilidade de conflitos. Por seu turno não há, segundo a literatura localista, maiores necessidades de se ter a propriedade dos meios de produção, já que empreendedorismo e vontade dão conta dos arranjos produtivos vencedores. Ao Estado caberia "prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, regular e sobretudo desregular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. Além dessas ações de melhoria do ambiente institucional deve articular parcerias com o setor privado". Na medida em que a força comunitária de cooperação e a virtuosidade microeconômica são suficientes, "[...] há pouco ou nenhum papel para os fatores 'exógenos' e 'macroeconômicos'. Câmbio, juros, fisco, relação salarial, questões monetárias, financeiras, etc parecem ser questões 'fora do lugar'' (BRANDÃO, 2003, p. 17). Critica pertinente, não há como negar que hierarquias inter-regionais e o comando dos processos que se estabelecem num determinado local têm origem fora do espaço sob análise.

O paradoxo do pensamento localista se dá quando, por algum efeito nostálgico, deseja-se atrair grandes plantas industriais, remetendo à época dos parques oligopólicos/industriais dotados de *forward and backward efects*. Se assim procede o local procura obter vantagens comparativas em relação a outros locais mediante articulação oligopólica e dominância do capital financeiro envolvido no empreendimento. Se o espaço é vendável, à ação pública cabe subsidiar custos de implantação e operação do empreendimento, comum quando se dão "certames" de localização com ofertas tributárias, de terras e infra-estruturas que compromete a viabilidade fiscal dos locais.

Como pontua Brandão:

> o certo é que a capacidade de ter centros de controle e de decisão internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena é bastante questionável. Qualquer embate com estas visões ingênuas e voluntaristas deve partir das determinações mais profundas de um regime social de produção – capitalismo – que necessariamente leva às últimas conseqüências a mercantilização e a penetração recorrente da divisão social do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais (2003, p. 21).

Ao se adaptar e aperfeiçoar, o sistema capitalista instrumentalizou o manejo das escalas e a capacidade de utilizar o espaço construído. Portanto, mesmo que existente o voluntarismo local, que por necessidade se estabeleça, há que considerar que seu sucesso pode ser oriundo de aceitação do sistema produtivo local - em cujo formato há empreendimentos capitalistas, à lógica de maximização do lucro.

Em outra via, Braga (2001) pondera acerca da lógica que baseia as estratégias de desenvolvimento local endógeno. Se for preponderante a solidariedade, a participação e a gestão local sairiam fortalecidas do processo, mas se a lógica individualista, concorrencial e de mercado permear as iniciativas, a participação nada mais será do que a legitimação das estratégias dos interesses dominantes, tornando a descentralização uma fragmentação e a exposição da inclusão e equidade social ao esvaziamento. A autora identifica na defesa do desenvolvimento local endógeno uma dupla contraposição, quando vê na defesa do local uma interpretação não-nacional e nas iniciativas endógenas uma ausência da indução por fatores externos e não-Estado, alinhando-se à crítica de Brandão. Nesta última perspectiva, a argumentação corrente é a de que no local subsiste o controle dos processos econômicos e das decisões de investimento, o que seria a via para a integração do social com o econômico, algo por demais questionável dada a centralização e concentração econômica e de poder no sistema capitalista, no mais das vezes existente fora do espaço eleito para a ação.

Sem considerar a exogeneidade do processo, autores como Jara (1996) consideram que a emergência da valorização do local e da diversidade é resposta à globalização, e que ele (o local), seja qual for o recorte espacial com o qual se identifique, vem se tornando a unidade básica de governo capaz de proporcionar a satisfação das necessidades da população, assim como melhorar sua competitividade econômica. Dessa forma, como nunca visto, a participação das comunidades daria origem ao fortalecimento da solidariedade local através da tomada de decisões.

Contrapondo-se a esta visão, Braga considera que o desenvolvimento local endógeno pressupõe o “interesse local” como algo monolítico, livre de conflito e da

ação política que contempla os contrários. Seria apenas, segundo ela, algo convergente no discurso e não na prática. Isso favoreceria a dominância de um grupo fechado que representa seus próprios interesses e domina a cena política, com ausência de influências democráticas. Tomado qualquer que seja o ponto do tempo, sempre haverá na origem diferenças e particularidades nas economias locais/regionais, e a adaptação ao "consenso" praticamente inexiste, sendo, pois, o discurso "único" uma quimera. Dessa forma, maior cuidado é requerido na idéia de solidariedade local, que pressupõe universalidade, que sendo estratégia de um poder dominante (público ou privado) pode servir de apoio e estímulo ao abandono de políticas distributivas entre os espaços, mantendo assim congeladas as desigualdades econômicas e sociais intra-regionais existentes.

Uma outra questão relevante refere-se à interpretação do local como legitimo representante das relações sociais delimitadas pelas fronteiras político-administrativas. Vainer (1999) considera mais razoável identificar como "lugar" o recorte espacial no qual se dão as relações sociais, não necessariamente o mesmo do "local" constituído por um recorte territorial, uma mera circunscrição. "Local", enquanto recorte territorial ou divisão, representa uma abstração sem realidade ontológica, cuja justificação na vida social só merece reconhecimento para o pensamento analítico (LEFEBVRE, 1995). Tomar como idênticos "lugar" e "local" é problemático na visão de Lima Junior. Só haveria sentido se no "local" houvesse autonomia e homogeneidade internas que lhe confiram unidade de objetivos por identidade comum, idéia constantemente desmentida dadas as trocas culturais, tecnológicas e comerciais entre espaços vizinhos (LIMA JUNIOR, 2003, p. 171-172).

No caso da cidade do Rio de Janeiro, como se verá a seguir, entre as duas iniciativas de planejamento estratégico há dessemelhanças teóricas que apontam para uma maior solidariedade na segunda versão em detrimento de maior individualismo na primeira, no dizer de Braga, bem como na eleição de recortes espaciais diferentes maior aproximação da homogeneidade local considerada. À primeira vista, o esforço trocou as escalas, mas não transcendeu o local.

# 4 OS PLANOS ESTRATÉGICOS

Nas duas iniciativas de planejamento estratégico implementadas na Cidade do Rio de Janeiro, a primeira no início da década de 90 do século passado e a segunda na primeira década deste século, algumas particularidades emergem a partir de enfoques teóricos e recortes espaciais diferentes, que serão consideradas nos itens que seguem, e servirão para demarcar o quanto divergem em foco e prática, e convergem no que diz respeito à descontinuidade e descompromisso.

## 4.1 Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: dois olhares

O primeiro plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro teve início em 1993, quando a prefeitura realizou o seminário “Estratégias urbanas: Rio Barcelona” com o pretexto de discutir o planejamento urbano carioca à luz da experiência catalã, e foi publicado em janeiro de 1996, estabelecendo uma nova forma de planejar uma Cidade que extinguiu a secretaria de planejamento e desmobilizou o sistema de planejamento. Adotando como princípio básico em sua elaboração a participação cidadã – algo que pouco se viu, o Plano denominado “Rio Sempre Rio” procurou enfatizar relações de intercâmbio, negociação e colaboração através dos diversos segmentos da sociedade, cuja representatividade foi questionada posteriormente. O formato proposto seguiu o que se convencionou na literatura chamar de “modelo Barcelona”, e este batismo deveu-se a que os catalães, que haviam sido consultores em iniciativa similar naquela cidade espanhola, foram contratados para instruir o corpo técnico local em sua implementação.

Iniciativa surgida em um momento caracterizado por baixa auto-estima da população carioca, com a violência, a deterioração das condições de vida e a degradação do espaço urbano causando, entre outras conseqüências, a saída de inúmeras empresas da cidade, o Plano pretendeu mobilizar a coletividade para o desafio de pensar a Cidade de amanhã e encontrar consensualmente as formas de inseri-la neste futuro. Para tanto, através de um acordo de cooperação entre a Prefeitura, a Associação Comercial do Rio de Janeiro-ACRJ e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro-FIRJAN, coube à primeira a cessão de apoio logístico e de técnicos, enquanto para as demais a coordenação empresarial. Se a ACRJ e a FIRJAN

representavam o setor empresarial, supôs-se que a Prefeitura representasse os cidadãos, caracterizando a iniciativa como uma parceria público-privada (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, 1996). A partir da assinatura de um convênio entre as entidades anteriormente citadas constituiu-se o Consórcio Mantenedor do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) com o objetivo de custear, supervisionar e contratar a equipe técnica para a elaboração do plano. Esta equipe técnica compôs um Comitê Executivo, a quem cabia a coordenação do plano, e uma Assessoria Técnica. Quando da oficialização do Consórcio contratou-se a consultoria da TUBSA-Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A., que orientou tecnicamente o processo, e em complementação à estrutura organizacional do PECRJ foram criados dois órgãos decisórios: o Conselho Diretor e o Conselho da Cidade. No Conselho Diretor, instalado em 1994, 25 membros "representativos da pluralidade econômica e social da cidade"[34] deviam acompanhar a elaboração e implementação do plano, orientando o Comitê Executivo que a ele se subordinava; já ao Conselho da Cidade formalmente constituído no mesmo ano (1994), presidido pelo Prefeito e composto por 305 representantes - institucionais e 'personalidades relevantes' -, cabia "a função de supervisionar e aprovar as linhas estratégicas do Plano, em todos os seus níveis: diagnóstico, estratégias e objetivos"[35].

Basicamente o processo de elaboração do plano seguiu quatro fases: organização da cooperação público-privada, na qual realizou-se o pré-diagnóstico da cidade e a eleição dos temas críticos; diagnóstico, com a aplicação de questionário qualitativo, propostas dos grupos de diagnóstico e a consolidação do diagnóstico da cidade; projetos, na qual se elegeram os objetivos e prioridades, a seleção e proposta de projetos com cunho estratégico, e; homologação do plano.

Tomando como premissa a cidade homogênea, as mazelas cariocas foram diagnosticadas a partir da opinião de 120 cidadãos de "notório-saber", divididos em grupos que posteriormente geraram o objetivo central e as sete linhas estratégicas. Na terceira fase, já com a participação de "diversos segmentos da sociedade",

[34] RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, op. cit., p. 99.
[35] Ibid, p. 98.

catorze temas foram escolhidos para fazer a análise de projetos e propostas a serem impulsionadas para a cidade segundo prioridades estratégicas. Considerando-se os participantes no processo de elaboração e seu nível de participação para a produção do consenso desejado, e tomando como exemplo a opinião firmada em um dos documentos produzidos, a um dos atores é dado o maior destaque, “o empresário [que] é um ator social-chave da sociedade nesta empreitada de reconstrução da cidade” (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, 1993), já que esteve presente em todas as etapas – promoção, financiamento e execução. Se considerarmos a formação da idéia e acordos firmados pela Prefeitura, “a própria parceria público-privada realizada para a elaboração do plano já se constitui ela mesma numa primeira estratégia do PECRJ e condição de sustentação do mesmo” (FERREIRA, p. 96). Como ao empresário é dado maior destaque, sua lógica iria prevalecer e sua representatividade perante os demais agentes seria maior.

Considerando-se um indicador relevante para aferir os privilégios aos parceiros do poder executivo municipal a distribuição dos membros pelas diversas instâncias de poder do plano, a partir de sua estrutura organizacional Ferreira classificou os participantes segundo sua área de atuação e apurou que: a) no Consórcio Mantenedor, dos 51 participantes, 2% eram do governo e 98% representavam entidades empresariais; no Conselho Diretor, dos 25 participantes, 16% eram do governo, 40% representavam entidades empresariais, 12% representavam entidades de educação e cultura, 12% representavam os projetos em andamento, 8% representavam o PECRJ e 12% ligavam-se a outras formas de representação (cineastas, desembargadores e escritórios de advocacia), e; no Conselho da Cidade, dos 305 participantes 22,5% eram do governo, 36,5% representavam entidades empresariais, 3% representavam trabalhadores, 9% representavam a sociedade civil organizada, 20,5% representavam entidades de educação e cultura, 0,5% representavam o PECRJ e 8% tinham outras formas de representação que não a tipologia adotada (FERREIRA, 2000, p. 98; 100; 104). Apesar de no Conselho da Cidade a composição dos membros ser mais heterogênea, dois destaques devem ser feitos se considerarmos todas as instâncias: a principal representação é sempre a dos empresários e só no Conselho da Cidade houve representantes dos trabalhadores e da sociedade civil organizada, o que caracteriza a iniciativa como

um plano realizado entre empresários e governo, mas sem parte expressiva da sociedade (população em geral e seus meios de representação). Para uma idéia que pretendia abranger todos os segmentos da sociedade e adotou como princípio básico a participação cidadã, resulta visível a deselegância de desconsiderar os meios através dos quais o cidadão se faz ouvir e participar (entidades dos trabalhadores e da sociedade civil organizada). Reflexos desta postura ficaram explícitos no processo, quando alguns representantes insurgiram-se em participar de uma das fases posteriores à do diagnóstico por enxergarem nesta postura sancionamento à visão da qual não foram convidados a opinar (VAINER, 2000). Para outras instâncias, como, por exemplo, o Banco Mundial, em relatório de avaliação intitulado “Rio de Janeiro: City Study”, de Junho de 1999, diz que

> Em todos os aspectos, o Plano Estratégico foi um sucesso sem precedentes como um exercício de construção de consensos e participação: que tantas pessoas e organizações concordassem com uma ampla consideração do desenvolvimento econômico é, por si mesmo, uma conquista louvável. Para o governo municipal, o exercício também marca uma quebra com o passado: de olhar principalmente para a assistência dos governos estadual e federal em suas realizações para melhorar o bem estar econômico e social dos cidadãos, para o setor privado e organizações não governamentais como parceiros mais importantes no progresso.

Considerar um sucesso o Plano Estratégico, como *exercício de construção de consensos e participação*, se adeqüa a uma visão particular do desenvolvimento econômico que no processo exclui o cidadão. A contraposição entre a retórica da participação cidadã e a prática refletiu, portanto, a lógica do ator principal, o empresário, que planeja ações no nível da alta administração e posteriormente as executa buscando e/ou exigindo o comprometimento dos escalões inferiores, e de seus “parceiros”, para que os retornos resultem em maiores lucros e participação de mercado. Se, como já dito, no Consórcio Mantenedor 98% dos participantes eram representantes empresariais não se esperariam outros ideais e postura. Neste nível, formativo, dever-se-ia compor o arranjo institucional de forma tripartite – empresas, governo e sociedade – e paritária, para que se fizessem representadas as três lógicas – econômica, ou do mercado; política e social – e as decisões se dessem em colegiado. Abaixo do Consórcio Mantenedor, o Conselho Diretor – com 40% de representantes empresariais – orientou o Comitê Executivo na elaboração e implementação do plano (objetivo central e linhas estratégicas), que recorria em última instância ao Conselho da Cidade – com 36,5% de representantes

empresariais – para que sancionasse o que já havia sido decidido, motivo porque neste houve insurreição e descontentamento. O processo de implementação, portanto, seguiu uma lógica pré-determinada, delimitando espaços e hierarquizando decisões. Como afirma Mintzberg:

> se os planejadores são os donos do processo, se tomam conta da integração dos planos de diferentes subunidades, na verdade tiram o controle sobre a estratégia das próprias pessoas que devem concebê-la. Com os planejadores isolados em seus escritórios [...], todos os demais ficam reduzidos a meros implementadores. E isso abala o compromisso com o processo de formação de estratégia e também com as estratégias resultantes (2004, p. 141).

Por mais que os implementadores sejam tomados por boa vontade e propósitos nobres, o resultado das ações não será o mesmo caso sejam partícipes do planejamento. Mintzberg, citando Bass[36], afirma que as pessoas são mais produtivas quando operam seus próprios planos e não os de outrem, e cita este autor que considera que

> A produtividade e a satisfação são mais baixas quando se planeja para outros porque (1) a sensação de realização é menor quando se executa o plano de outra pessoa; (2) há uma menor tendência de tentar confirmar a validade do plano de outrem executando-o com sucesso – menos confiança em que pode ser feito; (3) há menos comprometimento em verificar se o plano funciona bem; (4) há menos flexibilidade e menos espaço para a modificação e a iniciativa fazerem melhorias em um plano prescrito; (5) há menos entendimento de um plano prescrito; (6) os recursos humanos não são tão bem utilizados; (7) há mais problemas de comunicações e erros e distorções conseqüentes ao seguir instruções; (8) existem sentimentos competitivos nascidos entre planejadores e executores, ao ponto de parecer que se os primeiros 'ganham', os outros 'perdem' (MINTZBERG, 2004, p. 141).

Os "perdedores" do primeiro plano estratégico, no dizer de Bass, que seguiam lógicas diversas da do mercado, ao operarem estratégias com as quais não se identificavam plenamente teriam sido menos produtivos, e comprometeram, em parte, os desejados retornos econômicos e a ambiência mais favorável aos negócios. Sob o ponto de vista do empresário os "perdedores" não são os implementadores ideais, tendo em vista que não maximizam seus objetivos. Com enfoque empresarial, o plano estratégico não absorve os anseios do cidadão, apenas impõe os que lhe são afetos.

---

[36] BASS, B. M. When planning for others. **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 6, no. 2, p. 151-171, apr./jun. 1970.

Ferreira, ao associar meios e fins considera que “a gestão democrática e a gestão estratégica da cidade refletem, assim, um grande debate hoje entre duas lógicas: a lógica do cidadão e a lógica do mercado” (FERREIRA, 2000, p. 237). O Plano Diretor, segundo a autora, é mais identificado com a gestão democrática da cidade e tem “um forte caráter social, expresso de início no objetivo básico de toda a política urbana do município, a saber, a garantia dos direitos sociais urbanos básicos a todos os cidadãos” (p. 193). Entretanto, como visto anteriormente, apenas 14,5% das cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes possuem Plano Diretor, o que não confere à lógica do cidadão significativa relevância ou superioridade, pois que deveria estar presente em 100% dos municípios. Sua existência também não é garantia do uso dos instrumentos que o Estatuto da Cidade oferece, com visto. Por outro lado, apesar de teoricamente mais ágil que o Plano Diretor, o plano estratégico tem escassa penetração nas diversas camadas da sociedade, dado que sua exposição não é ampla, dificultando a participação e a contribuição citadina em seu monitoramento e avaliação. Ferreira, ao abordar o plano como instrumento de gestão estratégica, diz que

> [...] na prática, o plano estratégico não é representativo do conjunto da população e tão pouco representa uma possibilidade, para a grande maioria da população carioca, de absorção no mercado de trabalho ou de melhoria da qualidade de vida. No PECRJ, prevaleceu a lógica do mercado na construção de um plano voltado para a inserção da cidade na economia global, atento para as novas demandas do capital em termos de infra-estrutura urbana e preciso na criação de uma aliança permanente de defesa dos interesses dos setores hegemônicos do Rio (FERREIRA, 2000, p. 238).

A percepção de Ferreira é correta na medida em que o modelo empresarial, ou clássico (e não o interacionista), mal adaptado à realidade de uma cidade, prevaleceu. Alinhado a este olhar e numa interpretação mais voltada à gênese da idéia estratégica, Lima Junior comenta que “as idéias não circulam por conta própria, elas dependem de atores que as conduzam e sua circulação e difusão responde aos interesses e às condições de indivíduos e grupos constituintes de um dado espaço social” (LIMA JUNIOR, 2003, p. 237). Se como demonstrou Ferreira o empresariado tem maior participação na matriz do processo, lendo Lima Junior diríamos que a autora identifica corretamente o Plano Estratégico da Cidade do Rio “Rio Sempre Rio” como afeto à lógica do mercado. Como política pública, idéias ganham aceitação segundo as condições materiais e políticas encontradas nos espaços em que se difundem (LIMA JUNIOR, 2003). Assim sendo, se à Prefeitura coube a

contratação de técnicos e apoio logístico ao processo, em sua lógica de ação exposta na parceria firmada pode-se ver intenções de mobilização do empresariado em projeto público, mas também capitulação aos interesses do setor privado. Se se propôs, a partir da leitura dos documentos produzidos a participação cidadã, por qual razão os trabalhadores e a sociedade civil organizada tiveram tão pouca representação? Mera retórica? O momento no qual foi instituída a iniciativa era crítico para a cidade do Rio de Janeiro e a mobilização destes atores configurar-se-ia em excelente oportunidade para, junto deles, propor novos rumos. Sua ausência é sintomática, e não impressiona que a imagem que subsiste desta iniciativa seja a de uso do cidadão para fins relacionados à lógica particular de cada poder, político e/ou econômico. Para Lima Junior a idéia estratégica não passa de estratégia de ação de atores coagidos, quando afirma que

> [...] resultante de senso prático, a defesa e adoção do planejamento estratégico exprime a tentativa de determinados agentes em enfrentar as coações e romper com as regras às quais estão sujeitos. A 'estratégia' chamada 'planejamento estratégico' aparece, nessa perspectiva, como uma resposta ajustada às condições do jogo (LIMA JUNIOR, 2003, p. 242-243).

O segundo plano estratégico implantado em 2001, chamado "As cidades da Cidade", foi visto como um desdobramento do plano anterior, apesar da metodologia e forma de aplicação terem sido diferentes. Nesta nova fase o plano estratégico voltou seu foco para as regiões da Cidade e agregou em sua concepção não apenas a sociedade civil organizada, mas também cidadãos. A este respeito, em mensagem à Cidade na apresentação da brochura do plano o Prefeito César Maia diz que

> [...] O Plano Estratégico II da Cidade do Rio de Janeiro – "As cidades da Cidade" – foi orientado no sentido de ampliar uma autêntica e mais representativa participação dos cidadãos comuns [...]. Nesta nova fase, o foco deixou de ser a busca de uma nova identidade para fortalecer a cidade e inseri-la de forma competitiva no cenário mundial, mas encontrar meios que pudessem indicar os caminhos em direção ao futuro desejável para cada região e, a partir da articulação harmônica e conciliada desses caminhos, construir uma cidade mais solidária, com igualdade de oportunidades para todos. [...] **As aspirações dos cidadãos podem ser efetivamente realizadas quando o planejamento estratégico é utilizado corretamente – e de forma consistente – como ferramenta para uma definição adequada e consensual de novos rumos. Seu instrumental proporciona ao administrador maior sensibilidade para auscultar a sociedade e melhor gerir os recursos públicos, intervindo, de forma mais democrática e precisa, no espaço comum, tendo como objetivo final a melhoria das condições de vida dos habitantes. Este é o escopo e a razão de ser do Plano**

> **Estratégico II – "As cidades da Cidade"** [...] (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 9; negrito acrescentado).

A idéia central que norteou a iniciativa foi a escolha de um modelo para cada uma das doze regiões nas quais a cidade foi recortada, com aglomerações espaciais que respeitaram as regiões administrativas já existentes, mas que em um caso particular não preservou a continuidade territorial (Figura 2)[37].

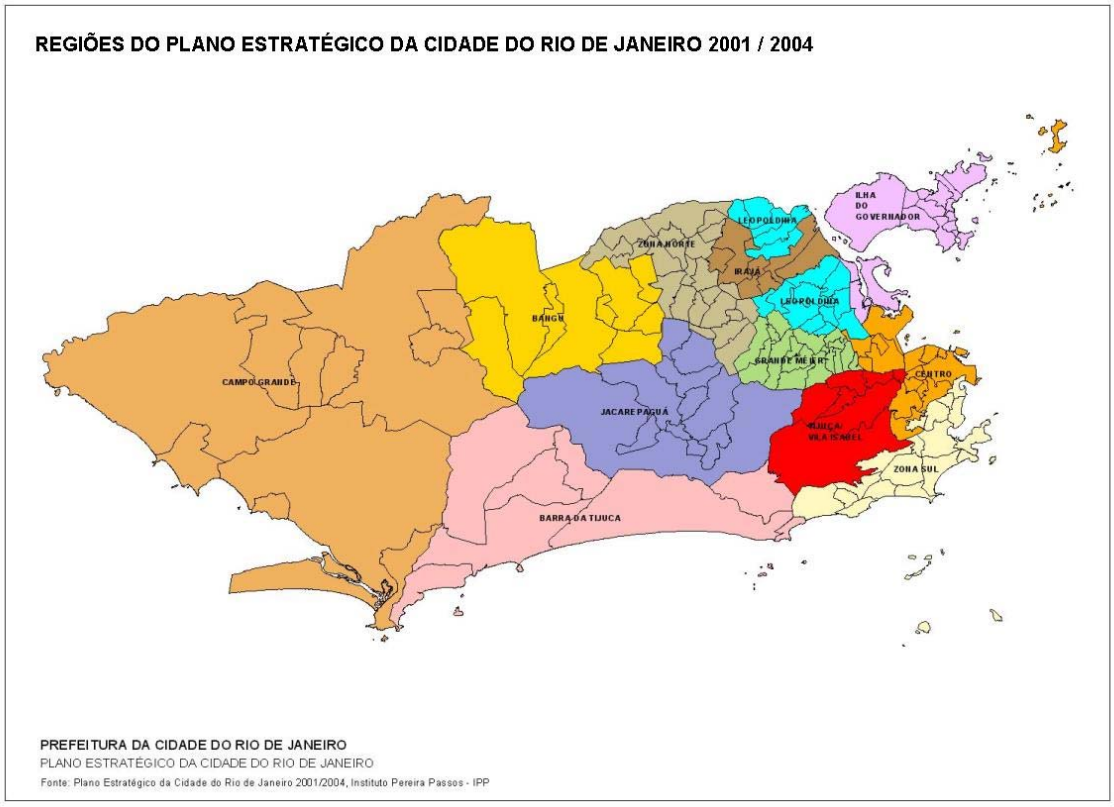


**Figura 2** – Regiões do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro

Nas diferentes regiões, tendo em vista a matriz teórica (desenvolvimento endógeno), dever-se-ia buscar cultura e valores em suas próprias raízes, motivos de orgulho, identidade e vocação em sua história. Deveriam identificar o seu papel específico na cidade e as formas de desempenhá-lo, definindo estratégias, programas e projetos que construíssem seus objetivos centrais, obtidos por consenso nas reuniões

[37] A região em questão é a da Leopoldina, cuja configuração espacial foi descontinuada pela região de Irajá. A prefeitura não esclarece os motivos para a divisão da região em duas partes. As regiões e seus recortes territoriais podem ser visualizadas em http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico.

plenárias das Comissões Regionais[38]. O plano estratégico 2001/2004 objetivava formar a mentalidade estratégica em cada uma das regiões aptas a identificar no presente as oportunidades do futuro, implantando de forma democrática e permanente a interação com os cidadãos e propondo a continuidade do processo de transformação da cidade independentemente das mudanças na sua administração (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004). O plano estratégico "As cidades da Cidade" foi formado por 12 planos estratégicos regionais simultâneos, com a perspectiva de monitoramento pela sociedade e seu envolvimento na impulsão dos projetos e dos planos, e a posterior avaliação de suas próprias propostas.

As informações necessárias para subsidiar as etapas de pré-diagnóstico, na qual foram levantadas as debilidades de cada região, e de diagnóstico, em que se obtiveram histórico e potencialidades, foram viabilizadas mediante dois instrumentos: a) inquérito qualitativo, com a aplicação de questionários de percepção entre os moradores de cada região, visando identificar pontos fracos (debilidades) e pontos fortes (potencialidades), e; b) análise de dados que pudessem ser regionalizados oriundos de diversas fontes, tais como IBGE, Instituto Pereira Passos-IPP, PNUD, IPEA, e outras (Tabela 7). No primeiro instrumento foram aplicados 1.377 questionários, com uma média de 115 questionários por região, o que veio comprometer seu uso e fragilizar seus resultados, tendo em vista que a região menos populosa (Barra da Tijuca) necessitaria de aproximadamente 380 questionários para que seus resultados fossem considerados estatisticamente significativos[39]. Nas reuniões plenárias da etapa pré-diagnóstico, "dedicada ao entendimento dos problemas e debilidades de cada região e à definição de propostas para a superação dos mesmos" (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004,

[38] Agrupamento criado pela mobilização da sociedade local, tendo em vista que "o Plano Estratégico 'As cidades da Cidade' considerou da máxima importância a participação de todos os segmentos da sociedade, incluindo instituições de pesquisa, iniciativa privada, jovens, mulheres e crianças, tendo sido tomadas todas as precauções para que as Comissões Regionais tenham representatividade e diversidade, também em relação aos bairros, de forma a tornar inquestionável a legitimidade dos trabalhos" (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 23). Apesar de desejada, a representatividade dos participantes por bairro não pode ser avaliada através do documento publicado pela Prefeitura, tendo em vista que a relação não contempla o bairro de residência. Por outro lado, a representação institucional também se viu comprometida em algumas regiões, como se verá adiante.

[39] Considerando-se conhecida a população para o estrato de 15 anos ou mais de idade (136.921 em 2000), nível de confiança de 95%, erro máximo tolerável de 5% e freqüência esperada de 50% nas categorias pesquisadas.

p. 27), os temas críticos tabulados a partir dos questionários de percepção e dos dados oficiais foram organizados mediante uma “Agenda Ajuda”, pauta auxiliatória para as discussões e que era complementada com sugestões dos participantes quanto aos caminhos necessários para a solução dos problemas. O entendimento dos presentes dos resultados obtidos nos questionários foram debatidos e corrigidos na medida que se identificavam ausências de tópicos em cada tema que não tivessem sido abordados nos dados oficiais, o que minimizou em parte a fragilidade dos resultados da percepção, posto que os presentes tinham visões locais particulares sobre a região (conjunto de bairros). Das discussões foram geradas propostas e grupos de trabalho para sua viabilização na etapa projetos, “dedicada à consolidação e complementação das propostas, além da definição dos parceiros e grupos de impulsão para a sua concretização” (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 31).

**Tabela 7** - Área bruta, população, densidade e variação relativa da população segundo as regiões do Plano Estratégico - 2000

| Regiões | Área bruta (ha, 2000) | População (2000) | Densidade bruta (habitantes/ha, 2000) | Variação relativa da população (1991-2000, %) |
|---|---|---|---|---|
| Cidade do Rio | 122 131 | 5 857 904 | 48.0 | 6.9 |
| Bangu | 12 236 | 659 649 | 53.9 | 9.7 |
| Barra da Tijuca | 16 559 | 174 353 | 10.5 | 43.7 |
| Campo Grande | 46 996 | 896 856 | 19.1 | 22.4 |
| Centro | 3 285 | 268 280 | 81.7 | -13.2 |
| Grande Méier | 3 035 | 434 945 | 143.3 | -6.7 |
| Ilha do Governador | 4 081 | 211 469 | 51.8 | 6.8 |
| Irajá | 2 548 | 326 772 | 128.2 | -1.1 |
| Jacarepaguá | 12 781 | 507 698 | 39.7 | 15.7 |
| Leopoldina | 4 435 | 654 571 | 147.6 | 2.6 |
| Tijuca/Vila Isabel | 5 517 | 367 005 | 66.5 | -7.2 |
| Zona Norte | 6 185 | 725 833 | 117.3 | 4.3 |
| Zona Sul | 4 387 | 630 473 | 143.7 | -1.7 |

Fonte: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - As cidades da cidade, 2004, p. 39.

Na etapa diagnóstico, “dedicada à identificação das potencialidades e vocações de cada região, à definição preliminar dos objetivos centrais e das linhas estratégicas para alcançá-lo e às propostas por linha estratégica, consideradas sob a visão endógena – ou das estruturas internas – da região como um todo” (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 28), os aspectos positivos predominaram na

"Agenda Ajuda", com informações relativas à identidade e motivos de orgulho das regiões, às áreas significativas (prédios, construções históricas), um relato histórico feito por convidado especial (antigo morador ou conhecedor da região), às potencialidades, manifestações culturais e vocações, aos objetivos centrais preliminares e à proposição de linhas estratégicas visando atingir o objetivo central. Nesta etapa também foram publicados no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro (D. O. M.) na forma de encarte com o título Rio Estudos, doze "Notas técnicas" contendo apresentação, histórico, debilidades e potencialidades de cada região[40], resgate histórico da trajetória da cidade do Rio ao longo de sua existência, com caracterização regional atual. Este subproduto da etapa diagnóstico foi determinante para o melhor entendimento e redação do objetivo central definitivo na etapa estratégias, "dedicada à definição das 'estratégias', aos seus objetivos específicos e à proposição de programas e projetos por cada objetivo específico" (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 30).

Para a concretização dos projetos decorrentes das estratégias firmadas, as reuniões da etapa projetos foram realizadas em três partes: na primeira, uniram-se objetivo central, estratégias e objetivos específicos por região, identificando os parceiros por programa e definindo o "tripé de impulsão", composto por três responsáveis: um pelo Plano Estratégico – coordenador da região –, um pela área técnica – técnico especialista no assunto –, e um pela sociedade, sendo esta pessoa credenciada para acompanhar, interagir, monitorar e envidar esforços para viabilizar o projeto. Na segunda parte priorizaram-se projetos por tema para servirem de base aos trabalhos do Orçamento Participativo em parceria com a Secretaria Municipal de Fazenda. A

[40] As notas técnicas de cada região e as respectivas datas de publicação no D.O.M. foram: "Bangu: Uma fábrica de tecidos transforma a paisagem rural", Rio Estudos nº 101 – Nota técnica nº 11, em 05/05/03; "Barra da Tijuca: A fronteira de expansão da cidade", Rio Estudos nº 94 – Nota técnica nº 4, em 28/02/03; "Campo Grande: Onde o rural e o urbano convivem", Rio Estudos nº 94 – Nota técnica nº 3, em 28/02/03; "Centro: O palco da história do País", Rio Estudos nº 95 – Nota técnica nº 5, em 28/02/03; "Grande Méier: A capital do subúrbio carioca", Rio Estudos nº 94 – Nota técnica nº 2, em 28/02/03; "Ilha do Governador: A porta de entrada da cidade", Rio Estudos nº 101 – Nota técnica nº 10, em 05/05/03; "Irajá: O berço dos subúrbios cariocas", Rio Estudos nº 97 – Nota técnica nº 7, em 20/03/03; "Jacarepaguá: O caminho dos desbravadores", Rio Estudos nº 97 – Nota técnica nº 6, em 20/03/03; "Leopoldina: Portos, trilhos e estradas: caminhos para expansão", Rio Estudos nº 98 – Nota técnica nº 9, em 02/04/03; "Tijuca: Onde a floresta abraça a cidade", Rio Estudos nº 98 – Nota técnica nº 8, em 02/04/03; "Zona Norte: A região que nasceu sobre trilhos", Rio Estudos nº 65 – Nota técnica nº 1, em 09/08/02, e; "Zona Sul: A imagem do carioca", Rio Estudos nº 108 – Nota técnica nº 12, em 27/06/03.

terceira parte foi elaborada pela Comissão Paritária do Orçamento Participativo, constituída por representantes da sociedade civil eleitos durante as reuniões de homologação dos planos estratégicos regionais, para a qual os projetos que pudessem ser executados com recursos municipais foram encaminhados. As propostas apresentadas para votação foram agrupadas em temas previamente selecionados, como desenvolvimento econômico, saúde, educação, esporte e lazer, cultura e meio ambiente, entre outros. As sessões plenárias escolheram três projetos em cada um dos sete temas, totalizando 252 para as 12 regiões. Após aplicação de critérios técnicos foram priorizados 55 projetos e incluídos no orçamento municipal de 2003. Para o orçamento de 2004 utilizaram-se os mesmos critérios adotados no ano anterior e como resultado foram aprovados mais 63 projetos, totalizando 118 projetos dos planos estratégicos regionais incluídos no orçamento municipal.

Sendo uma cidade que possui inúmeras instituições de ciência e tecnologia, o plano estratégico “As cidades da Cidade” se propôs desenvolver trabalhos em parceria com instituições de pesquisa, universidades e outros centros de excelência, prevendo também a cooperação universidade-empresa-sociedade, como ocorrem nos programas para desenvolvimento de novas incubadoras de empresas e parques tecnológicos, visando à sua multiplicação. Uma das linhas estratégicas adotadas foi a de provocar uma participação efetiva das instituições de pesquisa na sua elaboração, além de manter intercâmbios com as empresas e instituições na criação, domínio e utilização de tecnologia.

Ao foco no desenvolvimento endógeno e à participação das instituições de ciência e tecnologia, uniu-se o trabalho em rede, terceiro aspecto que compôs os fundamentos do Plano Estratégico “As cidades da Cidade”. Sobre este ponto a Prefeitura vê a cidade como um campo rico

> [...] no qual se desenvolvem, de forma natural e espontânea, redes de relações entre indivíduos, grupos sociais e instituições sendo, portanto, um lugar fértil em oportunidades de colaboração. [...] Um Plano Estratégico que trabalha em rede propicia estabelecer de modo mais amplo, rápido e eficaz, oportunidades de cooperação. Conceitos como gestão em redes e gestão do conhecimento podem ser sintetizados como ‘artes de maximizar sistematicamente as relações de cooperação’ (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 23).

As Comissões Regionais representaram o que mais se aproximava do trabalho em rede, uma vez que pretenderam agregar instituições e citadinos para, através das potencialidades locais gerar projetos em torno de fins comuns. Seu fortalecimento era, pois, o caminho para pavimentar a rede de relações entre indivíduos, grupos sociais e instituições, mas seu funcionamento ateve-se apenas à seqüência de etapas propostas na realização do plano estratégico, e não há evidências de outras reuniões que tenham sido feitas sem que a Prefeitura, através de sua assessoria especial, tenha convocado. Na medida em que as Comissões adotaram postura reativa, deram às lógicas econômica – ou do mercado – e política o controle do processo, e ficaram à mercê das homologações. Reuniões de trabalho serviriam principalmente para gerar discussões e convívio, e a regularidade seria caminho para a perpetuação do grupo, mas não necessariamente de seus membros, que poderiam sofrer mudanças em espaço aberto, sem barreiras à entrada ou saída. Na medida em que as etapas de monitoramento e avaliação não se consolidaram, as reuniões deixaram de existir e as Comissões se diluíram.

### *4.1.1 Rio Sempre Rio e As cidades da Cidade: o que mudou?*

Considerando-se as questões colocadas anteriormente, relativas à implementação das duas iniciativas, identificamos diferenças que abrangem a matriz teórica, a forma de aplicação e o novo arranjo institucional, tendo em vista a re-orientação expressa na mensagem à cidade pelo gestor municipal, o Prefeito César Maia, que ocupava (entre 1993 e 1996) e ocupa o Palácio da Cidade desde 2001, objetivando ampliar a participação dos cidadãos comuns em recorte espacial inferior ao da primeira iniciativa.

No que diz respeito à matriz teórica de cada uma das iniciativas, enquanto na primeira a visão de cidade competitiva e global, de concorrência interurbana e marketing territorial levou a que o modelo de planejamento estratégico adotado fosse o clássico, desenvolvido pela Universidade de Harvard e com forte característica empresarial, na segunda iniciativa o modelo teve cunho interacionista, com maior reconhecimento do papel das coletividades públicas e participação dos atores locais no processo de planejamento, na medida em que procurou na teoria do desenvolvimento endógeno mobilizar cultura, valores, história, motivos de orgulho,

identidade e vocação de cada uma das regiões no qual o processo foi implementado. Se no primeiro plano havia um olhar homogêneo sobre uma cidade de cerca de 5,5 milhões de pessoas, no segundo plano reconheceu-se a heterogeneidade do suposto espaço único, a partir do recorte em doze regiões com planos específicos para cada uma delas consideradas cidades[41] *per se*, motivo por que o plano é batizado “As cidades da Cidade”.

O processo de adaptação e mudança de foco na segunda iniciativa foi gerado a partir do retorno do Prefeito César Maia ao Palácio da Cidade, e sua operacionalização orientada por ele à diretora-executiva da assessoria especial criada para este fim, Cecilia Castro, que historia a seguir os contatos:

> Conversamos sobre o desenvolvimento local, o desenvolvimento endógeno, as subprefeituras, a interação com as universidades, a aproximação com o cidadão e um Plano Estratégico voltado para as características locais. Um outro olhar. Um foco nas características de cada região da cidade. Definimos então a elaboração de planos regionais com um pouco mais de uma dezena de regiões. A intenção era descobrir e conhecer melhor esta cidade para melhorar o planejamento de nossas ações. Cada região seria estudada através de sua história e depois traçaríamos sua visão de futuro. Este trabalho subsidiaria e melhoraríamos nossos planos gerais, os planos setoriais, o processo participativo e traria vários desdobramentos. Teríamos braços e orçamento? Na primeira tentativa, descobrimos que seria inviável financeiramente usarmos o mesmo método e equipe para aquela dezena de planos. Em seguida veio o desafio: a metodologia para que aquela dezena de planos fosse feita simultaneamente em um curto espaço de tempo para que pudesse ser útil ainda naquela gestão. Levamos nove meses para desenharmos o foco, os conceitos, o método e as pesquisas. Saímos em campo com tudo preparado. Estávamos dando continuidade e melhorando o processo de Planejamento Estratégico anterior com os recursos que tínhamos disponíveis. O foco dava uma guinada para o desenvolvimento endógeno, a metodologia dava uma guinada para a participação aberta e a forma de aplicação usava tecnologias disponíveis mais modernas. Então vejamos: a) o foco no desenvolvimento endógeno: o olhar interno, de descoberta e principalmente do aprendizado do processo pelos dois lados: governo e sociedade. Revisitamos a história de cada região; b) um método que viabilizasse a sua realização e que fosse estruturado em conjunto com as universidades e as instituições de pesquisa. O Ministério de Ciência e Tecnologia foi nosso parceiro. Assunto que merece ser estudado em separado. Foi um sucesso; c) quanto à forma de aplicação, usamos muito a percepção da sociedade – a participação foi totalmente aberta –, todos puderam participar,

[41] Tomando como premissa o contingente populacional para delimitação do intervalo no qual se inserem as cidades médias – entre 100.000 e 500.000 habitantes, metade das regiões do Plano Estratégico “As cidades da Cidade” são médias e as demais, grandes.

> procuramos a simultaneidade e principalmente a isenção (Cecilia Castro, entrevista a este autor em 20 de agosto de 2007).

A atuação regional motivada pelo Prefeito César Maia em sua segunda gestão, vista sob a ótica da ausência do sistema de planejamento com a qual lidou em sua primeira passagem, implicaria maior embaraço, dado que tornaria mais complexo lidar com uma nova escala (doze recortes) e as já existentes funções de governo expressas no conjunto de suas secretarias temáticas (urbanismo, meio ambiente, trabalho e renda, desenvolvimento econômico, assistência social, etc.). A criação da assessoria especial do Plano Estratégico veio contribuir para agravar a situação de uma máquina desestruturada, gerida no primeiro escalão por secretários políticos – diferentes daqueles da primeira gestão, mais técnicos –, trazendo inovações operacionais que deveriam se irradiar. A este respeito, Cecilia Castro comenta:

> Entendendo toda a máquina da prefeitura, todo o território do município e sua população, o Plano Estratégico teve a oportunidade de introduzir propostas estruturantes para a administração que, se implementadas, se traduzirão em um importante legado para o processo de planejamento da cidade, tais como: a) a inauguração de um processo participativo aberto a todos; b) a inauguração do processo de orçamento participativo organizado em cada região da cidade; c) a participação na organização do Plano Plurianual (PPA); d) a elaboração da proposta de regionalização da Cidade que servirá tanto para o planejamento quanto para a descentralização administrativa da cidade, proposta esta que hoje está contida no Plano Diretor em tramitação na Câmara Municipal; e) a participação intensa da equipe técnica do Plano Estratégico no Plano Diretor em todos os seus grupos técnicos; f) a prestação de um serviço transversal de articulação dos diversos órgãos com a sociedade e as universidades (Cecilia Castro, entrevista a este autor em 20 de agosto de 2007).

Na medida em que as contribuições decorrentes do plano estratégico sejam entendidas como interferências indevidas junto aos responsáveis pelas secretarias de governo, caberá ao Gestor Municipal impor adaptações, exceto se as iniciativas sejam encampadas pelo corpo técnico de cada secretaria. A este respeito, a proposta de uma nova regionalização da cidade com a ampliação do número de áreas de planejamento (AP) de cinco para dezesseis, tendo como premissa o respeito às atuais regiões administrativas (RA) e a geração de informações por recorte mínimo (bairros) foi encampada pelos técnicos responsáveis pelos sistemas gerenciais de cada órgão do primeiro escalão, que os adaptou, algo de há muito ansiado. Sua inserção na revisão do Plano Diretor expressa os benefícios que o planejamento estratégico pode trazer, quando sua agilidade se consolida no

arcabouço legal da cidade. Este exemplo ilustra a contribuição que o plano traz, em complemento a algo que não existe – o sistema de planejamento. Cecilia Castro expõe esta visão quando assevera que

> O Plano Estratégico vem complementar a função de Planejamento, sem substituí-la, no que diz respeito: a) aos diagnósticos, que podem servir para os planos gerais e setoriais elaborados em toda a administração; b) à definição do que cada região da cidade ou o Rio como um todo quer ser no futuro; c) à definição de estratégias para atingirem os objetivos propostos (Cecilia Castro, entrevista a este autor em 20 de agosto de 2007).

Portanto, longe de pretender ocupar lugar de destaque ou capitanear a função de planejamento, ao plano estratégico caberia compor, subordinar-se a órgão com fim adequado à função, diferentemente daquele que já houve, sendo hoje adaptação moderna, consubstanciada por estrutura de planificação com olhar de futuro e capilaridade nos escalões hierárquicos, diferentemente da gestão orçamentária característica de órgão fazendário, que acaba prevalecendo quando a estrutura se desmonta. Neste novo sistema o plano estratégico seria norteador das ações da máquina pública e elo de ligação entre o gestor municipal e o citadino, fortalecendo seu envolvimento e dando transparência à sua postura em prol do bem-estar coletivo. Ao extrair elementos dos anseios da população o plano estratégico devolve, pois, à coletividade papel de proeminência em seu próprio destino, e evidencia as qualidades administrativas do gestor, que na condição de articulador tenderá a gerar convergência entre as três lógicas – econômica, ou do mercado, política e do cidadão. Cecilia Castro converge com esta idéia quando diz que

> O Plano Estratégico comporia um novo sistema de planejamento onde todos os planos gerais e setoriais estariam articulados através do conteúdo do Plano Estratégico, que contém a percepção e os anseios da sociedade, além de contribuir na articulação desses planos, compor um sistema contínuo de planejamento, e ainda um sistema de acompanhamento e controle exigido pelo Estatuto da Cidade (Cecilia Castro, entrevista a este autor em 20 de agosto de 2007).

Na medida em que o planejamento estratégico aproxima a sociedade da máquina pública e das instituições socioeconômicas locais, cria um novo espaço e modo de contribuição do citadino à gestão da cidade, diferenciado daquele que existe na Câmara Municipal e ao qual se alia. Beneficia o fortalecimento da cidadania e o processo democrático. Para Cecilia Castro

> O Plano pode ser traduzido como um exercício de cidadania e de democracia. É um aprendizado para ambos, governo e sociedade,

> melhorando, portanto, esta relação e por conseqüência a gestão da cidade, uma vez que: a) a sociedade aprende ou descobre sobre sua história e seu lugar, aprende como a prefeitura funciona, como interage e discute com os técnicos competentes suas próprias idéias; b) o governo aprende sobre a realidade dos habitantes, suas propostas e anseios, melhorando a relação governo-cidadão; c) um novo sistema de planejamento contará com linhas mestras definidas com a sociedade (Cecilia Castro, entrevista a este autor em 20 de agosto de 2007).

A aproximação com a população gerada na segunda versão de plano estratégico, porém, não recebeu o apoio necessário por parte da prefeitura, tendo em vista que o "exercício de cidadania e de democracia" se viu esvaziado com a interrupção das etapas[42]. Se o aprendizado é decorrência da convivência, a sociedade se ressente do abandono a que foram relegadas as Comissões Regionais, meio pelo qual a cidadania e a democracia se fortaleceriam. Os grupos se reuniam seguindo agendamento da prefeitura em locais de visibilidade regional (universidades, escolas, empresas, clubes, shoppings, teatros, subprefeituras), e os encontros eram capitaneados pela equipe da assessoria do Plano Estratégico, os denominados animadores do processo. Após a homologação dos planos regionais e a inserção das propostas no orçamento participativo, deu-se início à fase de impulsão e à articulação entre os planos (fase interna da assessoria), o que requeriria maior envolvimento dos responsáveis pelos grupos de trabalho das Comissões Regionais, e seu acompanhamento exporia os erros e acertos dos caminhos trilhados que ficariam visíveis nos segmentos de monitoramento e avaliação. Antes, porém, deste prosseguimento, no ano que antecedeu a eleição municipal de 2004, as reuniões deixaram de ser marcadas. Não há como atribuir ao período eleitoral a interrupção do processo, mas o comprometimento da imagem pública da prefeitura, ante a falta de credibilidade política vivenciada nos dias de hoje, poderá se fazer sentir *a posteriori*, uma vez que as Comissões eram compostas por formadores de opinião regionais. A sobrevivência das Comissões, portanto, ficou à mercê da lógica política, e não da do cidadão.

---

[42] A publicação do plano estratégico cita os seguintes segmentos e etapas: 1. Planos regionais, com as etapas de sensibilização, pré-diagnóstico, diagnóstico, estratégias, projetos e homologação; 2. Orçamento participativo; 3. Articulação entre os planos; 4. Impulsão, de projetos e planos; 5. Monitoramento, de projetos e planos; 6. Avaliação, de projetos e planos; 7. Atualização do plano geral, ou seja, o plano estratégico "Rio Sempre Rio", e; 8. Observatório (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 24).

Apesar da interrupção das etapas, Cecilia Castro externa a opinião que ainda há desejo de continuidade do processo, ao colocar que

> A nossa intenção era melhorar a gestão da cidade através do reforço da relação com as Comissões Regionais, que já haviam interagido em alto nível com o governo na ocasião. Entretanto, conjunturas diversas nos fizeram interromper as reuniões por algum tempo. O processo deve ser retomado em breve e, sempre que voltarmos, tentaremos não só corrigir rumos, mas também aperfeiçoar a metodologia e as tecnologias aplicadas. Este ano retomaremos o Orçamento Participativo. Em seguida faremos uma revisão do Plano "As cidade da Cidade" com base na nova regionalização a ser aprovada no Plano Diretor, aprofundando a relação governo-sociedade quando outros elementos serão introduzidos no processo como, por exemplo, a questão do aquecimento global. Em paralelo iniciaremos um novo foco: o processo do Plano Estratégico da Região Metropolitana (Cecilia Castro, entrevista a este autor em 20 de agosto de 2007).

A julgar pelo pouco apoio recebido em momento adequado do processo, quando as condições para o fortalecimento da relação governo-sociedade eram propícias, o retorno das reuniões das Comissões Regionais pela prefeitura pode estar comprometido pela ausência de confiança mútua, já que as expectativas dos integrantes, ante o rompimento unilateral da parceria, podem ter-se alterado, bem como os componentes deverão sofrer modificações, o que leva à descontinuidade do trabalho empreendido. Por outro lado, a nova configuração das regiões, *per se*, irá gerar conflito com a anterior, o que implica que os segmentos e etapas provavelmente deverão ser repetidos, aproximando a desejada revisão de uma segunda versão do plano "As cidades da Cidade", ou melhor, um novo plano estratégico. Outrossim, ante a dificuldade interna que se avizinha, o plano metropolitano, dada a dedicação necessária para sua articulação política e técnica, torna-se praticamente inviável.

Um outro aspecto que merece consideração diz respeito a alguns elementos da teoria que deu suporte ao novo olhar, no dizer de Cecilia Castro, na segunda iniciativa de plano estratégico. Como visto anteriormente, no processo de desenvolvimento endógeno se identificam três dimensões: uma econômica, relacionada ao sistema produtivo local; uma sociocultural, relacionada aos valores da sociedade local e ao arranjo institucional; e outra política, viabilizada pelas iniciativas locais e que fortalecem a convivência (entorno local), a produção e o desenvolvimento sustentável. Por serem complementares, se por algum motivo uma

das dimensões não se vê contemplada o processo não seria pleno. Ao observar a evolução das regiões nas quais os planos estratégicos foram implementados, vê-se que em cinco delas houve perda de população (Centro, Grande Méier, Irajá, Tijuca/Vila Isabel e Zona Sul) no período intercensitário (1991 a 2000) que precedeu o trabalho. Todas as regiões citadas possuíam densidade bruta superior à média da cidade (Tabela 7), o que pode sugerir esgotamento ou deseconomias de aglomeração, mas os motivos deste deslocamento populacional são certamente variados, particulares a cada um dos recortes. Seja qual for a motivação, emergem duas questões: 1) se for contínua, e a radiografia em 2000 apenas tiver registrado parte do que ainda se manifesta, os valores locais – raízes, cultura, história e identidade – levantados no questionário de percepção a partir de 2001 estão se perdendo ou modificando, e o sistema produtivo local deverá refletir esta alteração. Assim sendo, mesmo que o trabalho tenha se consolidado nos dois anos após o levantamento das informações qualitativas, os parâmetros sobre os quais se baseou devem ser revistos continuamente, para que o processo de desenvolvimento endógeno se estabeleça. O meio mais eficaz para esta nova leitura seriam as Comissões Regionais; 2) os valores locais não seriam homogêneos em espaços que transcendam bairros, que possuem raízes culturais e históricas que os levaram a esta condição. Supor que numa região formada por diversos bairros haja características culturais cujo conhecimento se pretenda pleno entre seus habitantes, e este entendimento se expresse em um objetivo central construído com reduzido número de representantes da diversidade natural do agrupamento, cria sérios embaraços para a continuidade do planejamento estratégico, com rebatimentos na articulação e no monitoramento dos planos. Na medida em que no arranjo institucional proposto, ou seja, nas Comissões Regionais, haja representatividade bairrista, algo que não se procurou firmar no trabalho desenvolvido, minimizam-se as tensões que provavelmente emergiriam na etapa de avaliação.

## 4.2 Redes e cooperatividade: o arranjo institucional e as comissões regionais

A proposição do desenvolvimento endógeno local, como visto, implica que os sistemas produtivos locais sejam estruturados segundo redes nas quais se dão as relações que favorecem o intercâmbio, não só de produtos e serviços entre os atores, senão também de conhecimentos tecnológicos e de formas de

comportamento. Nos sistemas produtivos locais as relações se baseiam no conhecimento que uns atores têm dos outros, na confiança mútua que se gera paulatinamente, além do benefício que reporta ao comércio e os intercâmbios de bens e serviços (VAZQUEZ BARQUERO, 1999). Os sistemas produtivos locais se compõem de um sistema de redes internas que dão lugar à multiplicidade de mercados internos e a intercâmbios de informações e conhecimentos que propiciam o desenvolvimento de relações de cooperação e de competitividade entre as empresas (PIORE; SABEL, 1984). Em suma, a rede 'industrial' é formada por atores (as empresas do sistema produtivo local), pelos recursos (humanos, naturais, as infra-estruturas), pelas atividades econômicas (de caráter produtivo, comercial, técnico, financeiro, assistencial) e suas relações (interdependências e intercâmbios) (VAZQUEZ BARQUERO, 1999). O sistema de relações e conexões entre atividades e entre empresas tem sido criado historicamente e forma parte da cultura social e produtiva da comunidade local, com formas diferentes em cada localidade. Redes de relações entre indivíduos, grupos sociais e instituições são, portanto, meios de gerar oportunidades de colaboração para o bem comum.

A mera existência das relações formais ou informais, entretanto, não garante aos agentes disposição em cooperar mutuamente. Se não se institui meios para que entre em cena a cooperatividade, torna-se questionável o potencial de desenvolvimento que países, regiões, estados, microrregiões, municípios e comunidades de diversos tipos possam alcançar. O meio pelo qual podem ser obtidos os frutos do desenvolvimento local são os sistemas produtivos locais – ou redes, e a forma de viabilizá-los são os arranjos institucionais ou estratégias cooperativas (unipartites, bipartites ou tripartites). Quando se torna sistemática a disposição em agir em conjunto surge a cooperatividade sistêmica, definida como "o exercício da cooperação entre os agentes que compõem um determinado todo, beneficiando todas as partes que o constituem e o meio onde ele se insere" (MONTEIRO, 2003, p. 7). Segundo o autor, a cooperatividade sistêmica pode influenciar as dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais de sua existência. Cooperatividade, entendida como a capacidade maior ou menor de cooperar, tem como característica um "elevado grau de complexidade, por conta principalmente da multiplicidade de seus componentes, do elevado número de variáveis intervenientes e da infinitude de interações que ocorrem entre eles e com o

meio onde se inserem" (op. cit., 18-19), e o padrão de organização dos sistemas e modos de regulação de suas interações caracterizará sua natureza. As mudanças sistêmicas possíveis produzidas mediante a aplicação da cooperatividade dependerão dos padrões de organização (se piramidais ou horizontais), dos modos de regulação das relações (democráticas) e do comportamento dos agentes (exercício da cooperação).

Quando as redes são formadas em arranjos cooperativos sistêmicos surgem "vantagens cooperativas sistêmicas", e as estratégias cooperativas criadas em modelos organizacionais especiais que possibilitem interação continuada entre os agentes cooperantes virão expressar ganhos políticos – melhoria da governança e da governabilidade –, sociais – aumento da comunalidade –, culturais – preservação das riquezas espirituais criadas pelos diversos povos –, ambientais – preservação das condições propícias à vida –, e econômicos – ganhos de escala, acesso a novos mercados, redução de custos, poupança de recursos, aumento do poder de barganha em compras e vendas internas e externas à rede e acesso a novas tecnologias. (MONTEIRO, 2003). Segundo Monteiro, "[...] cooperação que beneficia as partes e prejudica o todo não é sistêmica. Portanto, quando se trata de processos includentes, integradores e promotores da sustentabilidade do desenvolvimento, as vantagens cooperativas precisam ser sistêmicas" (2003, p. 31).

Apesar de identificar três tipos de estratégias cooperativas (unipartites, bipartites e tripartites), consideramos o melhor arranjo institucional aquele que contempla as esferas do mercado (lógica econômica), da sociedade civil (lógica do cidadão) e do Estado (lógica política), que Monteiro caracteriza como tripartite. Para tanto, em cada uma das esferas deve haver o reconhecimento do poder das demais, pois isso determinará a possibilidade ou impossibilidade de elaborar estratégias cooperativas sistêmicas. A convivência nesse arranjo institucional não é simples, entretanto. Monteiro as identifica simbolicamente como a feira (mercado), a praça (sociedade civil) e o palácio (Estado) e sua interação será pautada por divergências e convergências, conflitos e consensos, dissonâncias e consonâncias. Quanto à institucionalização da estratégia cooperativa, o autor afirma que a

> condição para a composição de um tripé de cooperação com as forças do Estado e do mercado nas condições atuais de globalização é a existência de uma sociedade civil potente. Mas, na vigência de padrões de organização verticalizados e de modos de regulação

> autocráticos, o poder da sociedade civil não é uma dádiva, é uma árdua conquista (MONTEIRO, 2003, p. 41).

É importante considerar que cada uma das esferas possui sua lógica: o mercado, a do lucro; o Estado, a da perpetuação e dominação políticas; e a sociedade civil, a qualidade de vida e bem-estar. Ao mercado interessam ações que impliquem penetração e consolidação de produto visando aumento do lucro; ao Estado, enquanto poder temporal, a visibilidade junto à comunidade será tanto maior quanto for sua dominação política da comunidade em questão - consolidando espaço - ou se por oportuno puder angariar dividendos políticos de sua atuação em comunidades com pouca penetração política, bem como se fará ausente em anos pré-eleitorais. À sociedade civil caberia cobrar de ambas as esferas, mediante sua ação e posicionamento, os resultados desejados em bem-estar e qualidade de vida. Se na implementação da estratégia tripartite as esferas estiverem cientes que, ao defenderem suas lógicas em conjunto haverá vantagens cooperativas sistêmicas, o resultado da união irá gerar desenvolvimento para todos; caso contrário, a convivência tornar-se-á divergência permanente, mediante posturas isoladas e não-cooperativas.

No caso das estratégias cooperativas tripartites, os pactos, fóruns e conselhos, formais ou informais, institucionalizados ou virtuais, são as estruturas de organização e de formação de parcerias mais utilizadas para implementá-las. O campo de aplicação deste arranjo é o “espaço público”, que aqui não se confunde com o governamental, mas é sim um espaço especial de compartilhamento de responsabilidades pelos agentes das três esferas. É o lugar da gestão compartilhada, novo tipo de governança ligado aos processos includentes, integradores e promotores da sustentabilidade do desenvolvimento. Nele exercita-se o planejamento e a efetivação de ações em parceria, cuja aplicação pode ser territorial ou temática. A julgar pelo arranjo criado na segunda iniciativa de planejamento estratégico na cidade do Rio de Janeiro, as Comissões Regionais são o *locus* no qual as estratégias cooperativas deveriam ser implementadas, já que unindo o conceito de rede ao de cooperatividade sistêmica numa organização horizontal, a representação regional das esferas do mercado, da sociedade civil e do Estado poderia promover o fortalecimento e benefício de todos.

**Tabela 8** - Classificação dos participantes das comissões regionais por região do Plano Estratégico

| Participantes | Região | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bangu | Barra da Tijuca | Campo Grande | Centro | Grande Méier | Ilha do Governador |
| Total | 264 | 177 | 314 | 322 | 319 | 250 |
| Cidadãos | 208 | 124 | 233 | 237 | 224 | 202 |
| Grupos de trabalho | 33 | 30 | 43 | 35 | 30 | 29 |
| Entidades representadas | 56 | 53 | 81 | 85 | 95 | 48 |
| Empresariais/empresas | 7 | 10 | 16 | 15 | 13 | 6 |
| Trabalhadores | 1 | - | 5 | 3 | - | 2 |
| Sociedade civil organizada | 12 | 13 | 9 | 14 | 20 | 8 |
| Educação e cultura | 6 | 3 | 13 | 13 | 25 | 7 |
| Governo | 26 | 26 | 32 | 32 | 34 | 22 |
| Outros | 4 | 1 | 6 | 8 | 3 | 3 |

| Participantes | Região | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Irajá | Jacarepa-guá | Leopoldina | Tijuca/Vila Isabel | Zona Norte | Zona Sul |
| Total | 173 | 298 | 287 | 345 | 324 | 270 |
| Cidadãos | 130 | 227 | 227 | 267 | 263 | 208 |
| Grupos de trabalho | 36 | 26 | 31 | 32 | 31 | 30 |
| Entidades representadas | 43 | 71 | 60 | 78 | 61 | 62 |
| Empresariais/empresas | 4 | 4 | 4 | 4 | 8 | 9 |
| Trabalhadores | - | - | 1 | - | - | - |
| Sociedade civil organizada | 4 | 22 | 15 | 13 | 18 | 15 |
| Educação e cultura | 9 | 18 | 9 | 34 | 6 | 9 |
| Governo | 24 | 25 | 28 | 26 | 27 | 27 |
| Outros | 2 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 |

Fonte: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - As cidades da Cidade, 2004, p. 223-259.

O arranjo institucional do primeiro plano, como se observou a partir da crítica de Ferreira, sublinhou a parceira entre o governo e os empresários sem, contudo, contar com a sociedade civil organizada ou não em sua geração. Já na segunda iniciativa, baseando-se na tipologia criada por Ferreira, em cada uma das regiões foram convidadas instituições locais representativas do governo (municipal e estadual), dos empresários (empresas e associações patronais), dos trabalhadores (sindicatos), da sociedade civil organizada (associações de classe), da educação e cultura (escolas, coordenadores regionais de ensino, instituições de ciência e tecnologia), bem como de outras instâncias não classificadas anteriormente, e o próprio cidadão pôde participar das reuniões plenárias opinando, intervindo e sugerindo idéias, compondo a comissão regional sem participar dos grupos de trabalho temáticos (Tabela 8). Comparativamente à primeira iniciativa, observa-se

que, não só à sociedade foi conferida maior importância, inclusive quanto à sua influência no processo – o diagnóstico foi submetido à sua apreciação e concordância –, como sua inserção nos grupos de trabalho foi livre. Tomando a participação como indicador e a tipologia de Ferreira como referência, com base nas informações dispostas na Tabela 8 observa-se que do total dos membros presentes às reuniões regionais, 23,7% eram representantes identificados, sendo: 3,0% empresariais/empresas; 0,4% de trabalhadores; 4,9% da sociedade civil organizada; 4,5% de educação e cultura; 9,8% do governo e, 1,1% de outras instituições não identificadas. Excluindo-se os representantes identificados, 76,3% eram cidadãos, dois quais apenas 11,5% participaram dos grupos de trabalho. Vê-se, pois, que, se na primeira iniciativa de plano estratégico a participação cidadã foi inexpressiva, na segunda iniciativa o comprometimento empresarial ficou muito aquém do desejado, assim como também as plenárias regionais, comparativamente à população residente, tiveram diminuto contingente, e esta particularidade pode ser explicada pela pequena divulgação.

Assim, se a idéia era ter maior pluralidade o resultado foi razoável, mas quanto à representatividade institucional, entretanto, a convocação ficou a dever quanto aos meios empregados. Através dos jornais de circulação diária pouca divulgação foi feita e na mídia impressa o Diário Oficial da Prefeitura foi o mais utilizado, mas tem pouca visibilidade pública. Quanto às instituições locais, foi feito grande esforço interno na assessoria especial de Planejamento Estratégico para identificá-las e convidá-las sem muito sucesso, cabendo aos subprefeitos de cada uma das regiões grande parte deste esforço, já que vivem o dia-a-dia dos locais que representam. Assim, as Comissões Regionais foram formadas, em sua maioria, a partir da junção dos representantes convidados e daqueles cidadãos que, de alguma maneira, tomaram ciência do processo que estava sendo conduzido em suas regiões.

### 4.3 Regionalização e descentralização

O processo de implementação da segunda iniciativa implicou a repartição da cidade do Rio de Janeiro em doze regiões, para as quais foram construídos doze planos estratégicos regionais. A regionalização proposta procurou manter intactos os limites das Regiões Administrativas (RA's), agregando-as, de maneira a que não se

interferisse nesta unidade político-administrativa, na qual alguns serviços do governo municipal se estruturaram para responder às demandas dos cidadãos. O agrupamento das RA's, no entanto, gerou uma descontinuidade territorial na Região Leopoldina cuja formatação, por não encontrar motivação técnica expressa no documento de referência do Plano Estratégico, sugere que atendeu a critérios políticos. Para os demais casos procurou-se seguir um critério de identificação histórica, cultural e socioeconômica tendo como premissa que os limites administrativos existentes os representassem. A regionalização utilizada levaria, no limite, a uma nova forma de descentralização dos serviços municipais que favorecesse os cidadãos em suas necessidades diárias – pontuais –, mas também a uma nova forma de proposição estratégica de seu futuro.

A visão a respeito da descentralização assume variadas facetas, encerrando elevado grau de ambigüidade pela multiplicidade de conceitos ou pela heterogeneidade social e política dos que a defendem, de forma a que haja "uma funcionalidade particular em cada caso, de acordo com as características de seus usuários, dos momentos e dos lugares de sua enunciação" (TOBAR, 1991). Na perspectiva da organização do Estado, há formas alternativas de organização, que vão da completa centralização até as variadas formas denominadas de desconcentração, descentralização administrativa, descentralização política, devolução, privatização e regionalização. Geralmente, desconcentração e regionalização são tidas como formas de descentralização administrativa, caso em que o Estado centralizado transfere parte de suas funções para que sejam executadas por agências locais a ele subordinadas. Na privatização, o Estado transfere funções anteriormente desempenhadas a organizações que atuam no mercado. Já na descentralização política (ou devolução), transferir-se-iam funções estatais para comunidades locais ou regionais, que detenham alguma autonomia financeira e político-institucional (LEVY, 1997). Tomando como casos particulares descentralização e desconcentração, enquanto a primeira leva à redistribuição do poder e uma transferência na alocação de recursos, a segunda representa delegação de competências sem deslocamento do processo decisório.

Sob a ótica do gasto, a descentralização implica uma forma de dar melhor uso a recursos escassos, cabendo ao planejamento a melhor ordenação da alocação dos

recursos. Maior descentralização e participação são fatores importantes para a melhoria do controle e eficiência do gasto público, o que se alcançará mediante o reforço e a confirmação da autonomia política dos representantes locais, sejam eles governos ou instâncias representativas reconhecidas, atribuindo a essas instâncias administrativas recursos financeiros compatíveis com a redefinição política de suas atribuições.

A descentralização também viria incentivar maior democratização por intermédio de um governo local (ou regional), que segundo a ideologia liberal atenderia os objetivos democráticos de participação, educação para a cidadania, debate e consentimento políticos e provimento de serviços de forma eficiente (LEVY, 1997). Outros autores argumentam que a descentralização levaria a maior transparência nas informações (JACOBI, 1990) e capacitação no controle do Estado pela sociedade (MOTTA, 1991). Para Massolo (1988), entretanto, a descentralização implicará em democratização sempre que contribuir para a difusão e multiplicação das esferas de ação social, e desde que as pessoas saibam como, onde e para quê influem. A esse respeito Borja (1988) acrescenta que os partidos, principais instrumentos de participação política, não garantem o atendimento dos interesses específicos, setoriais ou territoriais, e os canais de participação complementares são necessários, desde que transparentes. Ao analisar os casos nas grandes cidades em que o processo de descentralização se estabeleceu, considerou que o mesmo requer atenção para a forma de divisão territorial, refletindo características histórico-geográficas e sociopolíticas, combinadas com critérios funcionais, tais como número e tamanho dos distritos.

Assim, tendo como foco a democratização do Estado, a descentralização político-administrativa se apresenta como

> um meio de operar transformações socioeconômicas, de promover a socialização dos grupos sociais mais excluídos, a ampliação dos direitos, a autonomia e a revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e a redistribuição e o uso mais eficiente dos recursos públicos, incorporando na lógica da gestão os setores excluídos (JACOBI, 2000).

Esta proposição, ideal no tocante à questão social, na cidade do Rio de Janeiro ainda está longe de ser alcançada.

No Plano Estratégico II – “As cidades da Cidade” –, a descentralização administrativa proposta não contempla maior autonomia regional, mas sim apenas melhor ordenamento das informações geradas pelas secretarias em unidades espaciais comuns (a partir dos bairros e por agrupamentos desejáveis), o que favoreceria o planejamento temático das ações (por secretaria) e seria insumo imprescindível para o planejamento geral. Sem um sistema que promova a convergência das ações para objetivos específicos, que gere redução de custos e maior eficácia, o planejamento seria incipiente. Se a esse novo ordenamento estiver associada a participação dos cidadãos através das Comissões Regionais, a descentralização não será apenas administrativa e fortalecerá estas instâncias locais, promovendo cada vez mais sua inserção na construção de uma sociedade mais forte e participativa, vinculadas ao lugar que representam.

Por outro lado, pelo menos no que diz respeito à atuação do poder público municipal, esperar-se-ia que a implementação do plano gerasse maior descentralização das unidades de governo – o que se pretendeu através da criação das Regiões Administrativas, pouco aparelhadas para tal fim –, visando criar, dentre outros motivos, maior identificação dos cidadãos com suas regiões. Excetuando-se a educação e a saúde, cuja estrutura é mais distribuída, as demais áreas do governo mantêm-se centralizadas ou não regionalizadas.

## 4.4 Plano estratégico: estratégia ou necessidade?

Partindo da leitura de Lima Junior[43] acerca da motivação da implementação da primeira versão de planejamento estratégico na cidade do Rio de Janeiro, a estratégia “plano estratégico” serve para a legitimação de interesses do mercado em atuar no espaço, bem como do viés político que permeou aquela iniciativa. Acreditamos que sua perspectiva foi fortemente influenciada pelos depoimentos que colheu com figuras centrais daquele processo, tais como Carlos Lessa, César Maia, Luiz Paulo Conde e Rodrigo Lopes. O primeiro, que se auto-caracterizou “nacionalista”, preocupado com as condições nas quais se encontrava a cidade no início dos anos 1990, enxergava no plano estratégico um instrumento para a

[43] LIMA JUNIOR, 2003, cap. 4, p. 178-229.

construção do consenso que permitisse a viabilização de um projeto de salvamento da cidade. Já o segundo, que Carlos Lessa batizou de “globalista” junto com os catalães por vender a idéia de globalização, optou pela metodologia do modelo de Barcelona em detrimento da de Madri – mais técnico – por considerar aquele mais político e propício para ser veículo da composição de interesses e estruturação de sua base de sustentação. Luiz Paulo Conde, segundo Lessa, um “localista”, como arquiteto urbanista enfatizou a criação do espaço público e a dimensão física – estrutura e forma – da cidade como motivadora para os projetos empresariais, esfera de ação que julga mais relevante no processo de planejamento. Por fim Rodrigo Lopes, que sucedeu Carlos Lessa na diretoria-executiva do Plano, reduziu a importância do povo na seleção das prioridades e privilegiou a do empresário em sua posição dominante no espaço social. Para ele, “participação é bem vinda, exceto pela participação política e o orçamento participativo, coisas do PT”.

Para cada um deles, também, a noção de estratégia é diferente. Segundo Lima Junior

> [...] pode-se afirmar que a formulação da estratégia é vista pelos condutores do plano como um processo intuitivo, que pode ser coletivo, como sugerem Lessa e, em parte, Conde, ao notar que o plano estratégico evidencia as forças latentes na cidade individual, ou, ainda, que pode ser individual, como nota Lopes e, também, Conde, que salienta sua capacidade pessoal de perceber essas forças. Sendo intuitivo, esse processo depende da posse – em estado incorporado – de determinadas formas de capital e implica certas disposições (LIMA JUNIOR, 2003, p. 228).

Da perspectiva de uma sociedade civil desmobilizada, que na segunda iniciativa se viu pelo menos considerada no processo de construção de um consenso que legitimou na etapa homologação, mas não viu o produto de tamanho esforço, já que após as reuniões da última etapa não foi procurada ou convocada para cientificar-se dos resultados, é frustrante. A julgar das visões apresentadas pelas figuras de destaque da primeira iniciativa, a idéia de manipulação de seus interesses ganha espaço. Assim, seria o planejamento estratégico o melhor caminho para maior participação cidadã? Ou ao Plano Diretor decenal, que vem passando por revisão, caberia a melhor alternativa? A julgar pelas características de ambos (FERREIRA, 2000) sua junção seria a melhor maneira de mobilizar o cidadão, considerando-se para o planejamento estratégico o marco teórico e metodologia implementadas na segunda versão. Tendo em vista que a estratégia cooperativa tripartite é a ideal,

mesmo que cada um aja segundo sua lógica, o desenvolvimento será alcançado à maneira do desejado pelos participantes do sistema produtivo local (rede). O malogro das iniciativas deveria servir para o ajuste do processo, e não para seu abandono.

A julgar pelas colocações do Prefeito César Maia, que declarou que “as aspirações dos cidadãos podem ser efetivamente realizadas quando o planejamento estratégico é utilizado corretamente” (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 9), espera-se que a interrupção das etapas seja revista e retornem as reuniões das Comissões Regionais, para que através delas se implante “de forma democrática e permanente a interação com os cidadãos, [...] propondo a continuidade do processo de transformação da cidade independentemente das mudanças na sua administração” (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004). Se ao discurso se aliar a prática, a cidade do Rio de Janeiro só terá a ganhar.

## 4.5 As cidades da Cidade: consolidação ou ocaso?

Após o término da etapa em que se deu a homologação dos planos, na segunda iniciativa de planejamento estratégico, as Comissões Regionais não mais se encontraram no formato em que foram instituídas, e a assessoria especial do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – instância informal e hierarquicamente posicionada no Gabinete do Prefeito – deu encaminhamento às etapas seguintes, quais sejam: impulsão (de projetos e planos), visando a efetivação dos projetos e o comprometimento daqueles que os propuseram, bem como a impulsão das estratégias objetivando a realização do objetivo central de cada região; monitoramento (de projetos e planos), que pretendia-se um instrumento democrático de acesso à população mediante ferramentas eletrônicas via internet, e; avaliação de projetos e planos, que tinha como objetivo aferir a concretização dos projetos e o quanto as iniciativas regionais levaram à convergência com o objetivo central de cada região. Pretendia-se, também, uma atualização da primeira iniciativa com a possibilidade de abranger o recorte metropolitano, já que a autonomia municipal é relativa quando considerada a conurbação de várias cidades em espaço contínuo.

A publicação da brochura com o resultado do processo para consumo interno da Prefeitura, e suas secretarias – não foi lançada oficialmente – e sua disponibilização na internet[44] deram início às etapas citadas anteriormente. Recentemente, entretanto, a assessoria informal que respondia pela execução do Plano Estratégico "As cidades da Cidade" foi praticamente extinta, tendo em vista decreto publicado no Diário Oficial do Município[45] que a incorporou ao Instituto Pereira Passos-IPP, autarquia municipal subordinada à Secretaria de Urbanismo. A partir deste ato os projetos que estavam a cargo da assessoria especial, cuja natureza era essencialmente macrofuncional[46], passaram a ser gerenciados pelas secretarias respectivas. A assessoria, que tinha *status* de secretaria de governo, deixou de existir e passou a integrar a estrutura do IPP.

A mudança institucional implementada seria uma demonstração que o Plano Estratégico "As cidades da Cidade" se consolidou, ou teve seu ocaso? Considerando-se que ainda haveria etapas a vencer, bem como retorno à sociedade a dar, a hipótese da consolidação da cultura estratégica perde força e ganha a do ocaso da idéia. Assim, para que a retomada dos trabalhos interrompidos, a atualização do plano geral da cidade e o planejamento estratégico metropolitano se estabeleçam, não só a assessoria especial (ou órgão que a substitua, preferencialmente no Gabinete do Prefeito) deverá ser remontada, como também o sistema de planejamento deverá ser repensado e implementado. Às vésperas do processo eleitoral que elegerá o sucessor do atual prefeito, consideramos remota a possibilidade.

[44] Ver http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico.
[45] Decreto nº 26.830 de 02/08/06, publicado no Diário Oficial do Município de 03/08/06.
[46] Forma de gestão municipal que contempla a união de mais de uma secretaria, empresa ou autarquia, em grupos denominados "Macrofunção", cujo trabalho perpassa a todas as unidades segundo temas pré-definidos, e tem cunho meramente executivo.

# 5 O QUE A CIDADE QUER?

Na medida em que nas regiões foram eleitos objetivos centrais na fase “estratégias” que definem sua visão de futuro, e sua história tem característica única como contribuição cultural para a formação da cidade, seu papel específico emerge no contexto geral, e como subproduto da interface destas características em cada uma das regiões articulam-se influências e potencialidades. A este respeito, o Plano Estratégico considera que

> A abordagem das regiões apontou, ao realçar as diversidades e o papel diferenciado que cada uma desempenhará na cidade, os elementos básicos a serem impulsionados, a partir das potencialidades originais de cada região, na promoção do desenvolvimento endógeno, conceito fundamental que orientou a elaboração dos Planos Estratégicos Regionais (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 206).

O trabalho da assessoria especial do Plano Estratégico visou identificar e realçar, a partir da diversidade contida nos objetivos centrais das regiões, temas que pudessem expressar seus papéis específicos, e para tanto foram elencados sete, quais sejam: ecoturismo, turismo, cultura e história, produção e indústria, comércio e serviços, ambiente residencial e esporte. Se por um lado uma determinada região seria melhor caracterizada por um tema, uma vez que suas potencialidades assim o indicassem e fossem reconhecidas pelos presentes nas reuniões regionais, este também poderia compor junto a outro tema relevante a especificidade de outra região. Em termos metodológicos, ao contemplar conjuntamente foco principal, tema e estratégia específica para o tema, ficaram explícitos o papel de cada região na cidade e os principais pontos de impulsão (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 216-217). De acordo com esta proposição as regiões ficaram assim identificadas: em Bangu o principal ponto de impulsão é o ecoturismo; na Barra da Tijuca, o meio ambiente; em Campo Grande, o ecoturismo e a ecoindústria; no Centro, a cultura; no Grande Méier, o comércio e os serviços para esportes; na Ilha do Governador, a porta de entrada para o turismo e o meio ambiente; em Irajá, o abastecimento da cidade e a formação de atletas; em Jacarepaguá, a ecoindústria de alta tecnologia e o ecoturismo; na Leopoldina, a ecoindústria e a melhoria do meio ambiente residencial; na Tijuca/Vila Isabel, a segurança e o transporte; na Zona Norte, a ecoindústria e a melhoria do ambiente residencial, e; na Zona Sul, a imagem do carioca e vitrine do Brasil.

Uma vez caracterizadas as regiões, nas Comissões Regionais a fase de “projetos” evidenciou, a partir das proposições mais sensíveis à característica regional particular, o entendimento dos presentes quanto ao seu objetivo central e sua compreensão do desenvolvimento endógeno, na medida em que foram geradas propostas para a solução de problemas e o tratamento temático específico a cada uma, na direção de sua potencialidade. O juízo acerca desta leitura ficará mais evidente adiante, na medida que as propostas forem identificadas segundo naturezas particulares. Para a assessoria especial do Plano Estratégico, por outro lado, o reconhecimento da multiplicidade de visões era importante para orientar as ações dos representantes das três lógicas já mencionadas – econômica, ou do mercado, política e social –, ao considerar que

> A identificação dos temas mais importantes a serem impulsionados em cada região e a sua correlação com a cidade deverá nortear a tomada de decisões nas diversas instâncias de governo, sociedade civil e na iniciativa privada, evidenciando os anseios da população e orientando, sob o mesmo conceito, a futura atualização do Plano Geral da Cidade, que deverá buscar o equilíbrio entre as diferentes condições de vida e oportunidades – hoje desiguais – nas regiões (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura, 2004, p. 206).

A expectativa da assessoria especial do Plano Estratégico ia além do mero confronto dos planos estratégicos regionais em busca de complementaridades, uma vez que via o processo como referência para os agentes de desenvolvimento da cidade. Para que este intento se tornasse factível, entretanto, o comprometimento dos agentes com os objetivos regionais implicaria o conhecimento de tudo quanto se passou, em benefício de seu posicionamento para um provável envolvimento. Na medida que desconhecem, por força do abandono do processo pelo próprio animador, só lhes restou o distanciamento, e o trabalho de impulsão regional se inviabilizou.

## 5.1 Olhares propositivos: tipologia e resultados

Em termos práticos, na medida em que cada região possui um objetivo central, para sua consecução foram geradas estratégias que requereram objetivos específicos, e decorrentes destes, um elenco de propostas. Para que estas propostas fossem úteis para dar suporte às atividades de avaliação e monitoramento dos planos regionais,

bem como viabilizar o entendimento das etapas fundamentais para atingir o objetivo central de cada plano regional, foram categorizadas segundo sua natureza e com base em hierarquia assim classificadas:

a) proposta estratégica: é aquela diretamente relacionada ao objetivo central, que lhe dá consecução e é de caráter estruturante;
b) proposta importante: é aquela que é fundamental à consecução das propostas estratégicas;
c) proposta complementar: é aquela que atende às condições de vida da região, relacionadas a saúde, educação, controle urbano, estrutura viária, transporte, infra-estrutura básica urbana, etc.

Apesar da hierarquização identificar a proposta complementar como a mais distante do objetivo central, para algumas regiões sua implementação poderá levar à melhoria de sua posição no ranking das regiões segundo indicadores específicos de desenvolvimento, tais como o IDH.

### *5.1.1 O conjunto das propostas*

A quantidade de propostas segundo sua categorização está disposta na Tabela 9 e a distribuição do total entre as regiões indica maior predominância para as áreas situadas na Zona Oeste (Campo Grande, com 13,7% do total, e Bangu com 11,9%), as mais participativas. Se consideradas as categorias, vê-se maior predominância para as complementares e uma menor proporção de estratégicas em todas as regiões, mas tomando-se a participação média das categorias no conjunto da cidade (7,0% de estratégicas, 33,4% de importantes e 59,6% de complementares) como referência para uma caracterização individual por região, naquelas em que há uma taxa de incidência superior, ou seja, em que a porcentagem da categoria é superior à média, tem-se: Barra da Tijuca (15,7%), Zona Sul (10,5%), Centro (9,7%), Bangu (8,0%) e Irajá (7,6%) quanto às estratégicas; Ilha do Governador (55,6%), Zona Norte (42,2%), Centro (40,3%), Grande Méier (37,5%), Zona Sul (37,1%), Irajá (36,7%) e Tijuca/Vila Isabel (36,3%) nas importantes, e; Bangu (74,6%), Jacarepaguá (65,6%), Campo Grande (64,6%), Leopoldina (64,4%), Barra da Tijuca (62,7%) e Tijuca/Vila Isabel (61,3%) em relação às complementares.

Com base na distribuição das taxas de incidência acima da média das propostas por categoria se pode caracterizar percepção e anseios locais, indicando o tipo de iniciativa adequada aos agentes de desenvolvimento locais. Assim, nas regiões em que há maior proporção de propostas complementares haveria carência de condições básicas, o que requeriria dos agentes ações conjuntas em dimensões temáticas diferentes da vida social (saúde, educação, etc.). Naquelas em que a proporção de propostas estratégicas supera a média, observa-se maior preocupação com a afirmação de suas características e alinhamento com o objetivo central, uma vez que propostas estruturantes reforçam as especificidades locais e levam à especialização da região num determinado tema elencado pela assessoria do Plano Estratégico. Já quando a proporção de propostas importantes mostra incidência superior à média, a região estaria desejosa de criar condições para especializar-se naquilo em que julga ser melhor.

**Tabela 9** - Propostas segundo categorias por região do Plano Estratégico na Cidade do Rio de Janeiro

| Região do Plano Estratégico | Total | Categoria | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Estratégica | Importante | Complementar |
| Total | 1 157 | 81 | 387 | 689 |
| Bangu | 138 | 11 | 24 | 103 |
| Barra da Tijuca | 83 | 13 | 18 | 52 |
| Campo Grande | 158 | 11 | 45 | 102 |
| Centro | 72 | 7 | 29 | 36 |
| Grande Méier | 64 | 3 | 24 | 37 |
| Ilha do Governador | 90 | 3 | 50 | 37 |
| Irajá | 79 | 6 | 29 | 44 |
| Jacarepaguá | 96 | 5 | 28 | 63 |
| Leopoldina | 90 | 3 | 29 | 58 |
| Tijuca/Vila Isabel | 80 | 2 | 29 | 49 |
| Zona Norte | 102 | 6 | 43 | 53 |
| Zona Sul | 105 | 11 | 39 | 55 |

Fonte: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

O efeito combinado da proeminência das categorias também pode indicar situações específicas do desenvolvimento local, uma vez que regiões consolidadas ou em vias de tornarem-se, sofrem influências sistemáticas as mais diversas, sejam elas internas ou externas à sua delimitação. Processos históricos, fronteiras de expansão, áreas que contém vazios urbanos oriundos da perda de população ou de empresas, referências locacionais para atividades econômicas específicas

(comerciais ou industriais) como centros de consumo e/ou produção, misturam percepções, intenções e desejos, fazendo cada região única.

Para melhor visualização das distintas combinações o Quadro 7 apresenta, na forma de mosaico, as regiões e as categorias cuja participação percentual supera a média da cidade, expondo, assim, a natureza particular de cada uma. Com base nele se pode apreender que as regiões cujas propostas dos partícipes das reuniões apontaram necessidades mais básicas são Campo Grande, Jacarepaguá e Leopoldina, nas quais intervenções mais voltadas para a melhoria das condições de vida local seriam mais efetivas.

**Quadro 7** - Mosaico da participação percentual relativa das propostas por categoria, segundo a região do Plano Estratégico

| Região do Plano Estratégico | Categoria | | |
|---|---|---|---|
| | Estratégica | Importante | Complementar |
| Bangu | 8.0 | | 74.6 |
| Barra da Tijuca | 15.7 | | 62.7 |
| Campo Grande | | | 64.6 |
| Centro | 9.7 | 40.3 | |
| Grande Méier | | 37.5 | |
| Ilha do Governador | | 55.6 | |
| Irajá | 7.6 | 36.7 | |
| Jacarepaguá | | | 65.6 |
| Leopoldina | | | 64.4 |
| Tijuca/Vila Isabel | | 36.3 | 61.3 |
| Zona Norte | | 42.2 | |
| Zona Sul | 10.5 | 37.1 | |

Por outro lado, Grande Méier, Ilha do Governador e Zona Norte seriam áreas nas quais a percepção local quanto à sua contribuição específica na cidade, dada pela especialização desejada[47], requisita ações de suporte a posteriores iniciativas estruturantes. A região da Tijuca/Vila Isabel, por seu turno, apresenta taxas de incidência superiores à média nas propostas importantes e complementares, o que indica que anseia por intervenções que contemplem as necessidades básicas, mas também outras que potencializem suas especificidades.

[47] Centro de comércio varejista e pólo prestador de serviços no Grande Méier; principal base de chegada do turista à cidade na Ilha do Governador, e; grande pólo de comércio e centro industrial não poluente na Zona Norte.

Já naquelas em que os participantes das regiões propuseram iniciativas estratégicas, por natureza estruturantes e condizentes com suas especializações, há dois grupos: o daquelas que apesar de reconhecer seu papel no todo ainda carecem de melhorias das condições de vida – incidência de propostas estratégicas e complementares –, e o das que já possuem condições básicas favoráveis e preferem concentrar energia no fortalecimento de elementos ligados a seu objetivo central – incidência de propostas estratégicas e importantes –. No primeiro grupo encontram-se Bangu e Barra da Tijuca, e no segundo, Irajá e Zona Sul.

### *5.1.2 A natureza das propostas e a interação regional*

O processo mediante o qual os residentes tiveram a oportunidade de opinar e propor, marcadamente coletivo, induziu a que posturas e interesses dos participantes fossem condicionadas por suas práticas comuns e de grupo, tendo em vista a região a que pertenciam, enquanto seres únicos e relacionados aos demais. Agissem como atores que internalizavam históricos de luta pela participação no todo, que é a cidade. Assim, tendo como base as categorias espaço social e habitus desenvolvidas por Bourdieu, procurar-se-á analisar se a predominância de determinada categoria de proposta seria indicativo de proximidade à posse dos capitais cultural e econômico, que por natureza distinguem os atores e os posicionam no espaço social.

#### *5.1.2.1 O conceito de espaço social e habitus em Bourdieu, os tipos de capital e os indicadores utilizados*

Em seu trabalho *La Distinction, critique sociale du jugement (A Distinção, crítica social do julgamento),* de 1979, Pierre Bourdieu mostrou que “as escolhas [...] são prioritariamente condicionadas pela origem social, cujas normas foram profundamente interiorizadas, e pelo *locus* que ocupamos na hierarquia social”. Bourdieu compreende que os atores sociais estão inseridos espacialmente em determinados campos sociais, e que a posse de grandezas de certos capitais (cultural, social, econômico, político, artístico, esportivo etc.) e o *habitus* de cada ator social condicionam seu posicionamento espacial e, na luta social, identifica-se com sua classe social.

Segundo Thévenon[48], citando Jean-François Dortier, cujos relatos foram publicados na edição especial da revista francesa *Sciences Humaines* consagrada ao sociólogo, o *habitus "*é o produto de uma aprendizagem inconsciente, uma aparente aptidão natural que possibilita ao sujeito evoluir livremente em um determinado meio social*".* O *habitus* seria, pois, uma forma de disposição a uma determinada prática de grupo ou classe, ou seja, é a interiorização de estruturas objetivas das suas condições de classe ou de grupo sociais que gera estratégias, respostas ou proposições objetivas ou subjetivas para a resolução de problemas postos de reprodução social. Para Bourdieu:

> [...] os agentes constroem a realidade social; sem dúvida, entram em lutas e relações visando a impor sua visão, mas eles fazem sempre com pontos de vista, interesses e referenciais determinados pela posição que ocupam no mesmo mundo que pretendem transformar ou conservar (1989, p. 8).

Como as posições das quais são produto os *habitus* são diferenciados e diferenciadores, geram práticas distintas e distintivas, estabelecem as diferenças entre o que é bom ou ruim, entre o distinto e o vulgar e, sempre de maneira relacional, isto é, o que é bom para um pode não ser para outro, depende sempre da posição em que o agente se encontra. O espaço de posições sociais se re-traduz em um espaço de tomadas de posição pela intermediação do espaço de disposições (habitus).

A idéia de diferença e separação é o fundamento da noção de espaço, conjunto de posições distintas e coexistentes. O espaço social é definido por dois princípios de diferenciação - o capital econômico e o capital cultural. Os agentes podem ser distribuídos no espaço social, na primeira dimensão de acordo com o volume global de capital possuído (desses dois tipos diferentes) e, na segunda dimensão de acordo com a estrutura de seu capital (varia de acordo com o peso relativo dos diferentes tipos de capital, econômico e cultural, no volume global de seu capital). Assim, o posicionamento dos residentes presentes nas reuniões promovidas pelo Plano Estratégico para deliberarem por esta ou aquela proposta, de determinada natureza e surgida espontaneamente dado o quadro relativo em que sua região se encontrava no todo, quanto a seu passado e um futuro desejados, seria o reflexo da

[48] THÉVENON, Emmanuel. Pierre Bourdieu: um novo olhar sobre o mundo social. Disponível em: <http://www.france.org.br/abr/label/label47/sciences%20humanes/20.html>. Acesso em: 28 mar 2005.

incorporação de *habitus* particulares e denotaria a diferenciação social peculiar no espaço social que ocupam.

O capital cultural (diplomas, conhecimentos, códigos culturais, características lingüísticas, bons modos) e o capital econômico (bens financeiros, patrimônio) são úteis na determinação e na reprodução das posições sociais. A distribuição desigual do capital justifica as diferenças de estratégia conduzida por cada ator social: como ele apreende as situações e se acomoda a elas, ou como ele se exclui. Como se pode observar há subjetividade e pouca clareza em cada um dos tipos de capital (bons modos e bens financeiros, por exemplo), e sua apreensão seria possível através de exaustivo levantamento com delimitações rigorosas de cada conceito junto ao público-alvo. Na ausência de levantamento desta natureza, e em virtude da disponibilidade de dados censitários obtidos em época próxima ao do início do processo participativo, buscou-se selecionar num universo exaustivo de informações aquelas que possam expressar a posse dos referidos capitais.

#### *5.1.2.2 Indicadores de diferenciação utilizados e método de trabalho*

Para os propósitos deste exercício alguns indicadores oriundos de informações dos questionários da amostra e do universo do Censo Demográfico de 2000 na cidade do Rio de Janeiro foram utilizados como medidas aproximadas para representar cada um dos capitais em seus subtipos, sendo em sua maioria expressos como participação percentual em relação ao total em cada uma das regiões. Foram *a priori* selecionados os seguintes, com sua forma abreviada entre parêntesis:

- capital cultural:
    a) porcentagem de responsáveis por domicílio com nível superior (Respsup);
    b) taxa de alfabetização de adultos (Txalfadultos).
- capital econômico:
    a) renda média em salários mínimos (Rendasm);
    b) porcentagem de automóveis por domicílio (Percauto);
    c) porcentagem de aparelhos de ar-condicionado por domicílio (Percar);
    d) porcentagem de geladeira ou freezer por domicílio (Percgelad);

e) porcentagem de telefones por domicílio (Perctelef);
f) porcentagem de televisores por domicílio (Perctv);
g) porcentagem de lavadoras de roupas por domicílio (Perclavroup);
h) porcentagem de videocassetes por domicílio (Percvideo);
i) porcentagem de microcomputadores por domicílio (Percmicro);
j) porcentagem de fornos de microondas por domicílio (Percforno).

Segundo a listagem anterior há um maior conjunto de indicadores de capital econômico no que diz respeito a patrimônio do que a bens financeiros, e o capital cultural tem como dominantes características relativas a diplomas e conhecimentos. A hipótese de trabalho é que os participantes das reuniões expressariam, na média, as condições econômicas e culturais das regiões que representaram e os indicadores captariam por similaridade e dimensões latentes, as posturas expressas nos percentuais de propostas por categoria em cada região.

Dada a diversidade de indicadores citados e o desejo de captar através de dimensões latentes (ou fatores) características comuns à predominância de determinada categoria de propostas, o método utilizado implicará a redução de dimensionalidade e a observação do agrupamento das variáveis às dimensões obtidas. Para tanto, far-se-á uso da Análise de Componentes Principais (ACP) para extrair e agrupar o menor número de dimensões cuja variância seja máxima, a fim de representar melhor o conjunto das informações e facilitar a interpretação posterior.

O método das componentes principais é um método estatístico de análise multivariada, e objetiva construir um conjunto de variáveis $Z_1$, $Z_2$, ... , $Z_k$, ortogonais (estatisticamente independentes) a partir de uma transformação linear operada em um dado conjunto de variáveis observadas $X_1$, $X_2$, ... , $X_k$. Os componentes principais, através da rotação do sistema original, definem um novo sistema de coordenadas, que representa direções de máxima variabilidade[49]. A cada momento do processo de construção das componentes, maximiza-se a variância sujeito à

[49] Básicamente, a idéia do processo é a de transformar as “p” variáveis observacionais em “r” combinações lineares ortogonais (sendo r bem menor que p), de modo a se reduzir a dimensionalidade do estudo, tornando o novo espaço das variáveis mais parcimonioso, e mais facilmente interpretável.

restrição de que a nova variável seja não correlacionada com as demais, já incorporadas. Assim sendo, as variáveis construídas apresentam correlação igual a zero, ou seja, satisfazem a hipótese de independência das variáveis explicativas do método dos mínimos quadrados e da inexistência de multicolinearidade entre estas variáveis.

A construção das variáveis $Z_i$ (chamadas componentes principais) a partir de um conjunto de variáveis $X_j$, é feita por meio de uma combinação linear das variáveis $X_j$ do seguinte modo:

$$Z_1 = a_{11}X_1 + a_{12}X_2 + ... + a_{1k}X_k \quad (5)$$

$$Z_2 = a_{21}X_1 + a_{22}X_2 + ... + a_{2k}X_k \quad (6)$$

$$Z_k = a_{k1}X_1 + a_{k2}X_2 + ... + a_{kk}X_k \quad (7)$$

Os coeficientes $a_{ij}$ são os pesos ou ponderações da combinação linear. O método das componentes principais garante que as variáveis $Z_i$ sejam ortogonais, portanto, não-correlacionadas, e que as variáveis $Z_j$ sejam calculadas de forma a que $Z_1$ (a primeira componente principal) explique a maior parcela da variação total das variáveis $X_j$, $Z_2$ (a segunda componente principal) explique a segunda maior parcela da variação total e assim por diante, em ordem decrescente. A garantia da maximização da variância em cada componente encontrado, em ordem decrescente, é dada pelo seu respectivo autovalor extraído da matriz das covariâncias, de modo que a soma dos autovalores é a referência para o cálculo da proporção que norteará a escolha parcimoniosa do número de componentes a serem utilizados. Dada a representatividade que os componentes apresentem, é comum assumir a partir de uma percentagem significativa de explicação da variância que um menor número de componentes é suficiente para representar a nova relação, omitindo-se os demais, dada sua pouca influência. Este processo, além de garantir que as combinações sejam relevantes, reduz a dimensionalidade sem que a perda de informação decorrente do fato seja comprometedora. Há, portanto, um custo a ser pago na

utilização do método, mas consideramos que ele é menor que aqueles impostos através das outras alternativas.

O modelo para as componentes principais é da forma:

$$X_i = a_{i1}Z_1 + a_{i2}Z_2 + ... + a_{ik}Z_k \qquad (8)$$

em que cada uma das k variáveis observadas é descrita linearmente em termos das k componentes não correlacionadas, $Z_1$, $Z_2$, ... , $Z_k$ , e onde os $a_{ik}$ são os pesos que compõem a combinação linear.

*5.1.2.3 Aplicação e resultados*

Fazendo uso das variáveis listadas anteriormente, procedeu-se a uma primeira determinação do número de fatores suficiente para resumir as informações contidas nas variáveis originais, mediante o uso do gráfico de declive (“Scree plot”) com as respectivas variâncias associadas a cada um dos autovalores, servindo de apoio para um duplo julgamento (Figura 3 e Quadro 8). Pode-se perceber que dois fatores são sugeridos pela interrupção característica do declive, e os mesmos são suficientes para explicar 73,1% da variância total das variáveis utilizadas.

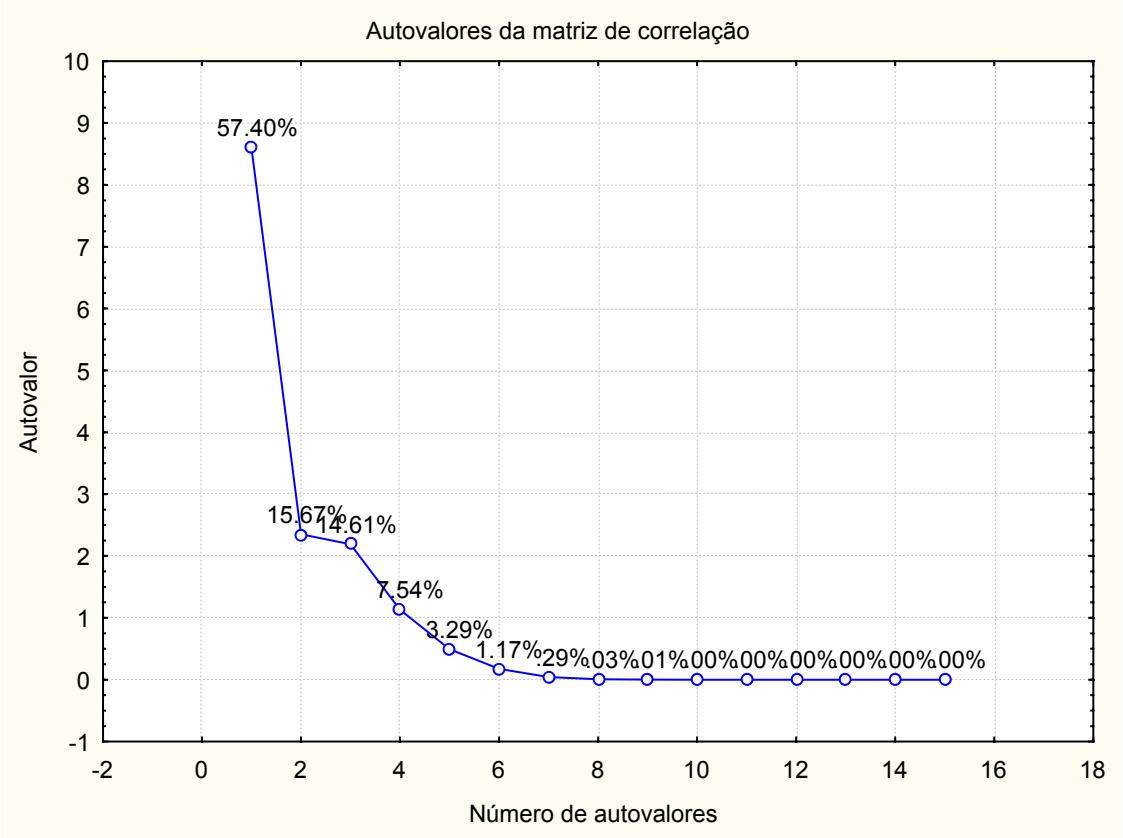


**Figura 3** – Autovalores da matriz de correlação

**Quadro 8** – Porcentagem da variância devida a cada fator

| | Autovalor | % Total | Percentagem | Perc. acumulada |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 8.609471 | 57.39647 | 8.60947 | 57.3965 |
| 2 | 2.349815 | 15.66543 | 10.95929 | 73.0619 |
| 3 | 2.190877 | 14.60585 | 13.15016 | 87.6677 |
| 4 | 1.131540 | 7.54360 | 14.28170 | 95.2114 |
| 5 | 0.493892 | 3.29262 | 14.77560 | 98.5040 |
| 6 | 0.174824 | 1.16549 | 14.95042 | 99.6695 |
| 7 | 0.043023 | 0.28682 | 14.99344 | 99.9563 |
| 8 | 0.005236 | 0.03490 | 14.99868 | 99.9912 |
| 9 | 0.001146 | 0.00764 | 14.99982 | 99.9988 |
| 10 | 0.000128 | 0.00085 | 14.99995 | 99.9997 |
| 11 | 0.000048 | 0.00032 | 15.00000 | 100.0000 |

**Quadro 9** – Correlação simples entre as variáveis e os fatores

| Variáveis | Fator 1 | Fator 2 |
|---|---|---|
| Respsup | -0.094753 | 0.944741 |
| Txalfadultos | -0.025682 | 0.535276 |
| Rendasm | -0.183112 | 0.964334 |
| Percauto | -0.995944 | -0.049083 |
| Percar | -0.928739 | -0.157487 |
| Percgelad | -0.944302 | 0.011897 |
| Perctelef | -0.992716 | -0.030192 |
| Perctv | -0.983094 | -0.008568 |
| Perclavroup | -0.980916 | 0.008987 |
| Percvideo | -0.975387 | 0.004613 |
| Percmicro | -0.952909 | -0.103926 |
| Percforno | -0.986567 | -0.060838 |
| Percestrat | -0.077389 | 0.371652 |
| Percimport | -0.156328 | 0.070301 |
| Perccompl | 0.206947 | -0.234113 |

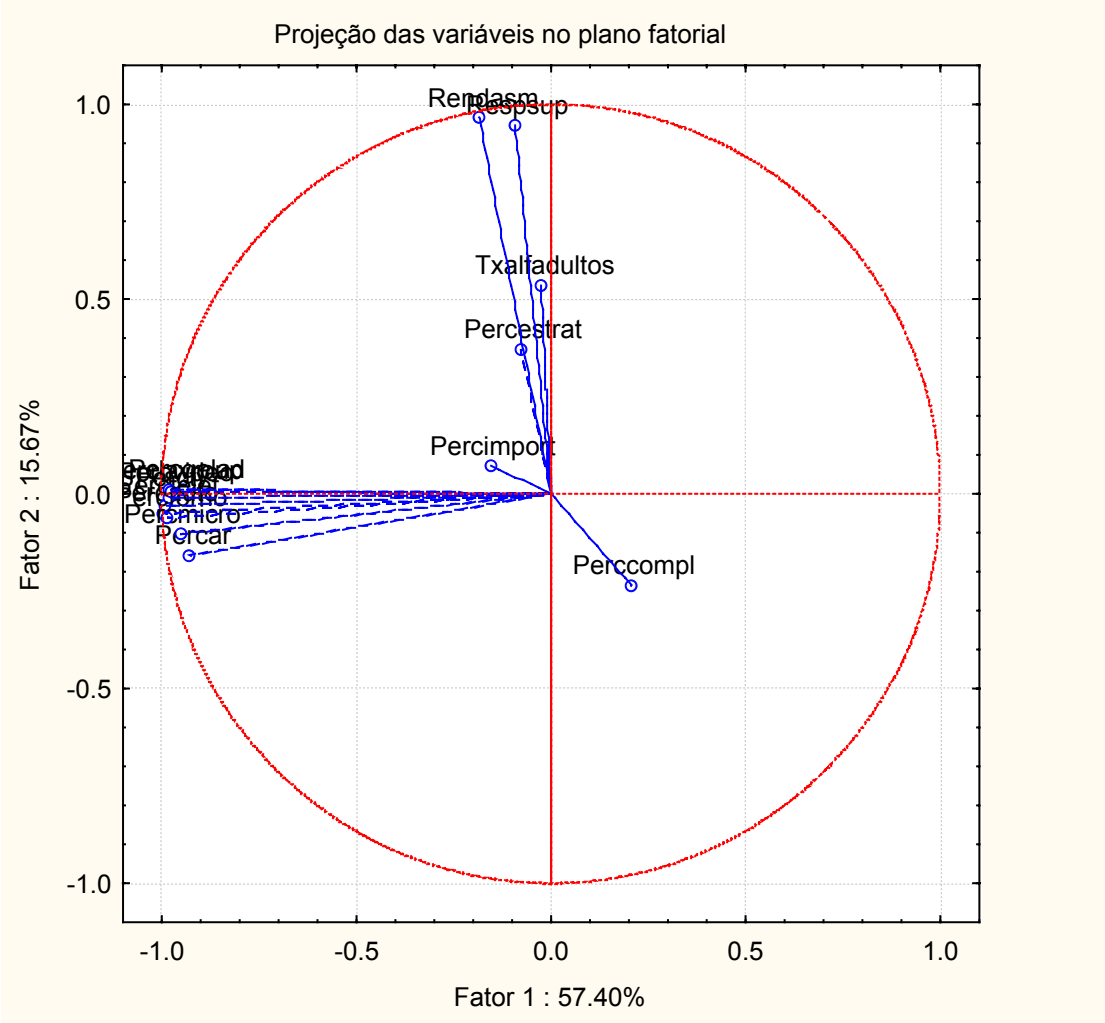


**Figura 4** – Distribuição das variáveis pelos fatores

A distribuição das variáveis no plano fatorial (Figura 4, com base nos dados do Quadro 9) indica um forte agrupamento em torno do Fator 1 daquelas que expressam o capital econômico no que diz respeito à posse de patrimônio, e a categoria de propostas que a elas mais se aproxima é a “importante” (Percimport), tendo, entretanto, pequena relevância para o Fator (coeficiente de correlação de -0,16).

O indicador de capital econômico relacionado a bens financeiros (Rendasm), por outro lado, encontra-se agrupado junto com as variáveis relativas ao capital cultural, próximo ao Fator 2, a cujo eixo está associada a categoria de propostas “estratégicas” (Percestrat) de maneira mais evidente do que a expressa para as “importantes”, e com forte contribuição. Por último, e sem uma associação definida quanto às variáveis utilizadas, a categoria de propostas “complementares”

(Perccompl) faz oposição às demais, o que indica que a condição social não se relaciona às necessidades derivadas de propostas desta natureza.

A proximidade das categorias aos respectivos eixos pode indicar que os participantes nas reuniões de cada uma das regiões que detinham a posse de capital econômico quanto a bens patrimoniais, tenderam a priorizar propostas "importantes" com o intuito de apoiar mediante projetos os objetivos centrais de suas respectivas áreas, enquanto aqueles que detinham a posse de capital cultural e bens financeiros (capital econômico) optaram por propor projetos estruturantes e plenamente identificados com sua visão de futuro. Já os representantes das regiões que aparentemente não apresentam volume relevante de nenhum dos capitais optaram por propor projetos complementares, dada a carência que possuem.

**Quadro 10** – Contribuição das regiões aos fatores

| Regiões | Fator 1 | Fator 2 |
|---|---|---|
| Bangu | 4.26986 | 6.34269 |
| Barra da Tijuca | 4.34241 | 14.50842 |
| Campo Grande | 0.73726 | 12.52897 |
| Centro | 43.88954 | 4.38820 |
| Grande Méier | 7.82892 | 0.34293 |
| Ilha do Governador | 3.94151 | 0.05903 |
| Irajá | 7.88193 | 0.12133 |
| Jacarepaguá | 6.31529 | 0.68243 |
| Leopoldina | 7.55717 | 9.32092 |
| Tijuca/Vila Isabel | 2.34196 | 10.26429 |
| Zona Norte | 0.53024 | 1.64692 |
| Zona Sul | 10.36391 | 39.79387 |

A contribuição individual de cada região aos fatores (Quadro 10) é útil para conhecer qual delas se adequou à dimensão e em que magnitude. Uma vez que a extração dos fatores se dá de maneira a que a variável se aproxime mais de cada uma das dimensões, ou em outras palavras, tenha a maior parte da variância dedicada a um dos fatores, normalmente há predominância em cada um dos casos (regiões). De outra forma, quando a contribuição a cada um dos fatores não é predominante, é sinal que o caso (região) não se identifica com a natureza do fator.

Segundo a característica do Fator 1 – a posse de capital econômico quanto à existência de patrimônio e proponente de projetos “importantes” –, a principal contribuição foi oriunda da região Centro (43,9% da variância do fator) e a Zona Sul. Esta região, apesar de caracterizada pela posse de capital cultural e econômico (bens financeiros) e com visão de futuro (39,8% no Fator 2), também contribuiu significativamente para a composição do primeiro fator (10,4%), sendo a única nesta situação e demonstrando que parcela de suas escolhas também se deu em função de suas especificidades, francamente reconhecidas na Cidade. Por fim, como já comentado anteriormente e exposto no Quadro 10, as regiões Bangu, Leopoldina e Zona Norte não têm contribuição prevalecente em nenhum dos dois fatores, um indicador de que não se afinizam a nenhuma das características que apresentam.

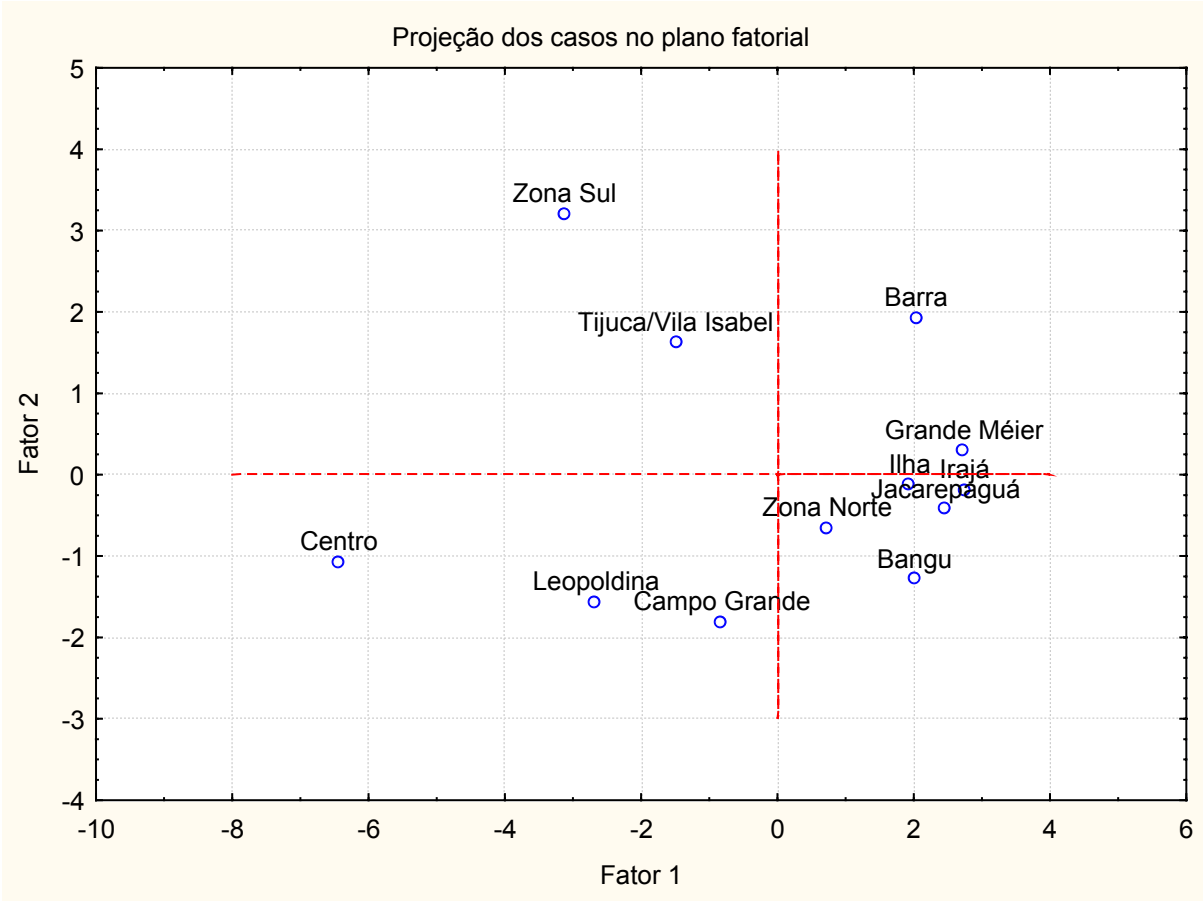


**Figura 5** – Distribuição das regiões segundo os fatores

Tendo em vista a natureza de cada um dos fatores, a distribuição das regiões no seu entorno indica por proximidade as características intrínsecas de cada uma, bem como em relação à tipologia de classificação das propostas, a propensão dos

participantes na proposição dos projetos. Como se pode observar na Figura 5, as regiões que detém a posse de capitais cultural e econômico (bens financeiros) e priorizaram propostas estratégicas – próximas ao Fator 2 e distantes do ponto em que os fatores se cruzam – foram Barra da Tijuca, Campo Grande, Tijuca/Vila Isabel e Zona Sul. Uma consideração importante é que, apesar de compor o fator a região Campo Grande encontra-se no lado oposto do eixo em relação às demais, tendo as mesmas motivações nas suas proposições, mas com natureza diferente.

Já aquelas que tenderam, em virtude da posse de capital econômico (patrimônio) – próximas ao Fator 1 e distantes do ponto em que os fatores se cruzam – propor projetos de natureza importante foram Centro, Grande Méier, Ilha do Governador, Irajá e Jacarepaguá. A exemplo do ocorrido no Fator 1, a região Centro destaca-se das demais por apresentar-se no lado oposto à concentração das outras, o que induz a crer que suas proposições sejam diferentes. As demais regiões – Bangu, Leopoldina e Zona Norte -, cuja posição é próxima à origem dos eixos ou se posicionam de forma pouco definida em cada um dos fatores, não teriam em conjunto a posse de capitais que levassem à definição por um dos tipos de propostas já citados, tendo seus representantes direcionado seus anseios por projetos complementares.

A contribuição de Bourdieu para a reflexão quanto às condições sociais dos atores segundo a posse dos diversos tipos de capitais foi, neste exercício, expandida para o caso em que na média os representantes de um dado espaço social ajam de maneira coerente com seus *habitus* e se diferenciem dos demais. Tendo em vista que o processo participativo implicou em reflexão coletiva antes das proposições que foram posteriormente categorizadas, buscou-se nos dados censitários aproximações (proxy's) para cada um dos capitais (cultural e econômico), considerando a média de cada um deles como a expressão do conjunto das regiões, seus anseios e suas especificidades, na busca de padrões de comportamento similares em regiões distintas.

Sem pretender esgotar as possibilidades que a técnica utilizada permite, nem o conjunto de indicadores que a fonte a que se recorreu proporciona, procurou-se captar as diferenças de visão da realidade de cada região e, em função dos

resultados analisados considerar que as áreas em que há a maior posse de capitais específicos tende a agir de maneira relativamente homogênea, configurando espaços sociais com *habitus* aproximadamente semelhantes, como é o caso das regiões Barra da Tijuca, Tijuca/Vila Isabel e Zona Sul, sendo esta última a detentora de maior volume global de capitais (cultural e econômico). A região Campo Grande, no oposto do espectro de posturas e posses que as três citadas apresentam, alinhou-se a uma visão de futuro e pode ser levada a transformar-se em pouco tempo na área mais desenvolvida da Zona Oeste.

Já a região Centro, apesar de seus representantes terem agido em consonância com os anseios daqueles das regiões Grande Méier, Ilha do Governador, Irajá e Jacarepaguá, não apresenta *habitus* tão homogêneos nem espaço social com semelhanças tão claras quanto a concentração destas regiões faz crer pela observação da Figura 5, uma vez que a elas faz oposição. Por fim, as preocupações porventura apresentadas pelos representantes das regiões Bangu, Leopoldina e Zona Norte demonstram que, em oposição às escolhas das detentoras de capitais cultural e econômico, a lógica que as une é a da carência, da ausência, e de uma distância social que tempo e recursos disponíveis são poucos para recuperar e elevá-las ao nível médio da Cidade.

## 5.2 Os interesses e os sujeitos

A partir da caracterização das regiões com base na taxa de incidência de propostas e na posse de capitais, e sua identificação com a tipologia construída pela assessoria do Plano Estratégico, buscar-se-á observar se a distribuição dos participantes nas comissões regionais revela as condições em que a região se encontra para atingir seu objetivo central, dado que os sujeitos interessados em sua realização estiveram presentes e poderão motivar sua consecução. Antes, porém, desacordos quanto à caracterização devem ser objeto de considerações.

Ao cotejar os resultados expostos no mosaico da participação relativa das propostas por categoria (Quadro 7) com a identificação das regiões segundo os fatores decorrentes da análise de componentes principais (Quadro 10), há inconsistências que merecem observação, tendo em vista a natureza distinta de ambos os métodos. No primeiro, a taxa de incidência das propostas emanadas do coletivo (comissão

regional) expõe o que em termos absolutos é difícil observar: a participação relativa da categoria ante sua média, que ressalta em olhar comparativo o que na região excede das demais, e sua importância será tanto maior quanto maior for a distância entre a taxa da região e a média; já no segundo método, a posse de capitais econômicos e culturais medida em termos percentuais do conjunto de residentes na região, difere daquele existente nos membros que participaram da comissão regional, podendo, pois, divergir pontualmente. Entretanto, ambos os métodos convergem ao considerar-se que o *habitus* está presente em qualquer agrupamento, mesmo que determinado subgrupo (comissão regional) congregue uma maior concentração de elementos específicos.

Assim, há discrepância em relação à caracterização das regiões Bangu, Campo Grande, Jacarepaguá, Tijuca/Vila Isabel e Zona Norte, tendo em vista que taxa de incidência e identificação com os fatores, *a priori*, não se assemelham. Em Bangu, apesar da taxa de incidência de propostas estratégicas ser superior é muito próxima à média (8,0% contra 7,0%), para as propostas complementares a diferença é mais significativa (74,6% contra 59,6%), o que induz a que os partícipes da comissão regional privilegiem melhorias nas condições de vida, mas a posse de capitais não identifica a região em nenhum dos dois fatores extraídos da análise de componentes principais, o que viria ocorrer se um terceiro fator fosse considerado. Este resultado fica expresso na pequena diferença da contribuição da região a cada um dos fatores (4,3% no Fator 1 e 6,3% no Fator 2, segundo o Quadro 10) e na posição eqüidistante que ocupa na visualização da Figura 5. Assim sendo, apesar do grupamento presente nas reuniões da comissão regional ter optado com pequena margem em relação à média por propostas estratégicas, a posse de capitais na região não confirma seu posicionamento no fator correspondente (Fator 2), o que leva a crer que no conjunto dos presentes participantes com a posse individual de capitais econômicos e culturais influenciaram o resultado.

Campo Grande, que no mosaico apresentou taxa de incidência superior apenas quanto às propostas complementares, na extração dos fatores identificou-se fortemente com as características do Fator 2 (12,5% de contribuição ante 0,7% no Fator 1, segundo o Quadro 10), o que levou a que seu posicionamento espacial (Figura 5) fosse próximo a seu eixo. Considera-se, pois, que a posse de capitais foi

mais relevante na sua caracterização, o que não descarta a necessidade de intervenções que melhorem as condições de vida. Jacarepaguá só difere de Campo Grande na identificação com o fator (neste caso, o Fator 1), já que, a exemplo de Campo Grande, há maior incidência de propostas complementares. A posse de bens de natureza diversa é que gerou a diferença.

Tijuca/Vila Isabel apresentou taxa de incidência superior à média nas propostas importantes e complementares (Quadro 7), mas sua identificação com o Fator 2 (10,3% contra 2,3% no Fator 1) foi motivada pela posse de capitais econômicos e culturais. Já Zona Norte, que no mosaico possui taxa de incidência superior em propostas importantes – mais comum nas regiões identificadas com o Fator 1 –, não apresenta identificação clara com nenhum dos fatores (contribui com 0,5% no Fator 1 e 1,6% no Fator 2, segundo o Quadro 10), e seu posicionamento espacial na distribuição dos eixos é eqüidistante (Figura 5), a exemplo de Bangu. Portanto, divergências entre os olhares não os anula, apenas acrescenta aspectos que, em separado, não revelam.

Por outro lado, a realização dos objetivos centrais em cada uma das regiões dar-se-á na medida em que os sujeitos (entidades representadas) presentes nas comissões regionais a viabilizem, uma vez que apenas com o cidadão, que opina, mas não defende lógica diferente da sua, não é possível. A partir do exposto na Tabela 8, reproduzida na Tabela 10 segundo as taxas de incidência, a participação nas comissões regionais indica que em Bangu, Ilha do Governador, Leopoldina, Tijuca/Vila Isabel, Zona Norte e Zona Sul houve relativamente maior contingente de cidadãos do que entidades representadas[50], e as regiões em que foram mais participativos nos grupos de trabalho foram Bangu (a única das relacionadas anteriormente), Barra da Tijuca, Campo Grande e Irajá, um indicador do interesse local em viabilizar as propostas.

[50] Confrontando-se a participação relativa da categoria na região ao total.

**Tabela 10** - Taxa de incidência dos participantes das comissões regionais por região do Plano Estratégico

| Participantes | Total | Região | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Bangu | Barra da Tijuca | Campo Grande | Centro | Grande Méier | Ilha do Governador |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Cidadãos | 76.3 | 78.8 | 70.1 | 74.2 | 73.6 | 70.2 | 80.8 |
| Grupos de trabalho | 11.5 | 12.5 | 16.9 | 13.7 | 10.9 | 9.4 | 11.6 |
| Entidades representadas | 23.7 | 21.2 | 29.9 | 25.8 | 26.4 | 29.8 | 19.2 |
| Empresariais/empresas | 3.0 | 2.7 | 5.6 | 5.1 | 4.7 | 4.1 | 2.4 |
| Trabalhadores | 0.4 | 0.4 | - | 1.6 | 0.9 | - | 0.8 |
| Sociedade civil organizada | 4.9 | 4.5 | 7.3 | 2.9 | 4.3 | 6.3 | 3.2 |
| Educação e cultura | 4.5 | 2.3 | 1.7 | 4.1 | 4.0 | 7.8 | 2.8 |
| Governo | 9.8 | 9.8 | 14.7 | 10.2 | 9.9 | 10.7 | 8.8 |
| Outros | 1.1 | 1.5 | 0.6 | 1.9 | 2.5 | 0.9 | 1.2 |

| Participantes | Região | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Irajá | Jacarepa-guá | Leopoldina | Tijuca/Vila Isabel | Zona Norte | Zona Sul |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Cidadãos | 75.1 | 76.2 | 79.1 | 77.4 | 81.2 | 77.0 |
| Grupos de trabalho | 20.8 | 8.7 | 10.8 | 9.3 | 9.6 | 11.1 |
| Representantes | 24.9 | 23.8 | 20.9 | 22.6 | 18.8 | 23.0 |
| Empresariais/empresas | 2.3 | 1.3 | 1.4 | 1.2 | 2.5 | 3.3 |
| Trabalhadores | - | - | 0.3 | - | - | - |
| Sociedade civil organizada | 2.3 | 7.4 | 5.2 | 3.8 | 5.6 | 5.6 |
| Educação e cultura | 5.2 | 6.0 | 3.1 | 9.9 | 1.9 | 3.3 |
| Governo | 13.9 | 8.4 | 9.8 | 7.5 | 8.3 | 10.0 |
| Outros | 1.2 | 0.7 | 1.0 | 0.3 | 0.6 | 0.7 |

Fonte: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - As cidades da Cidade, 2004, p. 223-259.

A impulsão dos projetos decorrentes das propostas, no entanto, só se tornará viável se as entidades representadas – segundo suas áreas de atuação – se engajarem no processo. Esse engajamento se dará na medida em que se reúna os agentes em estratégias cooperativas que retornem a cada um os ganhos derivados de sua participação, segundo sua lógica particular. Portanto, a ausência de um determinado agente (lógica) compromete a cooperatividade, e o processo, que irá gerar frutos de uma forma ou de outra, pode ter solução aquém à desejada (inferior). Ao observar as taxas de incidência para o total dos participantes (Tabela 10) nota-se a inexistência de representação trabalhadora (0,4% das entidades representadas), e que as entidades empresariais/empresas não chegaram a um terço (3,0%) da participação do governo (9,8%), ficando também abaixo do alcançado pela sociedade civil organizada (4,9%). Estes resultados se deram devido à baixa

divulgação do processo, que como já foi exposto, privilegiou a mídia impressa interna da Prefeitura (Diário Oficial) e não alcançou a mídia televisiva e radiofônica, nem procurou motivar a participação dos empresários através do apoio das associações comerciais locais e empresariais (FIRJAN, ACRJ, por exemplo). Segundo a distribuição espacial dos representantes, as regiões que apresentaram taxas de incidência mais significativas que a média dos três agentes foram Barra da Tijuca (5,6% de empresas, 7,3% da sociedade civil e 14,7% do governo) e Grande Méier (4,1%, 6,3% e 10,7%, respectivamente), o que faz supor que a consecução de seus objetivos centrais será mais viável. Entretanto, como considerar possível, ou viável, algo que não tem continuidade? Se as comissões não foram mais motivadas a reunirem-se, e o animador do processo (governo municipal) as relegou ao esquecimento, é difícil supor que dominadas por cidadãos (aproximadamente três quartos dos participantes) tenham sobrevivido e dado prosseguimento aos encontros. Não há evidências deste fato.

Outro ponto importante a considerar é a questão da escala e sua interação espacial. Ao desenvolver o método de articulação entre as regiões, mediante o qual tornou-se visível a contribuição de cada uma no contexto da cidade, a assessoria especial do Plano Estratégico, numa segunda etapa, deveria aprofundá-lo no sentido de identificar para as propostas e projetos a origem do capital (empresas privadas nacionais ou não, governo local, agências de fomento, por exemplo) que financiaria a iniciativa, revelando o quanto de voluntarismo local há em propósitos mais abrangentes. Desta forma, a endogenia teórica se revelaria na prática, e os sistemas produtivos locais, além de melhor conhecidos, se tornariam visíveis aos olhos “profanos” – os do cidadão. Poder-se-ia considerar, inclusive, até que ponto variáveis macroeconômicas e injunções políticas influenciam – positiva ou negativamente – a execução das propostas e projetos, na medida que o monitoramento se fizesse na prática, o que não foi possível dada a interrupção do Plano. Ainda quanto à escala, até que ponto a proposta e/ou o projeto é municipal ou metropolitana (o), na medida de sua influência nos municípios circunvizinhos (para as regiões de fronteira em termos territoriais e de atratividade em relação a estes e aos demais)? Haveria a necessidade de firmar acordos entre os gestores municipais para viabilizá-los? Seria este um bom momento para principiar arranjos intermunicipais (consórcios públicos), o que a Prefeitura não possui (ver Quadro 5).

Estas considerações se vêem comprometidas pela suspensão do processo, *sine die*. Na medida em que uma das lógicas (política) se encontrará cada vez mais empenhada no projeto da eleição municipal (segundo semestre de 2008), e a reeleição do atual gestor é inviável, supor que seu sucessor abraçará a causa do planejamento estratégico e lhe dará melhor rumo é temeroso, e aí, neste caso, mais uma iniciativa malogrará e os esforços (tempo e recursos financeiros) dedicados se perderão, gerando desgastes e arrefecendo a esperança cidadã em sua representação política.

# 6 ANÁLISE DE IMPACTO: ESBOÇO E MEDIÇÃO

Das iniciativas de planejamento estratégico implementadas na cidade do Rio de Janeiro, apenas a segunda previu claramente em seu documento de divulgação uma etapa específica para avaliação de impacto de projetos e planos – sequer iniciada –, enquanto a primeira apenas contemplou o acompanhamento de indicadores de impacto para cada uma das ações relacionadas às suas sete estratégias[51], o que se assemelha ao monitoramento. Para tal fim, foram gerados relatórios de acompanhamento dos indicadores propostos sem, no entanto, especificar metas ou *benchmarks*, aos quais deveriam referenciar-se para suscitar comparações que levassem a medidas de atraso ou avanço, apenas quando possível listaram resultados de outras regiões para avaliar o contexto no qual a cidade se situava. O documento que explicita os motivos[52], na parte 3 (Indicadores da Cidade), insere antes dos quadros com os indicadores propostos uma "nota sobre a metodologia de seleção e organização dos indicadores do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro", na qual explica que

> A seleção dos indicadores que integram este trabalho partiu da relação elaborada pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Este identificou cerca de 230 indicadores para aferir as 61 ações e 159 projetos propostos. Estes não são homogêneos; enquanto uns referem-se a ações genéricas, outros referem-se a projetos específicos, e visam aferir, por um lado, andamento dos projetos em si mesmos, e por outro, suas conseqüências sobre aspectos particulares da realidade do Rio de Janeiro. [...] De acordo com a organização do próprio Plano, os indicadores foram grupados por estratégias em Quadros Síntese de dois tipos – 'Principais Indicadores' e 'Indicadores Complementares'. Os primeiros, de modo geral, são sintéticos. Os segundos possibilitam uma análise mais detalhada, desagregando os dados e permitindo, em alguns casos, a comparação destes com os de outras regiões, ou com o país, de forma a situar o Rio de Janeiro no contexto regional ou nacional. A maioria dos dados dos 'Quadros Síntese' acha-se detalhada em quadros específicos para cada indicador com suas respectivas fontes. [...] A idéia central que guiou a organização do trabalho é a de que a análise das tendências dos grupos de indicadores permitirá observar as tendências de cada uma das estratégias como um todo, e, desta forma, a evolução das ações e projetos que permitirão à cidade passar da situação atual para a situação desejada, objetivo último do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE

[51] Ver RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, jan/1996.

[52] Ver RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, abr/1996.

JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, abr/1996: parte 3, p. 1-2).

Portanto, do exposto se observa que não havia o propósito de gerar parâmetros quantitativos de referência que permitissem avaliar quão próximo ou distante se encontrava a cidade da citada "situação ideal", dadas as condições em que esta se encontrava, mas apenas o acompanhamento de tendências isoladas das ações e estratégias. Como subproduto desta proposição, o documento de "Avaliação do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: 1995-2000"[53] descreve, em suas várias sessões, a evolução dos projetos e dos indicadores sem, no entanto, relacioná-los uns com os outros. De cunho descritivo, não quantifica ações comuns entre as estratégias, nem o que havia de ser feito em conjunto por cada um dos atores envolvidos no processo de forma transversal para potencializar as iniciativas, sendo, pois, pouco informativo para o planejamento integrado.

## 6.1 Uma forma de avaliar

Na medida em que na implementação do Plano Estratégico Rio Sempre Rio não houve elementos objetivos que permitissem quantificar, ao longo da última década do século passado, a situação na qual a cidade do Rio se encontrava, combinado com a ausência de planejamento que o plano estratégico não deve substituir, o resultado foi que a cidade-núcleo da Região Metropolitana do Rio teve desenvolvimento humano aquém do observado nos demais municípios que a compõem, não possui estrutura diferenciada das outras cidades e está classificada entre as piores "regiões-tipo" (ver capítulo 1, item 1.2.1.1). Este quadro tenderá a se repetir quando forem conhecidos os resultados para o IDH-M proveniente das informações do próximo censo demográfico, previsto para 2010, uma vez que mais da metade da primeira década do século atual se passou sem que o sistema de planejamento e sua estrutura, ou algo que a substitua, tenha sido recriado. Descrença quanto à prática; preferência em unir o político ao técnico sem a interferência de um ou mais elementos do primeiro escalão (secretário de planejamento, por exemplo); constrangimento em centralizar poder numa única pasta que fira acordos que contemplem autonomia na gestão de orçamentos em secretariados políticos; qual seja a motivação para a inexistência, já há tempo, de

[53] Ver RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, nov. 2000.

uma estrutura formal de planejamento leva a que, como comentado anteriormente, os benefícios em qualidade de vida para os citadinos não sejam plenamente alcançados. Em seu lugar, iniciativas isoladas e descontinuadas mobilizam recursos finitos e os retornos não são mensurados. Se não se mede a eficiência do gasto, não é possível avaliar os benefícios gerados por sua aplicação, o que exime o gestor orçamentário de explicações. É preferível supor que o desconhecimento de métodos para este fim seja o motivador principal, e não que seja proposital a ausência de formas de avaliação. Assim sendo, neste trabalho se irá propor uma alternativa para o diagnóstico, avaliação e mudança de rumos, se necessário, na gestão de políticas públicas.

Sob a perspectiva do gestor, alocar recursos sem avaliar retornos é pobreza da prática; sob a perspectiva do cidadão o volume mobilizado de recursos é sempre insuficiente, dado que é demandante exigente que não enxerga o todo, mas apenas parte dele. Em decorrência, impressões sobre o gestor muitas das vezes geram pressões errôneas e julgamentos falsos, por mera desinformação. A tecnologia de informação atualmente permite, a custo compatível para as administrações municipais, absorver e disseminar informações sobre os programas e projetos implementados, levando a que a transparência das ações fortaleça o relacionamento entre o gestor municipal e os cidadãos. Causa espécie que nas duas iniciativas de planejamento estratégico o monitoramento e a avaliação não tenham sido instrumentos utilizados amplamente para e pela população, o que favoreceria a cidadania e mitigaria a percepção subjacente de manipulação política do plano para se alcançar benefícios que, se a princípio parecem duradouros e consolidam penetração de partidos políticos, não resistem ao julgamento dos cidadãos no médio e longo prazos. Viabilizar monitoramento e avaliação constantes é demonstração de respeito àqueles que elegem seus representantes para o executivo, e a eles delegam seu destino por um mandato. Além de envolvê-los na gestão pública, conferes-lhe ferramentas de controle e pressão em outro nível, o da participação, e não só o da cobrança, já que os resultados não serão devidos exclusivamente às decisões do *policy maker*, por serem compartilhadas. Dessa forma, o planejamento deixa os gabinetes e alcança o público-alvo, que na prática diária irá gerar cumplicidade, uma mudança cultural importante e benéfica para todos.

### *6.1.1 Eficiência no gasto: do insumo ao resultado*

A avaliação de impacto de políticas públicas implementadas pelo ente governamental – em qualquer esfera: municipal, estadual ou federal – implica confrontar recursos e usos. Assim, ao selecionar variáveis de interesse para os propósitos desejados, procura-se a maior aproximação à origem (recursos) do dispêndio e aos fins a que ele se propõe (usos). No nível instrumental, a ação dos governos deve ser captada por indicadores pertinentes a cada uma das dimensões: insumo (recursos) e resultado (usos).

Em termos conceituais, no processo de avaliação – não necessariamente de políticas públicas – pode-se dividir os indicadores em três tipos: insumo, produto e resultado. Os indicadores de *insumo* são aqueles que representam a disponibilidade de alocação de recursos financeiros que, mediante políticas públicas, afetam a realidade socioeconômica do local em que são aplicados; indicadores de *produto* são intermediários, pois traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional dos gestores na mobilização de recursos humanos e/ou materiais, que resultam em melhorias no bem-estar da população. Apresentam-se, no mais das vezes, como indicadores de oferta de bens e serviços públicos. Por último, indicadores de *resultado* vinculam-se, diretamente, à realidade social das áreas de abrangência sobre as quais atua a política pública em foco. Medidas que demonstram as condições de vida da população, indicam a presença/ausência ou avanço/retrocesso das políticas públicas nas áreas de saúde, educação e trabalho e renda, por exemplo, e retratam os efetivos resultados das políticas sociais (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL (Estado), [2005 ?]).

Outra questão relevante e diretamente relacionada ao confronto entre os tipos de indicadores no processo de avaliação, diz respeito à diferença entre eficácia, produtividade e eficiência. Segundo Mello et al. (2005), “a eficácia está ligada apenas ao que é produzido, sem levar em conta os recursos usados para a produção. [...] é a capacidade de a unidade produtiva atingir a produção que tinha como meta. Essa meta tanto pode ter sido estabelecida pela própria unidade como externamente”. Tomando como referência os tipos de indicadores, partindo-se da oferta de um dado conjunto de bens e serviços projetam-se resultados desejados

(metas) pela sua mobilização, e a avaliação será positiva ou negativa na medida em que os propósitos tenham sido alcançados, ou não. Por outro lado, os mesmos autores caracterizam eficiência como um conceito relativo. “Compara o que foi produzido, dado os recursos disponíveis, com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos” (MELLO et al., 2005, p. 2522). Desta forma, os resultados serão avaliados com base na disponibilidade de alocação de recursos. Para melhor distinção entre os conceitos, os autores utilizam o exemplo de um curso pré-vestibular que consegue aprovar 15 alunos para o curso de odontologia de uma universidade que oferece 20 vagas como uma demonstração de eficácia. Entretanto, não são conhecidas informações sobre o tipo de alunos que estavam inscritos, quantos professores trabalharam em sua formação, quantas horas de aula por semana foram dadas, quais recursos audiovisuais estavam disponíveis, nem o resultado obtido pelos cursos pré-vestibulares concorrentes. Assim,

> [...] se ele [o curso] conseguiu aprovar a quantidade de alunos a que se propunha, foi eficaz. Se forem conhecidos os recursos de que dispunha, podemos avaliar se foi produtivo. E, se soubermos quais foram os resultados da concorrência, podemos avaliar a eficiência do curso (MELLO et al., 2005, p. 2521).

Por último, e por oportuno se torna importante distingui-lo dos demais, o conceito econômico de produtividade relaciona insumos e produtos medidos em unidades físicas, como, por exemplo, a produção física total por trabalhador envolvido ou o número de alunos diplomados em relação ao número de ingressantes no curso. Medidas de produtividade comparam produtos e insumos “em unidades físicas”, sem levar em consideração o custo do insumo e a qualidade do produto.

Unindo-se os conceitos de eficácia, produtividade e eficiência à tipologia de indicadores anteriormente descrita, nota-se que a avaliação quanto à eficácia (de uma política pública ou outra iniciativa qualquer) confronta indicadores de produto e resultado; no processo de avaliação com vistas à produtividade, comparam-se indicadores de insumo e de produto – em unidades físicas –, e a avaliação da eficiência se faz pela análise comparada de indicadores de insumo e resultado, com variações de escala – interna ou externa ao processo – para a prática considerada. Para os fins deste capítulo, relacionados à avaliação da eficiência, os indicadores de insumo terão como referência os gastos municipais em funções selecionadas que permitirão avaliar se os resultados, mensurados por variáveis afins às funções de governo e que compõem o IDH-M, são eficientes.

### *6.1.2 A metodologia de avaliação: alternativas e escolha*

A escolha de métodos de avaliação centra-se em, basicamente, duas alternativas: métodos paramétricos e não-paramétricos. A distinção entre ambos refere-se à manipulação dos fenômenos de interesse expressos nas variáveis em estudo. Na primeira opção, uma ferramenta paramétrica implica, de antemão, que se vislumbre a forma da função de produção que será utilizada, e o tratamento estatístico que será dado às variáveis. Ou seja, têm-se, *a priori*, variáveis transformadas segundo estatísticas descritivas que as caracterizem, tais como a média, e o comportamento dos dados em torno dela – sua dispersão ou variância – pode inviabilizar seu uso, tendo em vista que valores discrepantes (*outliers*) interferem nas estimativas devido ao erro decorrente de sua existência. Dessa forma, fenômenos mais "comportados", ou com pouca volatilidade, são mais elegíveis do que outros para compor a forma funcional, o que pode ocasionar perda de informação relevante na explicação do que se deseja. Já os métodos não-paramétricos não fazem suposição de qualquer tipo quanto à forma funcional, e procuram extrair dos dados disponíveis o máximo de conteúdo informacional. Sendo mais flexíveis, mas não menos rigorosos, os métodos não-paramétricos prestam-se mais às necessidades do processo de avaliação do que os paramétricos.

### *6.1.3 A análise envoltória de dados (DEA)*

A *Data Envelopment Analysis* – DEA (Análise Envoltória de Dados) vem sendo utilizada desde seu surgimento como alternativa aos métodos tradicionais de avaliação, o que a torna mais útil aos fins propostos, e pode ser definida como

> um método quantitativo, empírico e não-paramétrico, que mede o desempenho relativo de unidades organizacionais semelhantes, gerando um único indicador de desempenho para cada unidade sob avaliação, a partir da razão ponderada entre produtos e insumos. Tecnicamente, a DEA utiliza a otimização de programação matemática linear para construir uma fronteira de produção empírica, ou 'superfície envoltória' de máximo desempenho (NIEDERAUER, 1998, p. 22).

Esta técnica foi desenvolvida com o objetivo de determinar a eficiência de unidades produtivas em situações em que não seja necessário considerar questões

financeiras, dispensando, portanto, o ajuste de valores monetários a valores presentes.

Em termos comparativos com a técnica paramétrica de análise de regressão, que se propõe estimar uma reta eqüidistante aos dados dispersos num plano de regressão, a DEA otimiza cada observação individual calculando uma fronteira de eficiência determinada pelas unidades que são “Pareto eficientes”. Esta condição se estabelecerá se, e somente se, ela não consegue melhorar alguma de suas características sem piorar as demais (MELLO et al., 2005), ou dito de outra forma, um par de *input-output* é tecnicamente eficiente se, e somente se, nenhum dos *outputs* pode ser aumentado sem que algum outro *output* seja reduzido, ou algum *input* precise ser aumentado e nenhum dos *inputs* pode ser reduzido sem que algum outro *input* seja incrementado ou algum *output* seja reduzido (FARIA, 2005). Como se pode observar na Figura 6, a fronteira de eficiência interliga pontos que, considerados pela análise de regressão ao minimizar as distâncias, carregariam na estimação dos parâmetros variância que poderia comprometer a qualidade do ajuste, enquanto para a DEA seriam referências para as demais que se encontram mais próximas da reta ajustada.

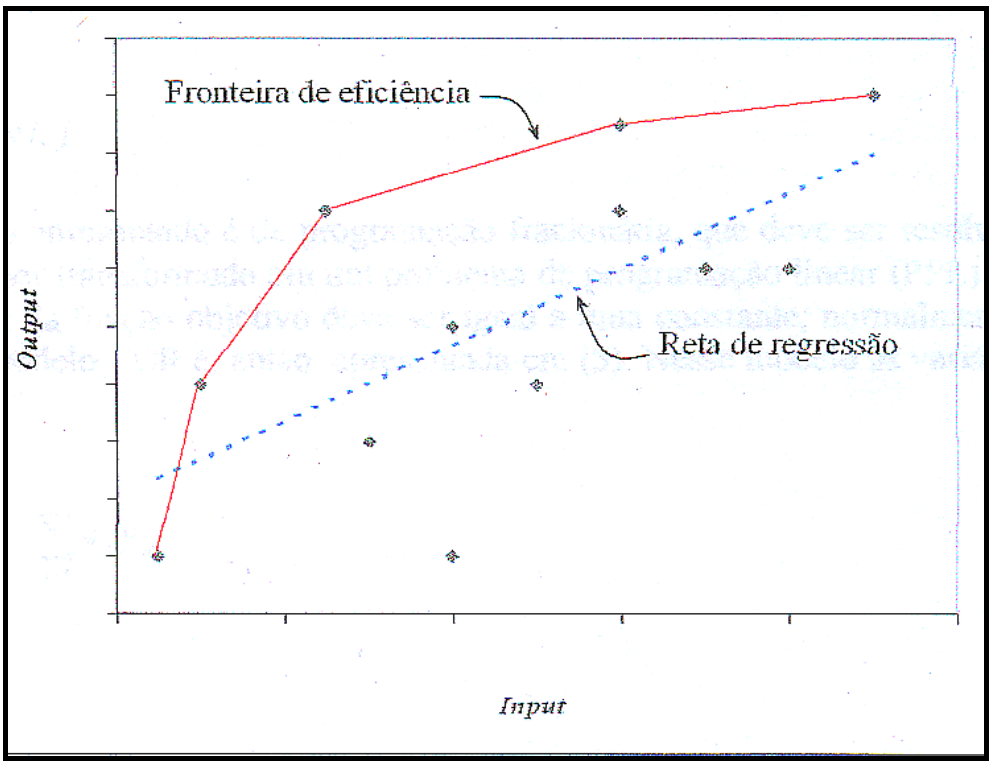


**Figura 6** – Comparação entre DEA (abordagem não-paramétrica) e regressão (técnica paramétrica), conforme MELLO et al., 2005.

A noção de eficiência relativa e produtividade de uma dada unidade informacional pode ser considerada a partir do confronto entre os recursos de que dispõe e os produtos deles decorrentes. Assim, uma unidade será mais produtiva e eficiente que outra se obtiver o maior estoque de produtos com a menor utilização de recursos e estiver, assim como a outra, sobre a fronteira de eficiência, o que a Figura 7 vem demonstrar. Considerando-se o plano $R^2$, o eixo das abscissas (X) representa os recursos, o eixo das ordenadas (Y) representa a produção, a curva S, chamada de fronteira de eficiência, indica o máximo que foi produzido para cada nível de recurso, e a região existente abaixo da curva S é chamada de “conjunto viável de produção”, ou seja, a área cujas diferentes combinações de recursos darão origem aos produtos. Note-se que os pontos C e A obtém o mesmo nível de produção – eixo das ordenadas (Y) –, mas ao projetar ambos os pontos sobre o eixo das abscissas (X) o ponto C obtém a mesma quantidade de produto que o ponto A utilizando menor volume de recursos, sendo, assim, mais produtivo. Já quanto os pontos B e A, ambos fizeram uso do mesmo estoque de recursos (projeção dos pontos sobre o eixo X), mas B obteve maior quantidade de produto. Como C e B estão sobre a

fronteira, são considerados eficientes, enquanto A é ineficiente, pois só alcançou a mesma quantidade de produtos que C com maior volume de recursos, e não gerou o mesmo nível de produção que B com volume de recursos semelhante.

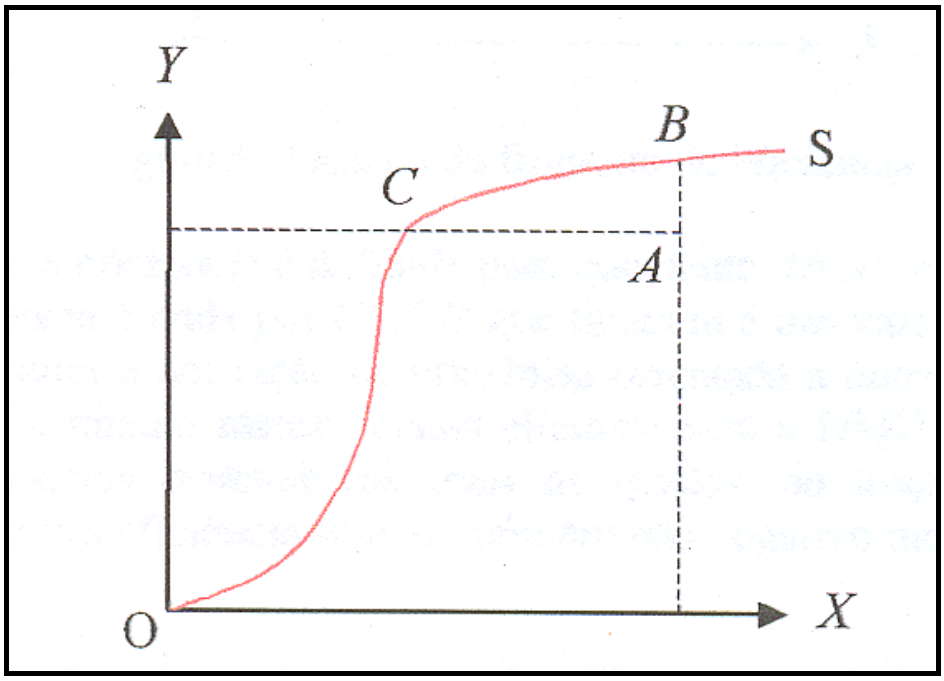


**Figura 7** – Produtividade *versus* eficiência, conforme Mello et al., 2005.

Uma outra maneira de observar se uma unidade informacional é ao mesmo tempo eficiente e produtiva em relação a outra é ligar seus pontos à origem (Figura 8). Note que o ângulo – ou coeficiente angular – formado entre o eixo das abscissas (X) e a reta OC é maior do que o observado para a reta OB. Como ambos os pontos – C e B – estão sobre a fronteira de eficiência, são ditos eficientes, mas apenas a unidade C é mais produtiva, visto que seu coeficiente angular é maior. Já a unidade A é simultaneamente não-produtiva e não-eficiente. Considerando-se *inputs* os recursos utilizados no processo produtivo, e *outputs* os produtos decorrentes da combinação dos recursos, a unidade A tem basicamente duas formas de tornar-se eficiente. Ou reduz os recursos (*inputs*) mantendo constante os produtos (*outputs*), e aí neste caso se assemelhará – ou dirigirá – ao ponto C, ou faz o inverso, mantém o mesmo nível de utilização dos recursos (*inputs*) melhorando seu uso para obter um maior volume de produto (*outputs*), assumindo a posição do ponto B. No primeiro caso denomina-se a ação como “orientação a *inputs*”, e no segundo, de “orientação a *outputs*”. Seja qual for o caminho desejado pela unidade A para tornar-se eficiente –

ou a orientação que irá seguir –, ao tomar ciência de sua condição (avaliação) também terá claro sobre que variáveis deverá agir para otimizar – tornar eficiente – sua condição. Estes, dentre outros que serão citados a seguir, são os benefícios que a DEA proporciona ao gestor de unidades de produção.

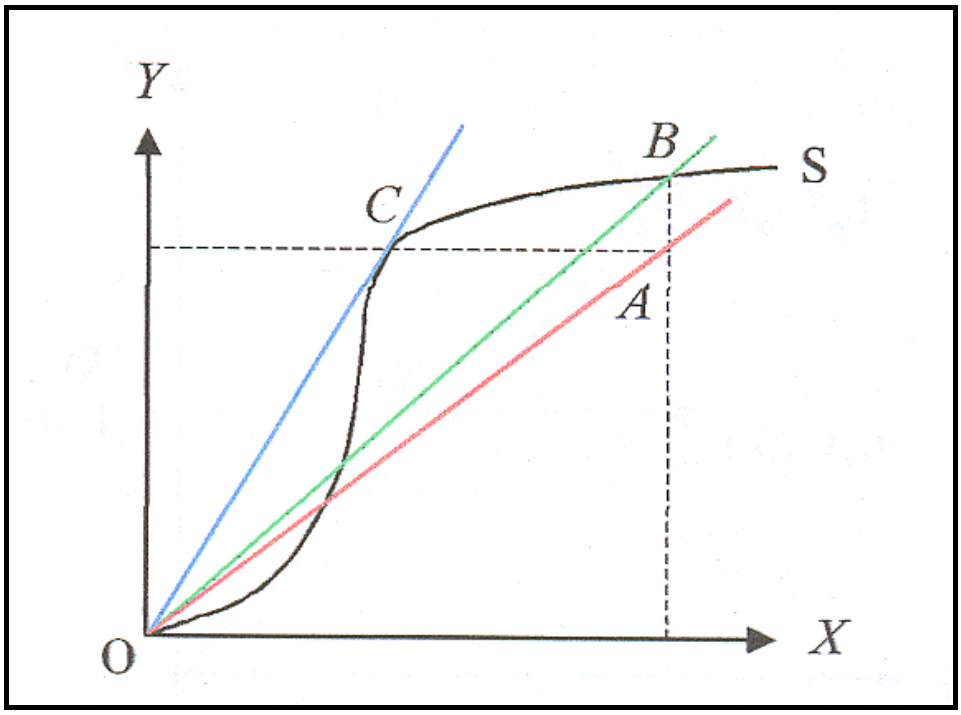


**Figura 8** – Curva de um processo de produção, conforme Mello et al., 2005.

Na literatura as unidades organizacionais são referenciadas como DMU's – *decision making units* –, ou unidades tomadoras de decisão, que produzem *outputs* a partir de *inputs* que podem estar em unidades de medida variadas. As DMU's podem ser agrupamentos de empresas, departamentos, divisões ou unidades administrativas que têm insumos e produtos comuns, e que estão sendo avaliadas por seu desempenho relativo ante as demais (NORMAN; STOECKER, 1991). Ao utilizar índices que servem como referencial para todas as DMU's, surgem então DMU's de referência que ocuparão a "superfície envoltória" e tornar-se-ão *benchmarks* para as demais, o que permitirá medir diferenças de desempenho. Resumidamente, o método conduz a (CENTRE FOR MANAGEMENT OF TECHNOLOGY AND ENTERPRENEURSHIP, 1997):

- uma *superfície envoltória*, formada pelas unidades de melhor desempenho (eficientes), que passam a formar o *conjunto de referência* (*benchmarks*) para

as demais unidades, e possuem escores (ou medida de eficiência/desempenho) igual a 1 ou 100%;

- uma *medida de desempenho*, que se traduz na distância de cada unidade (DMU) à fronteira (igual a 1 ou 100% nela e menor do que 1 ou 100% abaixo dela);
- *projeções* das unidades ineficientes na fronteira, compondo metas para essas unidades, o que implica dizer que a única restrição imposta pela DEA é que a DMU esteja dentro da fronteira de eficiência.

Ao utilizar a otimização da programação matemática não se faz necessário estipular pesos (ou preços) aos insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*), permitindo que cada DMU seja valorada com o que tem de melhor. Aliado ao fato de não ser paramétrica, a característica de lidar com múltiplos insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*) e gerar um único indicador de desempenho, faz da DEA um método de larga aplicação em ambientes públicos e privados. Por outro lado, segundo Niederauer:

> uma observação a ser salientada, é que o método não se presta à elaboração de rankings absolutos, posto que o indicador por ele fornecido é **relativo**, dependendo da medida de desempenho adotada, que por sua vez está intimamente atrelada aos fatores escolhidos para análise, além de seus valores observados" (1998, p. 23, negrito acrescentado).

Esta é uma observação pertinente para que não se confunda a utilização da DEA com outros objetivos, para os quais métodos adequados estão à disposição.

De maneira geral, portanto, o objetivo primário da DEA é o de comparar um determinado conjunto de DMU's que realizam tarefas similares, e se diferenciam apenas nas quantidades de recursos (*inputs*) consumidos e nos resultados produzidos (*outputs*). Os benefícios decorrentes de seu uso para as DMU's, além dos já citados, são (MELLO et al., 2005):

- ao identificar a origem e a ineficiência relativa de cada DMU é possível analisar qualquer uma de suas dimensões relativas a entradas e/ou saídas, dando aos gestores pleno conhecimento dos erros e acertos no uso dos recursos, em termos de qualidade e produtividade, bem como ajustar o processo de produção de maneira a otimizar os resultados;
- ao determinar a eficiência relativa das DMU's contemplando cada uma relativamente às demais, permite-se que melhores práticas sejam conhecidas

e estudadas em detalhe, o que poupa tempo e recursos, e não seria possível sem que as medidas de desempenho fossem conhecidas;

- estratégias de produção alternativa que maximizem a eficiência das DMU's avaliadas corrigirão as ineficiências através da determinação de alvos, o que, por outro lado, automaticamente indica as "folgas" de recursos sub ou super-utilizados. Portanto, correções de rumo serão possíveis através da melhor alocação de recursos (humanos e/ou financeiros), bem como considerar a qualidade desta alocação;
- estabelecer alternativas de alocação de recursos num mix de possibilidades de entradas (variáveis *input*), num mix de saídas (variáveis *output*), ou entre entradas e saídas, que dito de outra forma representam "taxas de substituição", permitindo a tomada de decisões gerenciais;
- considerar os valores discrepantes (*outliers*) existentes não como desvios em relação ao comportamento "médio", mas possíveis *benchmarks* a serem analisados pelas demais DMU's, já que podem representar as melhores práticas dentro do universo considerado. Tendo em vista que a DEA é um método não-paramétrico, a variância, que para modelos de regressão (por exemplo) pode ser nociva, nesta técnica é considerada relevante na determinação da fronteira. Caso algum *outlier* não se caracterize como boa prática, a solução do problema de programação linear (PPL) implementado pela DEA irá caracterizá-lo como ineficiente, mas não se cogitará desconsiderá-lo, *a priori*. Um *outlier* só será nocivo à DEA se os dados forem imprecisos – não-confiáveis –, o que será minimizado se o analista, ao levantar os dados que serão utilizados no estudo, for criterioso com as fontes de informação em que os obtiver.

A especificação do estudo para a implementação da DEA requer algumas etapas, a seguir consideradas (LINS; MEZA, 2000; MELLO et al., 2005):

- definição e seleção das DMU's: devem ter a mesma utilização de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*), variando apenas em intensidade. Devem ser homogêneas, ou seja, realizarem as mesmas tarefas, com os mesmos objetivos, trabalharem nas mesmas condições de mercado e ter autonomia na tomada de decisões;

- seleção das variáveis (*inputs* e *outputs*): deve ser feita a partir de uma ampla lista de possíveis fenômenos ligados ao modelo. Esta listagem permite maior conhecimento sobre as DMU's a serem avaliadas, expondo melhor suas diferenças. É possível que um grande número de DMU's localize-se na fronteira, reduzindo a capacidade de discriminação da DEA das unidades eficientes das ineficientes. Busca-se, assim, um ponto de equilíbrio na quantidade de variáveis e DMU's escolhidas, visando aumentar o poder discriminatório;
- escolha e aplicação do modelo: os modelos mais conhecidos são o CCR e o BCC (que serão detalhados a seguir), e sua escolha envolve determinar: a) a propriedade implícita dos retornos de escala; b) a geometria da superfície de envelopamento dos dados, que tem relação com as medidas de eficiência; c) as projeções de eficiência, ou seja, o meio através do qual as DMU's ineficientes alcançarão a fronteira de eficiência. As unidades-referência, ou *benchmarks*, das DMU's ineficientes

> é determinado pela projeção destas na fronteira de eficiência. A forma como é feita esta projeção determina a orientação do modelo: orientação a inputs, quando a eficiência é atingida por uma redução equiproporcional de entradas, mantidas as saídas constantes; e orientação a outputs, quando se deseja maximizar os resultados sem diminuir os recursos" (MELLO et al., 2005, p. 2536).

#### *6.1.3.1 Os modelos CCR e BCC da DEA*[54]

Como adiantado anteriormente, existem dois modelos que são considerados clássicos para a determinação da fronteira de eficiência: o CCR e o BCC, cujas siglas captam a primeira letra do sobrenome de seus autores, que possuem implícita a propriedade dos retornos de escala, foram desenvolvidos segundo as duas orientações: *input* e *output*.

O modelo CCR, introduzido por Charnes, Cooper e Rhodes em 1978, constrói uma superfície linear por partes, não-paramétrica, envolvendo os dados. A fronteira de eficiência supõe retornos constantes de escala (ou CRS, de Constant Returns to Scale) que indica que qualquer variação nas entradas (*inputs*) produz variação proporcional nas saídas (*outputs*). Este modelo também é conhecido como CRS.

[54] A descrição dos modelos nesta subseção está baseada em Mello et al., 2005, p. 2525-2534.

Quando orientado a *inputs*, o modelo determina a eficiência pela otimização da divisão entre a soma ponderada das saídas (*output* virtual) e a soma ponderada das entradas (*input* virtual). O modelo permite que cada DMU escolha os pesos para cada variável (entrada ou saída) da forma que lhe for mais benevolente, desde que esses pesos aplicados às outras DMU's não gerem uma razão superior a 1. Estas condições são formalizadas a seguir, onde $Eff_0$ é a eficiência da $DMU_0$ em análise; $v_i$ e $u_j$ são os pesos de *inputs* i, i = 1, ... , r, e *outputs* j, j = 1, ... , s, respectivamente; $x_{ik}$ e $y_{jk}$ são os *inputs* i e *outputs* j da DMU k, k = 1, ... , n; $x_{i0}$ e $y_{i0}$ são os *inputs* i e *outputs* j da DMU 0.

$$Max\, Eff_0 = \left[ \frac{\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{j0}}{\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{i0}} \right] \tag{9}$$

sujeito a

$$\frac{\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{jk}}{\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{ik}} \leq 1, \forall\, k \quad \text{, sendo que } v_i, u_j \geq 0, \forall\, i, j$$

O problema apresentado é de programação fracionária, e deve ser resolvido para cada uma das DMU's, podendo ser transformado em um problema de programação linear (PPL). Para tanto, obriga-se que o denominador da função-objetivo deva ser igual a uma constante, normalmente igual à unidade. A formulação do modelo CCR é apresentada a seguir, e as variáveis de decisão são os pesos $v_i$ e $u_j$.

$$Max\, Eff_0 = \sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{j0} \tag{10}$$

sujeito a

$$\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{i0} = 1$$

$$\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{jk} - \sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{ik} \leq 0, \forall\, k$$

$$v_i, u_j \geq 0, \forall i, j$$

A estrutura matemática deste modelo permite que uma DMU seja considerada eficiente com vários conjuntos de pesos. Em particular, podem ser atribuídos pesos zero a algum *input* ou *output*, o que significa que essa variável foi desconsiderada na avaliação. Até o momento o PPL é denominado “Modelo dos multiplicadores” com orientação a *inputs*. Ao denominar o modelo de orientação a recursos, considera-se que a eficiência será atingida com redução de recursos, melhor visualizado no dual deste modelo – apresentado a seguir –, conhecido como “Modelo do envelope”. Por serem duais os modelos anterior e próximo, têm o mesmo valor para a função-objetivo.

$$Min\ h_0 \tag{11}$$

sujeito a

$$h_0\, x_{j0} - \sum_{k=1}^{n} x_{ik}\, \lambda_k \geq 0, \forall i$$

$$-y_{i0} + \sum_{k=1}^{n} y_{jk}\, \lambda_k \geq 0, \forall j$$

$$\lambda_k \geq 0, \forall k$$

A função-objetivo representa a eficiência, que é o valor que deve ser multiplicado por todos os *inputs* de forma a obter valores que coloquem a DMU na fronteira eficiente (com decréscimo no valor dos *inputs*). O primeiro conjunto de restrições garante que essa redução em cada um dos *inputs* não ultrapasse a fronteira definida pelas DMU’S eficientes. O segundo grupo de restrições garante que a redução nos *inputs* não altere o nível atual dos *outputs* da DMU. Enquanto no Modelo dos multiplicadores os pesos são as variáveis de decisão, no Modelo do envelope são $h_0$ e $\lambda_k$’s.

Na Figura 9 apresenta-se a interpretação geométrica dos λ's para um exemplo hipotético. Nesta Figura o eixo horizontal representa o primeiro *input* dividido pelo *output*, enquanto o eixo vertical representa o segundo *input* dividido pelo *output*. É equivalente a uma curva de nível da fronteira eficiente para o *output* igual a 1.

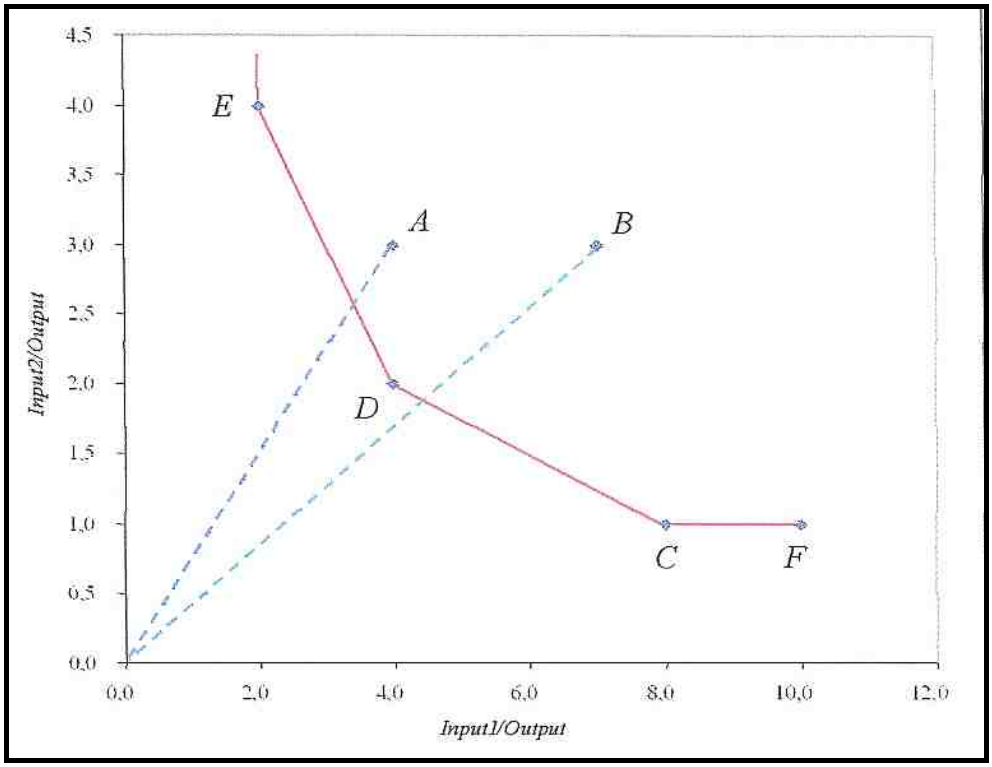


**Figura 9** – Alvos e *benchmarks* para um exemplo hipotético, conforme Mello et al., 2005.

As retas que ligam as DMU's ineficientes à origem permitem encontrar os alvos dessas DMU's, que são os pontos onde as retas interceptam a fronteira. Por exemplo, para a DMU A o alvo encontra-se no segmento de reta determinado pelas DMU's E e D, que são, assim, os seus *benchmarks*. No entanto, o alvo é mais próximo da DMU D do que da DMU E. Portanto, a DMU D é um *benchmark* mais importante para a unidade A. Esta análise geométrica pode ser feita algebricamente pelo cálculo dos λ's. Um λ igual a zero significa que a DMU correspondente não é *benchmark* para a DMU em análise. Quanto maior for o λ, maior a importância da DMU correspondente como referência para a DMU ineficiente.

Ainda na Figura 9 observamos que a DMU F, apesar de eficiente, tem um comportamento diferente das demais. Enquanto para as DMU's C, D e E só é

possível reduzir um *input* e permanecer na região viável de produção aumentando o outro (ou diminuindo o *output*), a DMU F pode diminuir o *Input* 1 mantendo constante o *Input* 2 e mesmo assim permanecer na região viável de produção. Essa quantidade que ainda é possível ser reduzida é conhecida como "folga". Observa-se, assim, que apesar de ser 100% eficiente, a DMU F não é, grosso modo, tão eficiente quanto as outras unidades eficientes. Em linguagem afeta ao método multicritério, as DMU's C, D e E são ótimos de Pareto, ou não dominadas, o que a DMU F é pela DMU C. Assim, a região da fronteira limitada pelas DMU's C, D e E é uma "fronteira Pareto eficiente", ou fronteira fortemente eficiente. O segmento CF da fronteira, bem como o segmento vertical acima da DMU E, é chamada de fronteira "não-Pareto eficiente", ou fronteira fracamente eficiente.

Para o modelo DEA CCR orientado a *inputs*, a folga igual a zero ocorre quando $\sum_{k=1}^{n} y_{jk}\,\lambda_k - y_{j0} = 0$ e $h_0\,x_{j0} - \sum_{k=1}^{n} x_{ik}\,\lambda_k = 0$, para *outputs* e *inputs*, respectivamente, com valores ótimos de $h_0$ e $\lambda_k$.

No CCR orientado a *ouputs*, ou seja, que maximiza as saídas mantendo inalteradas as entradas, as variáveis de decisão são as mesmas do modelo orientado a *inputs*. Entretanto, $h_0$ representa por quanto todos os produtos devem ser multiplicados, mantendo-se constantes os recursos, para a DMU 0 atingir a fronteira eficiente. Vê-se que $h_0$ é, então, um número maior que 1 (provoca incremento no valor dos *outputs*), pelo que a eficiência é $1/h_0$. No caso do modelo CCR, as duas orientações fornecem o mesmo valor de eficiência, no entanto, com $\lambda$'s diferentes. A formalização do modelo é:

$$Max\, h_0 \qquad (13)$$

sujeito a

$$x_{j0} - \sum_{k=1}^{n} x_{ik}\,\lambda_k \geq 0, \forall i$$

$$-h_0\,y_{j0} + \sum_{k=1}^{n} y_{jk}\,\lambda_k \geq 0, \forall j$$

$$\lambda_k \geq 0, \forall k$$

Na formulação anterior, $h_0$ é a eficiência ($h_0 = 1/Eff_0$) e $\lambda_k$ é a contribuição da DMU k na formação do alvo da DMU 0. As equações apresentadas a seguir mostram o modelo DEA CCR orientado a *outputs* na forma fracionária e linearizada. Em ambos, $h_0 = 1/Eff_0$.

$$Min\, h_0 = \left[ \frac{\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{i0}}{\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{j0}} \right] \qquad (14)$$

sujeito a

$$\frac{\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{i0}}{\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{j0}} \geq 1, \forall k$$

$$u_j, v_i \geq 0, \forall j, i$$

$$Min\, h_0 = \sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{i0} \qquad (15)$$

sujeito a

$$\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{j0} = 1$$

$$\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{jk} - \sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{ik} \leq 0, \forall k$$

$$u_j, v_i \geq 0, \forall j, i$$

O modelo BCC, proposto por Banker, Chernes e Cooper (1984), considera retornos variáveis de escala, isto é, substitui o axioma da porporcionalidade entre *inputs* e

*outputs* pelo axioma da convexidade. Por este motivo, o modelo também é conhecido como VRS – *Variable Returns to Scale*. Ao obrigar que a fronteira seja convexa, o modelo BCC permite que DMU's que operam com baixos valores de *inputs* tenham retornos crescentes de escala e as que operam com altos valores tenham retornos decrescentes de escala. Matematicamente, a convexidade da fronteira equivale a uma restrição adicional ao Modelo do envelope, que passa a ser indicado a seguir, sucessivamente, para <u>orientação a *inputs* e *outputs*</u>.

$$Min\, h_0 \tag{16}$$

sujeito a

$$h_0\, x_{i0} - \sum_{k=1}^{n} x_{ik}\, \lambda_k \geq 0, \forall i$$

$$-y_{j0} + \sum_{k=1}^{n} y_{jk}\, \lambda_k \geq 0, \forall j$$

$$\sum_{k=1}^{n} \lambda_k = 1$$

$$\lambda_k \geq 0, \forall k$$

$$Max\, h_0 \tag{17}$$

sujeito a

$$x_{i0} - \sum_{k=1}^{n} x_{ik}\, \lambda_k \geq 0, \forall i$$

$$-h_0\, y_{j0} + \sum_{k=1}^{n} y_{jk}\, \lambda_k \geq 0, \forall j$$

$$\sum_{k=1}^{n} \lambda_k = 1$$

$$\lambda_k \geq 0, \forall k$$

Os duais dos PPL's anteriores geram os modelos BCC dos Multiplicadores orientados a *inputs* e a *outputs*, apresentados, respectivamente, a seguir. Nestes modelos, $u_*$ e $v_*$ são as variáveis duais associadas à condição $\sum_{k=1}^{n} \lambda_k = 1$, e são interpretados como fatores de escala.

$$Max\, Eff_0 = \sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{j0} + u_* \qquad (18)$$

sujeito a

$$\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{i0} = 1$$

$$-\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{ik} + \sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{jk} + u_* \le 0, \forall k$$

$$v_i, u_j \ge 0, u_* \in \Re$$

$$Min\, Eff_0 = \sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{i0} + v_* \qquad (19)$$

sujeito a

$$\sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{j0} = 1$$

$$-\sum_{i=1}^{r} v_i\, x_{ik} + \sum_{j=1}^{s} u_j\, y_{jk} - v_* \le 0, \forall k$$

$$v_i, u_j \ge 0, u_* \in \Re$$

A visualização dos modelos CCR (fronteira CRS) e BCC (fronteira VRS) num plano bidimensional está demonstrada na Figura 10.

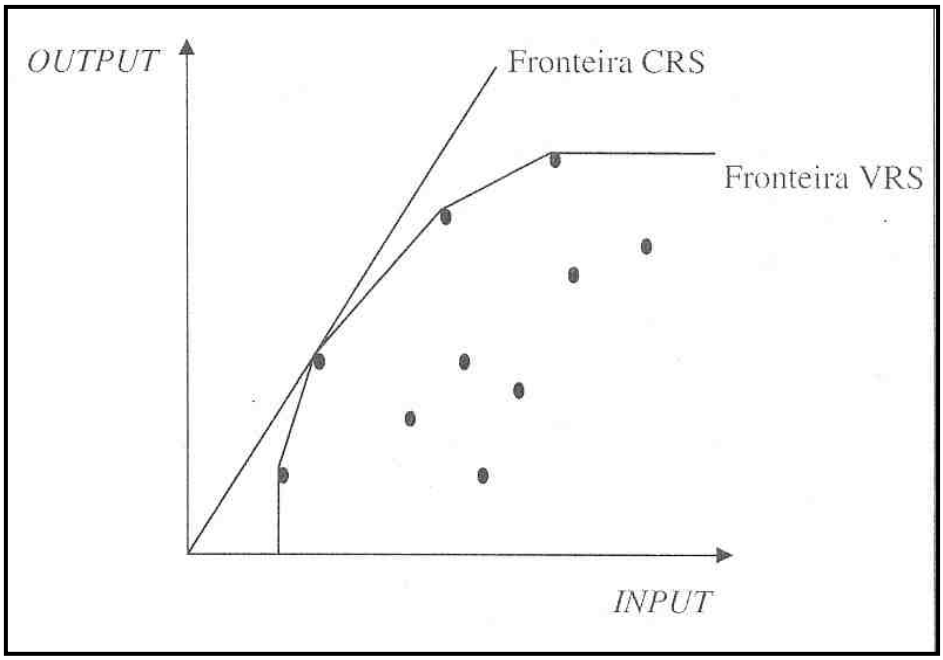


**Figura 10** – Fronteiras de eficiência dos modelos DEA, conforme Faria, 2005.

Apesar de diferentes em sua concepção, os modelos DEA têm algumas propriedades comuns e outras individuais, próprias de cada modelo. Segundo Mello et al. (2005)

> Algumas dessas características são:
>
> - Em qualquer modelo DEA, cada DMU escolhe seu próprio conjunto de pesos, de modo que apareça o melhor possível em relação às demais. Dessa forma, cada DMU pode ter um conjunto de pesos (multiplicadores) diferente;
> - Todos os modelos são invariantes com a escala de medida, isto é, usar como variável, por exemplo, a área plantada de uma determinada cultura em km², m² ou hectares não afeta o resultado;
> - Em qualquer modelo DEA, a DMU que apresentar a melhor relação (output j ) / (input i ) será sempre eficiente;
> - Pré-escolha das variáveis, ou seja, identificar quais variáveis poderão compor o modelo. A decisão se elas entrarão efetivamente no modelo depende de uma segunda análise, mais aprofundada;
> - O modelo CCR tem como propriedade principal a proporcionalidade entre inputs e outputs na fronteira, ou seja, o aumento (decremento) na quantidade dos inputs, provocará acréscimo (redução) proporcional no valor dos outputs.
> - No modelo BCC, a DMU que tiver o menor valor de um determinado input ou o menor valor de um certo output será diferente. A esta DMU chamamos de eficiente por default ou eficiente à partida;

- O modelo BCC é invariante a translações a outputs quando é orientado a inputs e vice-versa. Essa propriedade pode ser importante quando trabalhamos com casos em que há variáveis 148
- negativas, por exemplo (MELLO et al., 2005, p. 2536).

Por outro lado, alguns autores observaram que os modelos DEA, se por um lado têm a vantagem de permitir fazer ordenações sem a intervenção da opinião dos decisores, são muito benevolentes com as unidades avaliadas. Estas podem ser eficientes ao considerar apenas algumas das variáveis, que lhe são mais favoráveis. Por conta dessa "benevolência", nos modelos DEA ocorrem empates para as unidades 100% eficientes, o que provoca uma baixa discriminação entre as DMU's. Para solucionar esta questão, propôs-se uma "fronteira invertida", como sendo uma avaliação pessimista das DMU's. Conceito introduzido por Yamada et al. (1994) e Entani et al. (2002), e utilizado por Lins *et al.* (2005) e Leta et al*.* (2005), é uma avaliação pessimista das DMU's. Em sua implementação, faz-se uma troca dos *inputs* com os *outputs* do modelo original, e a fronteira invertida é composta pelas DMU's com as piores práticas gerenciais, o que a qualifica como uma "fronteira ineficiente". Pode-se afirmar que as DMU's pertencentes à fronteira invertida têm as melhores práticas sob uma ótica oposta.

Como alternativa para contornar o problema da baixa discriminação, Leta *et al.* (2005) propôs uma média aritmética das eficiências, segundo as óticas otimista e pessimista, apresentada a seguir. Cada uma destas óticas constrói uma fronteira DEA mutuamente exclusiva:

$$Eficiência_{final} = \frac{Eficiência_{otimista} - Eficiência_{pessimista} + 100}{2}$$

## 6.2 Leituras e reflexões

Na medida em que já se identificou a ausência de instrumentos de avaliação nas iniciativas de plano estratégico implementadas na cidade do Rio de Janeiro, apesar de os documentos disponíveis citarem e proporem algumas alternativas sem, no entanto, oferecerem como subproduto meios de intervenção mais efetivos sobre as

variáveis de interesse, o que se deseja é avaliar o resultado da execução do Plano Estratégico Rio Sempre Rio, no que diz respeito aos retornos em desenvolvimento humano para o carioca, utilizando a técnica DEA.

### *6.2.1 Caracterização do estudo: área de abrangência, indicadores e modelos*

Como o que se propõe é um olhar sobre os resultados em desenvolvimento humano das iniciativas municipais, o município do Rio Janeiro será confrontado com os demais do estado do Rio de Janeiro quanto aos gastos orçamentários incorridos segundo rubricas específicas (*inputs*) e indicadores afins às dimensões do IDH-M (*outputs*), para que se julgue sua eficiência. No que diz respeito ao conjunto de municípios que compõem o Estado, na amostra considerada estarão excluídos os municípios de Mesquita e Seropédica. Mesquita não poderia oferecer dados para o estudo por ter sido criado em 25/09/1999 e instalado em 01/01/2001; já Seropédica foi criado em 22/02/1990 e instalado em 01/01/1997, mas na fonte utilizada para a obtenção dos indicadores não havia informação disponível. Assim sendo, trabalhar-se-á com os 90 municípios restantes, sendo, pois, as DMU's ordenadas de forma crescente pelo nome dos municípios.

**Tabela 11** - Gastos *per capita* em reais com educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento e transporte, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(continua)

| Municípios | Educação e cultura (R$) | Habitação e urbanismo (R$) | Saúde e saneamento (R$) | Transporte (R$) |
|---|---|---|---|---|
| Angra dos Reis | 262.83 | 47.97 | 282.65 | 13.35 |
| Aperibe | 307.14 | 0.00 | 434.95 | 49.23 |
| Araruama | 137.92 | 9.29 | 94.66 | 14.44 |
| Areal | 353.16 | 100.57 | 238.22 | 4.21 |
| Armação de Búzios | 426.64 | 201.07 | 382.45 | 0.42 |
| Arraial do Cabo | 131.57 | 26.65 | 163.92 | 16.62 |
| Barra do Piraí | 81.58 | 45.46 | 69.24 | 4.50 |
| Barra Mansa | 190.05 | 68.86 | 233.59 | 32.40 |
| Belford Roxo | 68.62 | 12.15 | 65.87 | 9.29 |
| Bom Jardim | 166.07 | 46.74 | 11.18 | 39.02 |
| Bom Jesus do Itabapoana | 135.37 | 125.95 | 88.54 | 0.00 |
| Cabo Frio | 141.45 | 2.25 | 82.71 | 9.28 |
| Cachoeiras de Macacu | 135.78 | 21.45 | 36.39 | 23.45 |
| Cambuci | 249.87 | 0.00 | 213.41 | 36.53 |
| Campos dos Goytacazes | 135.78 | 66.02 | 135.61 | 128.70 |
| Cantagalo | 256.75 | 120.47 | 200.24 | 106.07 |
| Carapebus | 586.03 | 287.97 | 604.03 | 40.30 |
| Cardoso Moreira | 286.02 | 116.12 | 157.53 | 54.72 |
| Carmo | 234.28 | 90.15 | 358.62 | 52.56 |
| Casimiro de Abreu | 240.12 | 316.25 | 309.27 | 65.94 |
| Comendador Levy Gasparian | 335.00 | 83.33 | 226.29 | 0.27 |
| Conceição de Macabu | 133.27 | 115.83 | 138.74 | 13.74 |
| Cordeiro | 112.97 | 92.52 | 73.42 | 22.07 |
| Duas Barras | 224.94 | 88.41 | 130.08 | 66.88 |
| Duque de Caxias | 98.94 | 45.15 | 108.45 | 19.33 |
| Engenheiro Paulo de Frontin | 142.07 | 128.35 | 71.59 | 52.69 |
| Guapimirim | 119.66 | 2.83 | 128.16 | 94.55 |
| Iguaba Grande | 237.51 | 82.39 | 418.54 | 0.00 |
| Itaboraí | 127.75 | 10.67 | 88.77 | 18.17 |
| Itaguaí | 164.77 | 58.24 | 127.00 | 37.28 |
| Italva | 205.64 | 0.00 | 137.50 | 0.00 |
| Itaocara | 157.50 | 86.36 | 78.08 | 29.74 |
| Itaperuna | 132.64 | 46.15 | 246.27 | 21.31 |
| Itatiaia | 428.59 | 80.14 | 288.82 | 134.08 |
| Japeri | 120.85 | 38.34 | 72.87 | 0.00 |
| Laje do Muriaé | 278.78 | 93.10 | 261.25 | 40.52 |
| Macaé | 266.89 | 237.54 | 133.72 | 100.04 |
| Macuco | 251.91 | 266.30 | 233.20 | 32.81 |
| Magé | 78.62 | 16.00 | 94.26 | 1.24 |
| Mangaratiba | 318.72 | 179.32 | 35.91 | 53.01 |
| Maricá | 123.30 | 26.61 | 67.52 | 15.65 |
| Mendes | 114.11 | 14.05 | 61.85 | 37.73 |
| Miguel Pereira | 184.53 | 15.95 | 99.74 | 60.67 |
| Miracema | 102.63 | 0.00 | 77.81 | 10.15 |
| Natividade | 264.24 | 94.99 | 87.71 | 47.29 |
| Nilópolis | 56.60 | 5.77 | 44.55 | 2.26 |
| Niterói | 133.89 | 186.96 | 124.10 | 1.24 |
| Nova Friburgo | 146.18 | 37.86 | 164.07 | 21.99 |
| Nova Iguaçú | 75.51 | 4.38 | 69.44 | 7.55 |

**Tabela 11** - Gastos *per capita* em reais com educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento e transporte, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(conclusão)

| Municípios | Educação e cultura (R$) | Habitação e urbanismo (R$) | Saúde e saneamento (R$) | Transporte (R$) |
|---|---|---|---|---|
| Paracambi | 135.93 | 51.79 | 70.78 | 5.86 |
| Paraíba do Sul | 106.61 | 107.05 | 72.33 | 34.23 |
| Parati | 137.02 | 44.60 | 137.15 | 29.04 |
| Pati do Alferes | 178.03 | 33.03 | 124.63 | 5.12 |
| Petrópolis | 163.33 | 49.17 | 233.94 | 13.71 |
| Pinheiral | 167.47 | 82.33 | 126.90 | 12.92 |
| Piraí | 430.81 | 64.33 | 259.78 | 57.39 |
| Porciúncula | 142.14 | 83.17 | 94.59 | 85.13 |
| Porto Real | 200.29 | 58.23 | 329.13 | 128.31 |
| Quatis | 209.77 | 9.89 | 219.74 | 35.21 |
| Queimados | 107.70 | 33.45 | 20.58 | 18.53 |
| Quissamã | 793.50 | 533.31 | 766.80 | 332.91 |
| Resende | 161.11 | 49.75 | 180.10 | 69.63 |
| Rio Bonito | 10621.97 | 2099.90 | 5266.64 | 2459.71 |
| Rio Claro | 168.28 | 17.85 | 168.70 | 19.86 |
| Rio das Flores | 281.63 | 91.50 | 127.52 | 39.64 |
| Rio das Ostras | 352.78 | 294.30 | 222.04 | 290.16 |
| Rio de Janeiro | 139.82 | 80.24 | 166.42 | 19.88 |
| Santa Maria Madalena | 315.77 | 0.00 | 143.24 | 0.00 |
| Santo Antônio de Pádua | 149.39 | 58.28 | 70.20 | 46.12 |
| São Fidélis | 117.19 | 44.42 | 69.14 | 28.92 |
| São Francisco de Itabapoana | 0.12 | 0.03 | 0.09 | 0.00 |
| São Gonçalo | 39.58 | 27.78 | 51.07 | 22.78 |
| São João da Barra | 277.26 | 317.50 | 157.26 | 28.07 |
| São João de Meriti | 50.55 | 44.23 | 63.15 | 0.00 |
| São José de Ubá | 202.67 | 20.17 | 217.90 | 213.16 |
| São José do Vale do Rio Preto | 135.96 | 34.42 | 262.82 | 133.24 |
| São Pedro da Aldeia | 102.05 | 96.99 | 67.46 | 2.48 |
| São Sebastião do Alto | 313.24 | 66.41 | 231.88 | 144.00 |
| Sapucaia | 204.12 | 66.59 | 156.62 | 63.85 |
| Saquarema | 117.23 | 35.68 | 134.03 | 22.04 |
| Silva Jardim | 187.87 | 121.56 | 179.20 | 27.78 |
| Sumidouro | 233.32 | 24.28 | 247.15 | 185.51 |
| Tanguá | 164.87 | 7.62 | 90.87 | 13.91 |
| Teresópolis | 151.73 | 10.86 | 137.52 | 66.45 |
| Trajano de Morais | 0.28 | 0.14 | 0.09 | 0.10 |
| Três Rios | 53.19 | 23.21 | 78.94 | 4.69 |
| Valença | 106.65 | 36.38 | 111.62 | 44.35 |
| Varre-Sai | 308.45 | 110.72 | 147.87 | 84.28 |
| Vassouras | 114.74 | 75.91 | 63.09 | 0.35 |
| Volta Redonda | 238.14 | 76.64 | 291.59 | 29.80 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Ministério da Fazenda.

No que diz respeito às informações que comporão o estudo, os indicadores de insumo (*inputs*) referem-se aos gastos *per capita* das administrações municipais com educação e cultura (GEDCULT), saúde e saneamento (GSAUSAN), habitação e urbanismo (GHABURB) e transporte (GTRANS) para o ano 2000, obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda através do aplicativo Finbra2000 – Finanças do Brasil, dados contábeis dos municípios. Quanto aos indicadores de resultado (*outputs*), as variáveis escolhidas foram aquelas que

compõem as dimensões do IDH-M: educação, longevidade e renda. A opção por trabalhar com as variáveis, e não com os IDH-M's respectivos, deve-se a que estes últimos são obtidos após transformações nos valores das variáveis originais, tendo como referência valores máximos e mínimos. Assim, fez-se uso dos indicadores da taxa bruta de freqüência à escola (TXFREQESC), da taxa de alfabetização (TXALFAB), da esperança de vida (ESPVIDA) e da renda *per capita* (RENDA), obtidas para o ano 2000 do Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal produzido pela Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

**Tabela 12** - Taxa bruta de frequência à escola, taxa de alfabetização, esperança de vida e renda, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(continua)

| Municípios | Taxa bruta de frequência à escola | Taxa de alfabetização | Esperança de vida | Renda |
|---|---|---|---|---|
| Angra dos Reis | 79.00 | 91.07 | 69.14 | 275.66 |
| Aperibe | 78.70 | 86.66 | 69.47 | 240.16 |
| Araruama | 79.37 | 87.71 | 68.12 | 259.36 |
| Areal | 74.93 | 90.55 | 70.06 | 246.75 |
| Armação de Búzios | 78.06 | 92.71 | 68.90 | 376.18 |
| Arraial do Cabo | 88.09 | 92.81 | 68.87 | 303.30 |
| Barra do Piraí | 85.63 | 93.12 | 68.63 | 274.57 |
| Barra Mansa | 86.74 | 93.56 | 72.20 | 286.41 |
| Belford Roxo | 78.01 | 91.99 | 67.64 | 182.33 |
| Bom Jardim | 70.48 | 83.00 | 68.31 | 242.71 |
| Bom Jesus do Itabapoana | 82.64 | 86.38 | 66.95 | 242.49 |
| Cabo Frio | 81.07 | 91.68 | 70.84 | 311.03 |
| Cachoeiras de Macacu | 76.29 | 86.04 | 70.33 | 219.20 |
| Cambuci | 70.13 | 82.54 | 70.54 | 199.09 |
| Campos dos Goytacazes | 80.40 | 89.92 | 66.80 | 247.20 |
| Cantagalo | 81.45 | 87.42 | 72.20 | 254.14 |
| Carapebus | 80.89 | 87.28 | 67.63 | 203.22 |
| Cardoso Moreira | 76.75 | 80.31 | 67.04 | 166.05 |
| Carmo | 74.03 | 86.53 | 70.48 | 270.97 |
| Casimiro de Abreu | 82.53 | 87.56 | 71.10 | 286.86 |
| Comendador Levy Gasparian | 79.75 | 90.11 | 68.83 | 204.32 |
| Conceição de Macabu | 78.64 | 86.89 | 67.32 | 213.91 |
| Cordeiro | 78.66 | 91.01 | 72.20 | 275.43 |
| Duas Barras | 73.19 | 82.37 | 65.98 | 204.89 |
| Duque de Caxias | 77.87 | 92.00 | 67.49 | 226.14 |
| Engenheiro Paulo de Frontin | 81.65 | 90.95 | 66.48 | 243.17 |
| Guapimirim | 76.51 | 88.20 | 66.41 | 234.77 |
| Iguaba Grande | 81.66 | 91.19 | 70.93 | 332.75 |
| Itaboraí | 74.62 | 89.24 | 67.50 | 202.29 |
| Itaguaí | 85.28 | 90.64 | 68.43 | 246.45 |
| Italva | 79.34 | 83.73 | 65.98 | 212.05 |
| Itaocara | 77.64 | 86.68 | 70.54 | 287.50 |
| Itaperuna | 82.14 | 87.81 | 73.01 | 261.87 |
| Itatiaia | 84.39 | 91.99 | 71.96 | 295.87 |

**Tabela 12** - Taxa bruta de frequência à escola, taxa de alfabetização, esperança de vida e renda, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(continuação)

| Municípios | Taxa bruta de frequência à escola | Taxa de alfabetização | Esperança de vida | Renda |
|---|---|---|---|---|
| Japeri | 83.60 | 87.60 | 66.66 | 156.45 |
| Laje do Muriaé | 78.69 | 81.26 | 66.95 | 166.94 |
| Macaé | 82.34 | 92.12 | 67.63 | 392.94 |
| Macuco | 80.54 | 89.85 | 70.52 | 230.85 |
| Magé | 78.86 | 90.06 | 67.68 | 209.61 |
| Mangaratiba | 83.43 | 91.66 | 69.40 | 330.35 |
| Maricá | 81.69 | 91.28 | 69.51 | 321.41 |
| Mendes | 86.80 | 92.41 | 66.49 | 306.14 |
| Miguel Pereira | 81.02 | 90.85 | 66.49 | 379.55 |
| Miracema | 77.38 | 85.64 | 65.98 | 236.98 |
| Natividade | 79.04 | 84.81 | 66.36 | 242.38 |
| Nilópolis | 87.35 | 96.24 | 67.49 | 298.30 |
| Niterói | 95.25 | 96.45 | 73.49 | 809.18 |
| Nova Friburgo | 80.19 | 92.58 | 72.26 | 366.84 |
| Nova Iguaçú | 79.67 | 92.81 | 67.99 | 237.50 |
| Paracambi | 90.40 | 89.41 | 67.46 | 269.85 |
| Paraíba do Sul | 71.83 | 89.28 | 71.36 | 264.55 |
| Parati | 73.59 | 87.24 | 71.36 | 312.07 |
| Pati do Alferes | 74.04 | 82.63 | 66.49 | 209.98 |
| Petrópolis | 79.32 | 93.61 | 70.06 | 399.93 |
| Pinheiral | 88.30 | 92.42 | 72.34 | 240.54 |
| Piraí | 84.23 | 89.17 | 70.00 | 265.41 |
| Porciúncula | 76.03 | 83.43 | 69.39 | 180.80 |
| Porto Real | 82.30 | 89.49 | 66.49 | 212.55 |
| Quatis | 81.65 | 89.41 | 74.07 | 237.54 |
| Queimados | 77.93 | 90.72 | 66.41 | 183.00 |
| Quissamã | 84.88 | 84.32 | 67.63 | 181.91 |
| Resende | 89.13 | 93.11 | 70.00 | 365.45 |
| Rio Bonito | 75.59 | 87.17 | 71.36 | 276.19 |
| Rio Claro | 73.33 | 83.62 | 70.00 | 203.35 |
| Rio das Flores | 80.78 | 86.40 | 68.54 | 186.45 |
| Rio das Ostras | 81.78 | 89.40 | 67.87 | 331.43 |
| Rio de Janeiro | 88.62 | 95.59 | 70.26 | 596.65 |
| Santa Maria Madalena | 74.10 | 82.07 | 69.96 | 203.24 |
| Santo Antônio de Pádua | 72.61 | 85.77 | 70.54 | 242.03 |
| São Fidélis | 78.48 | 84.01 | 69.07 | 212.84 |
| São Francisco de Itabapoana | 64.62 | 74.99 | 69.07 | 156.00 |
| São Gonçalo | 80.57 | 94.19 | 69.51 | 268.79 |
| São João da Barra | 65.77 | 86.22 | 69.23 | 177.33 |
| São João de Meriti | 80.01 | 94.28 | 69.65 | 233.12 |
| São José de Ubá | 69.76 | 80.04 | 68.83 | 199.51 |
| São José do Vale do Rio Preto | 64.11 | 85.30 | 67.40 | 215.83 |
| São Pedro da Aldeia | 82.66 | 90.12 | 70.84 | 259.39 |
| São Sebastião do Alto | 72.12 | 81.65 | 70.18 | 171.43 |
| Sapucaia | 73.95 | 83.18 | 68.83 | 249.97 |
| Saquarema | 78.25 | 88.05 | 68.98 | 266.64 |
| Silva Jardim | 79.06 | 80.31 | 69.58 | 194.36 |
| Sumidouro | 58.38 | 78.30 | 69.81 | 218.62 |

**Tabela 12** - Taxa bruta de frequência à escola, taxa de alfabetização, esperança de vida e renda, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(conclusão)

| Municípios | Taxa bruta de frequência à escola | Taxa de alfabetização | Esperança de vida | Renda |
|---|---|---|---|---|
| Tanguá | 79.19 | 85.93 | 66.41 | 180.78 |
| Teresópolis | 78.93 | 89.63 | 70.06 | 366.61 |
| Trajano de Morais | 67.35 | 79.60 | 69.96 | 209.26 |
| Três Rios | 83.92 | 91.99 | 70.06 | 262.51 |
| Valença | 85.99 | 91.20 | 68.54 | 267.72 |
| Varre-Sai | 72.34 | 81.17 | 62.17 | 176.02 |
| Vassouras | 86.45 | 88.98 | 69.72 | 285.55 |
| Volta Redonda | 89.53 | 94.93 | 70.80 | 348.17 |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

O fato de os gastos terem sido apurados para um momento do tempo apenas – o ano de 2000 – se deve à relativa rigidez da orçamentação pública para os grandes grupamentos de despesa, o que faz com que sejam representativos de anos anteriores. Uma vez que a distribuição dos gastos nos grupamentos são relativamente estáveis, sofrendo modificações marginais no mais das vezes devido a atualizações monetárias anuais, os indicadores de resultado (*outputs*) considerados neste trabalho já captam seus efeitos de períodos anteriores.

O modelo DEA escolhido para a aplicação da técnica foi o BCC, tendo em vista que no campo das políticas públicas não se estabelecem relações que suponham retornos constantes de escala (FARIA et al., 2008). Como visto, este modelo utiliza fronteira VRS e rendimentos variáveis de escala. Sua orientação será *output*, pois o que se busca é maximizar os retornos (*outputs*) sem diminuir os insumos (*inputs*), dada a rigidez do orçamento. O que se pretende, portanto, é julgar quais municípios são capazes de utilizar seus recursos de maneira eficiente, e qual o retorno esperado quanto a desenvolvimento humano como resultado dos recursos públicos mobilizados.

**Quadro 11** – Indicadores selecionados para dimensionar os gastos em rubricas orçamentárias selecionadas, que serviram de *input* aos modelos

| Indicador | Definição | Fonte |
|---|---|---|
| Gastos com educação e cultura (GEDCULT) | Gastos anuais municipais per capita em ducação e cultura, calculados como a razão dos gastos informados na rubrica Educação e Cultura em 2000, pelo total de residentes no município em 2000 | Secretaria do Tesouro Nacional - STN |
| Gastos com saúde e saneamento (GSAUSAN) | Gastos anuais municipais per capita em saúde e saneamento, calculados como a razão dos gastos informados na rubrica Saúde e Saneamento em 2000, pelo total de residentes no município em 2000 | Secretaria do Tesouro Nacional - STN |
| Gastos com habitação e urbanismo (GHABURB) | Gastos anuais municipais per capita em habitação e urbanismo, calculados como a razão dos gastos informados na rubrica Habitação e Urbanismo em 2000, pelo total de residentes no município em 2000 | Secretaria do Tesouro Nacional - STN |
| Gastos com transportes (GTRANS) | Gastos anuais municipais per capita em transportes, calculados como a razão dos gastos informados na rubrica Transportes em 2000, pelo total de residentes no município em 2000 | Secretaria do Tesouro Nacional - STN |

Na operacionalização das variáveis se procurou, *a priori*, gerar dois modelos[55]: um relacionando todas as quatro variáveis *input* e as quatro *output* selecionadas (Modelo A), e outro restringindo seu uso pela exclusão dos gastos municipais *per capita* em habitação e urbanismo e transporte – no lado dos *inputs* – e a renda *per capita* – no lado dos *outputs* (Modelo B). No primeiro modelo, a permanência das variáveis excluídas no segundo deveu-se ao fato daquelas despesas serem transversais e influírem nas condições gerais de vida da população, neste caso específico, em educação, saúde e no provimento de meios para a obtenção de

[55] A técnica DEA foi implentada por meio do software SIAD – Sistema Integrado de Apoio à Decisão, versão 3.0, em desenvolvimento por um grupo de pesquisa composto por Lidia Angulo Meza, Luiz Biondi Neto, João Carlos Correia Baptista Mello e Eliane Gonçalves Gomes, na Universidade Federal Fluminense (UFF).

renda. Já no segundo, mais restrito, procurou-se relacionar diretamente os gastos municipais *per capita* de educação e cultura e saúde e saneamento com os retornos quanto à freqüência à escola, alfabetização e esperança de vida. O poder de discriminação de ambos foi julgado segundo medidas de posição e de dispersão da eficiência obtida, seguindo a alternativa utilizada por Faria et al. (2008).

Com o intuito de julgar o poder de discriminação das variáveis, para cada um dos modelos (A e B) foram calculadas medidas de posição e dispersão, descritas na Tabela 13. O que se observa é que, desconsiderando o coeficiente de variação como requisito de julgamento, haja vista a semelhança nos resultados, o Modelo A apresenta maior poder de discriminação das DMU's com base na diferença inter-quartílica (62,2%), superior à do Modelo B (43,3%). Assim sendo, o Modelo A, sem restrição às variáveis anteriormente selecionadas, será utilizado neste trabalho.

**Quadro 12** – Indicadores selecionados para dimensionar o desenvolvimento humano, que serviram de *output* aos modelos

| Indicador | Definição | Fonte |
|---|---|---|
| Taxa bruta de freqüência à escola (TXFREQESC) | Resulta do somatório de pessoas (independentemente da idade) que freqüentam os cursos fundamental, secundário e superior, dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos dos municípios em 2000. Estão também incluídos na conta os alunos de cursos supletivos de primeiro e de segundo graus, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Apenas classes especiais de alfabetização são descartadas para efeito do cálculo | Atlas do Desenvolvimento Humano – Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) |
| Taxa de alfabetização (TXALFAB) | Percentual de pessoas com mais de 15 anos, capaz de ler e escrever um bilhete simples (ou seja, adultos alfabetizados), nos municípios em 2000. O calendário do Ministério da Educação indica que se a criança não se atrasar na escola ela completará esse ciclo aos 14 anos de idade, daí a medição do analfabetismo se dar a partir dos 15 anos | Atlas do Desenvolvimento Humano – Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) |
| Esperança de vida (ESPVIDA) | Número médio de anos que uma pessoa nascida naquele município em 2000, deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade do local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida observada | Atlas do Desenvolvimento Humano – Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) |
| Renda *per capita* (RENDA) | Renda *per capita*, calculada como a razão da renda de todos os residentes pelo número de pessoas que moravam no município em 2000 (inclusive crianças ou pessoas com renda igual a zero). No caso brasileiro, o cálculo é feito a partir das respostas ao questionário expandido do Censo Demográfico | Atlas do Desenvolvimento Humano – Fundação João Pinheiro (FJP) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) |

**Tabela 13** - Medidas de posição e de dispersão, em porcentagem, da eficiência dos modelos

| Modelos DEA e variáveis utilizadas (1) | 1º Quartil (Q1) | 3º Quartil (Q3) | Intervalo (Q3-Q1) | Coeficiente de variação |
|---|---|---|---|---|
| Modelo A | 36.7 | 98.9 | 62.2 | 5.6 |
| *Input* GEDCULT, GSAUSAN, GHABURB, GTRANS | | | | |
| *Output* TXFREQESC, TXALFAB, ESPVIDA, RENDA | | | | |
| Modelo B | 55.6 | 98.9 | 43.3 | 5.5 |
| *Input* GEDCULT, GSAUSAN | | | | |
| *Output* TXFREQESC, TXALFAB, ESPVIDA | | | | |

(1) Descrição das variáveis:
GEDCULT = gastos *per capita* com educação e cultura;
GSAUSAN = gastos *per capita* com saúde e saneamento;
GHABURB = gastos *per capita* com habitação e urbanismo;
GTRANS = gastos *per capita* com transporte;
TXFREQESC = taxa bruta de frequência à escola;
TXALFAB = taxa de alfabetização;
ESPVIDA = esperança de vida ao nascer;
RENDA = renda *per capita.*

Para efeito de apuração da eficiência das DMU's da amostra o SIAD calcula a fronteira padrão, e por demanda do usuário gera a fronteira invertida, uma fronteira composta – idéia semelhante à eficiência final sugerida por Leta et al. (2005) – e uma versão normalizada desta última. A fórmula de cálculo da fronteira composta é:

$$Fronteira\,composta = \left( \frac{Fronteira\ padrão - Fronteira\,invertida}{2} \right) + 0{,}5 \qquad (20)$$

Para dar conhecimento da benevolência dos modelos DEA ao gerar a fronteira padrão, na apresentação dos resultados dos *scores* de eficiência para cada uma das DMU's (Tabela 14), além daquela será exposta a fronteira composta normalizada, que por ter maior poder de discriminação será objeto de análise e comparação.

**Tabela 14** - Eficiência das unidades tomadoras de decisão (DMU's) com base nas fronteiras padrão e composta normalizada, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(continua)

| Municípios | DMU | Fronteira padrão | Fronteira composta normalizada |
|---|---|---|---|
| Angra dos Reis | DMU1 | 97.1% | 92.5% |
| Aperibe | DMU2 | 100.0% | 93.5% |
| Araruama | DMU3 | 96.2% | 90.6% |
| Areal | DMU4 | 97.1% | 91.6% |
| Armação de Búzios | DMU5 | 97.6% | 92.2% |
| Arraial do Cabo | DMU6 | 100.0% | 95.4% |
| Barra do Piraí | DMU7 | 98.5% | 93.9% |
| Barra Mansa | DMU8 | 100.0% | 98.6% |
| Belford Roxo | DMU9 | 98.0% | 90.6% |
| Bom Jardim | DMU10 | 99.5% | 90.4% |
| Bom Jesus do Itabapoana | DMU11 | 100.0% | 92.6% |
| Cabo Frio | DMU12 | 100.0% | 97.2% |
| Cachoeiras de Macacu | DMU13 | 100.0% | 94.1% |
| Cambuci | DMU14 | 100.0% | 91.7% |
| Campos dos Goytacazes | DMU15 | 94.5% | 88.1% |
| Cantagalo | DMU16 | 97.6% | 93.4% |
| Carapebus | DMU17 | 91.9% | 85.7% |
| Cardoso Moreira | DMU18 | 91.0% | 79.6% |
| Carmo | DMU19 | 95.3% | 89.5% |
| Casimiro de Abreu | DMU20 | 96.2% | 91.0% |
| Comendador Levy Gasparian | DMU21 | 97.1% | 92.6% |
| Conceição de Macabu | DMU22 | 92.3% | 86.4% |
| Cordeiro | DMU23 | 100.0% | 97.1% |
| Duas Barras | DMU24 | 90.3% | 81.4% |
| Duque de Caxias | DMU25 | 96.6% | 90.7% |
| Engenheiro Paulo de Frontin | DMU26 | 95.0% | 88.2% |
| Guapimirim | DMU27 | 95.7% | 88.5% |
| Iguaba Grande | DMU28 | 100.0% | 96.6% |
| Itaboraí | DMU29 | 96.0% | 88.8% |
| Itaguaí | DMU30 | 96.6% | 92.0% |
| Italva | DMU31 | 100.0% | 90.6% |
| Itaocara | DMU32 | 97.8% | 92.6% |
| Itaperuna | DMU33 | 100.0% | 96.0% |
| Itatiaia | DMU34 | 98.6% | 96.5% |
| Japeri | DMU35 | 100.0% | 87.0% |
| Laje do Muriaé | DMU36 | 90.7% | 79.3% |
| Macaé | DMU37 | 95.5% | 89.4% |
| Macuco | DMU38 | 95.7% | 91.8% |
| Magé | DMU39 | 98.3% | 92.6% |
| Mangaratiba | DMU40 | 100.0% | 95.7% |
| Maricá | DMU41 | 99.0% | 95.3% |
| Mendes | DMU42 | 98.9% | 91.7% |
| Miguel Pereira | DMU43 | 100.0% | 92.7% |
| Miracema | DMU44 | 100.0% | 91.8% |
| Natividade | DMU45 | 92.2% | 84.7% |
| Nilópolis | DMU46 | 100.0% | 93.9% |
| Niterói | DMU47 | 100.0% | 100.0% |
| Nova Friburgo | DMU48 | 100.0% | 97.8% |
| Nova Iguaçú | DMU49 | 99.1% | 93.7% |

**Tabela 14** - Eficiência das unidades tomadoras de decisão (DMU's) com base nas fronteiras padrão e composta normalizada, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(conclusão)

| Municípios | DMU | Fronteira padrão | Fronteira composta normalizada |
|---|---|---|---|
| Paracambi | DMU50 | 100.0% | 93.8% |
| Paraíba do Sul | DMU51 | 98.9% | 92.9% |
| Parati | DMU52 | 98.1% | 92.9% |
| Pati do Alferes | DMU53 | 93.6% | 84.7% |
| Petrópolis | DMU54 | 99.1% | 95.0% |
| Pinheiral | DMU55 | 100.0% | 98.3% |
| Piraí | DMU56 | 96.5% | 92.4% |
| Porciúncula | DMU57 | 95.7% | 88.4% |
| Porto Real | DMU58 | 94.2% | 87.2% |
| Quatis | DMU59 | 100.0% | 97.4% |
| Queimados | DMU60 | 100.0% | 91.7% |
| Quissamã | DMU61 | 91.9% | 79.9% |
| Resende | DMU62 | 100.0% | 96.7% |
| Rio Bonito | DMU63 | 96.4% | 83.9% |
| Rio Claro | DMU64 | 96.6% | 89.5% |
| Rio das Flores | DMU65 | 94.1% | 88.3% |
| Rio das Ostras | DMU66 | 92.7% | 86.9% |
| Rio de Janeiro | DMU67 | 100.0% | 97.0% |
| Santa Maria Madalena | DMU68 | 100.0% | 91.6% |
| Santo Antônio de Pádua | DMU69 | 98.2% | 91.9% |
| São Fidélis | DMU70 | 97.1% | 89.8% |
| São Francisco de Itabapoana | DMU71 | 100.0% | 87.0% |
| São Gonçalo | DMU72 | 100.0% | 96.1% |
| São João da Barra | DMU73 | 93.9% | 81.7% |
| São João de Meriti | DMU74 | 100.0% | 96.0% |
| São José de Ubá | DMU75 | 93.0% | 83.2% |
| São José do Vale do Rio Preto | DMU76 | 93.2% | 81.6% |
| São Pedro da Aldeia | DMU77 | 99.4% | 96.0% |
| São Sebastião do Alto | DMU78 | 94.7% | 85.5% |
| Sapucaia | DMU79 | 93.8% | 86.3% |
| Saquarema | DMU80 | 96.0% | 91.1% |
| Silva Jardim | DMU81 | 94.3% | 85.2% |
| Sumidouro | DMU82 | 94.2% | 82.0% |
| Tanguá | DMU83 | 94.6% | 86.5% |
| Teresópolis | DMU84 | 100.0% | 95.7% |
| Trajano de Morais | DMU85 | 100.0% | 89.9% |
| Três Rios | DMU86 | 100.0% | 96.8% |
| Valença | DMU87 | 98.2% | 93.5% |
| Varre-Sai | DMU88 | 85.7% | 74.5% |
| Vassouras | DMU89 | 100.0% | 95.4% |
| Volta Redonda | DMU90 | 99.9% | 97.2% |

A fronteira padrão qualificou como 100% eficientes 31 DMU’s (cerca de um terço da amostra, um número excessivo), enquanto na composta normalizada apenas o município de Niterói (DMU 47) manteve o mesmo nível, o que o torna a melhor prática fluminense no retorno aos recursos orçamentários mobilizados com vistas ao desenvolvimento humano. Neste particular, inclusive, segundo os resultados para o ano de 2000 do Atlas do Desenvolvimento Humano, Niterói, que era considerada

cidade de alto desenvolvimento humano em 1991, manteve esta condição e a de melhor cidade fluminense, com IDH-M 0,886.

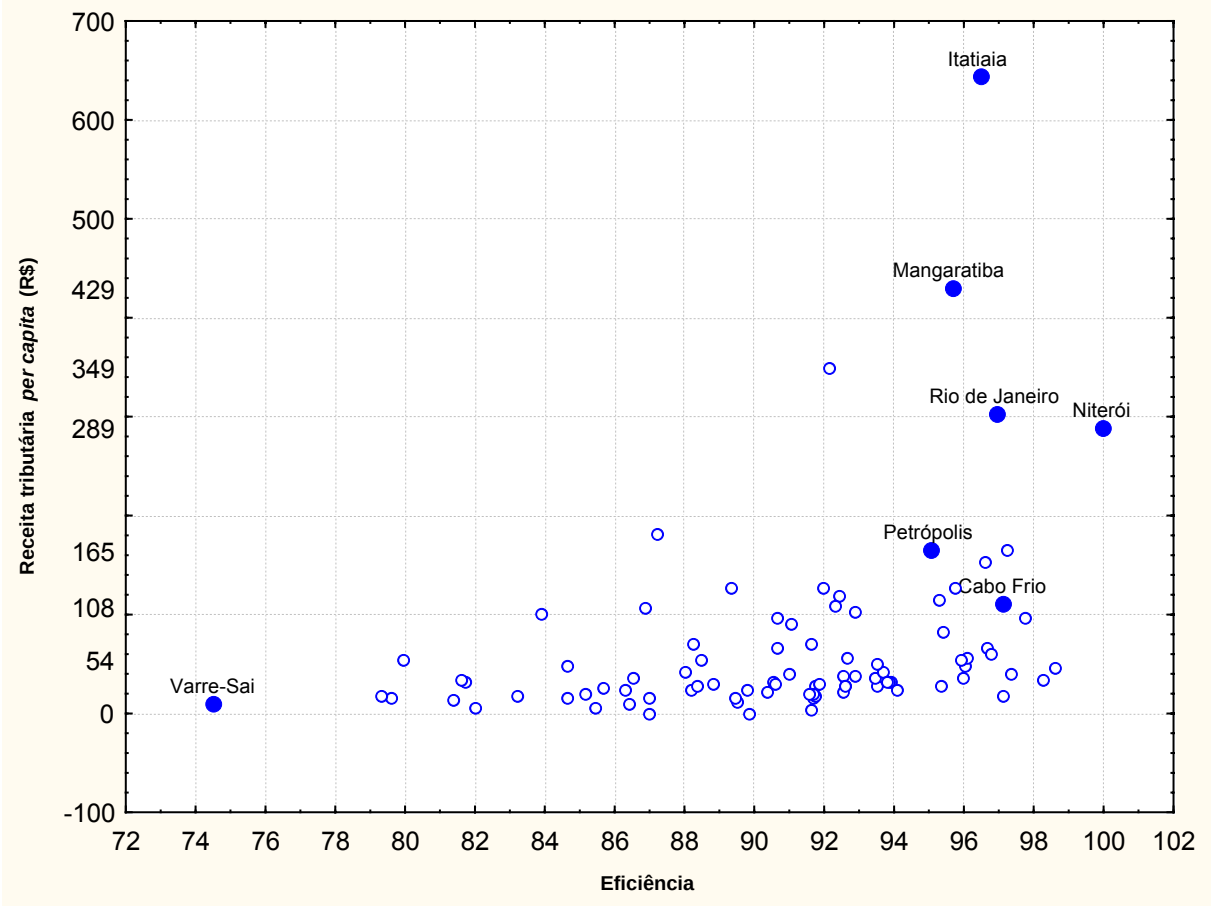


**Figura 11** – *Scores* de eficiência e receita tributária *per capita* de municípios selecionados.

Como eficiência não está relacionada à maior ou menor disponibilidade de recursos, mas sim à boa combinação que se faz deles, uma análise comparada com os 90 municípios do estado considerados na amostra revela que Niterói: 1) possui o 62º maior gasto *per capita* em educação e cultura; 2) o 10º maior gasto *per capita* em habitação e urbanismo; 3) o 53º maior gasto *per capita* em saúde e saneamento; e, 4) o 79º maior gasto *per capita* com transportes. Portanto, a eficiência alcançada por este município não pode ser creditada ao volume de recursos mobilizados, mas sim à forma de geri-lo, já que no ano de 2000 possuía a terceira maior receita orçamentária do estado – R$ 303.357mil nominais e a 46ª *per capita* (R$ 661,68) –, e a terceira maior receita tributária – R$ 132.346 mil nominais e a 6ª *per capita* (R$

288,67). Comparadas às existentes na capital, nominalmente representava 6,3% e 7,5%, respectivamente, frações diminutas, e em termos *per capita*, 80,3% e 95,4%. Ou seja, um volume orçamentário e tributário pequeno, mas relativamente ajustado às necessidades médias do cidadão, não muito distante dos observados na cidade do Rio.

A Figura 11 expõe a amostra de municípios privilegiando casos com os maiores e menores *scores* de eficiência, e maiores e menores receitas tributárias *per capita* para efeito de comparação. Observa-se que entre Niterói e Rio de Janeiro há uma diferença razoável em termos de eficiência com receitas tributárias *per capita* aproximadamente semelhantes; já entre Itatiaia e Cabo Frio, para um mesmo nível de eficiência este último mobiliza recursos tributários consideravelmente inferiores, o que também ocorre entre Mangaratiba e Petrópolis. Enquanto ambos têm níveis de eficiência parecidos, a diferença entre os orçamentos *per capita* é bem maior. O pior município é Varre-Sai, que apesar de absorver pouca receita tributária *per capita*, é o mais ineficiente. Portanto, apesar de Niterói ser referência (*benchmark*) para todos os 89 municípios da amostra no limite da discriminação disposta pela DEA, Itatiaia poderia ter como modelo Cabo Frio, um pouco mais eficiente e menos oneroso para os residentes, assim como Mangaratiba se beneficiaria ao estudar as condições com que Petrópolis gere seus recursos.

**Tabela 15** - Razão entre o output esperado e o efetivo das unidades tomadoras de decisão (DMU's) ineficientes com base na fronteira padrão, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(continua)

| Municípios | DMU | Taxa bruta de de frequência à escola | Taxa de alfabetização | Esperança de vida | Renda *per capita* |
|---|---|---|---|---|---|
| Angra dos Reis | DMU1 | 1.063 | 1.030 | 1.030 | 1.481 |
| Aperibe | DMU2 | - | - | - | - |
| Araruama | DMU3 | 1.040 | 1.050 | 1.040 | 1.143 |
| Areal | DMU4 | 1.174 | 1.030 | 1.030 | 2.294 |
| Armação de Búzios | DMU5 | 1.091 | 1.025 | 1.030 | 1.138 |
| Arraial do Cabo | DMU6 | - | - | - | - |
| Barra do Piraí | DMU7 | 1.015 | 1.015 | 1.015 | 1.451 |
| Barra Mansa | DMU8 | - | - | - | - |
| Belford Roxo | DMU9 | 1.069 | 1.021 | 1.021 | 1.578 |
| Bom Jardim | DMU10 | 1.026 | 1.005 | 1.020 | 1.005 |
| Bom Jesus do Itabapoana | DMU11 | - | - | - | - |
| Cabo Frio | DMU12 | - | - | - | - |
| Cachoeiras de Macacu | DMU13 | - | - | - | - |
| Cambuci | DMU14 | - | - | - | - |
| Campos dos Goytacazes | DMU15 | 1.085 | 1.058 | 1.058 | 1.866 |
| Cantagalo | DMU16 | 1.036 | 1.039 | 1.024 | 1.393 |
| Carapebus | DMU17 | 1.143 | 1.088 | 1.088 | 3.401 |
| Cardoso Moreira | DMU18 | 1.164 | 1.165 | 1.099 | 3.430 |
| Carmo | DMU19 | 1.139 | 1.049 | 1.049 | 1.292 |
| Casimiro de Abreu | DMU20 | 1.039 | 1.046 | 1.039 | 1.432 |
| Comendador Levy Gasparian | DMU21 | 1.045 | 1.030 | 1.030 | 1.891 |
| Conceição de Macabu | DMU22 | 1.135 | 1.083 | 1.083 | 2.662 |
| Cordeiro | DMU23 | - | - | - | - |
| Duas Barras | DMU24 | 1.139 | 1.114 | 1.107 | 1.878 |
| Duque de Caxias | DMU25 | 1.112 | 1.035 | 1.035 | 1.782 |
| Engenheiro Paulo de Frontin | DMU26 | 1.077 | 1.052 | 1.052 | 1.857 |
| Guapimirim | DMU27 | 1.073 | 1.045 | 1.050 | 1.287 |
| Iguaba Grande | DMU28 | - | - | - | - |
| Itaboraí | DMU29 | 1.105 | 1.042 | 1.042 | 1.587 |
| Itaguaí | DMU30 | 1.035 | 1.039 | 1.035 | 1.704 |
| Italva | DMU31 | - | - | - | - |
| Itaocara | DMU32 | 1.023 | 1.052 | 1.023 | 1.023 |
| Itaperuna | DMU33 | - | - | - | - |
| Itatiaia | DMU34 | 1.014 | 1.014 | 1.014 | 1.633 |
| Japeri | DMU35 | - | - | - | - |
| Laje do Muriaé | DMU36 | 1.103 | 1.133 | 1.103 | 2.720 |
| Macaé | DMU37 | 1.157 | 1.047 | 1.087 | 2.059 |
| Macuco | DMU38 | 1.122 | 1.045 | 1.045 | 2.609 |
| Magé | DMU39 | 1.023 | 1.018 | 1.018 | 1.221 |
| Mangaratiba | DMU40 | - | - | - | - |
| Maricá | DMU41 | 1.010 | 1.010 | 1.010 | 1.035 |
| Mendes | DMU42 | 1.011 | 1.036 | 1.017 | 1.011 |
| Miguel Pereira | DMU43 | - | - | - | - |
| Miracema | DMU44 | - | - | - | - |
| Natividade | DMU45 | 1.085 | 1.085 | 1.085 | 2.154 |
| Nilópolis | DMU46 | - | - | - | - |
| Niterói | DMU47 | - | - | - | - |
| Nova Friburgo | DMU48 | - | - | - | - |
| Nova Iguaçú | DMU49 | 1.055 | 1.009 | 1.009 | 1.241 |
| Paracambi | DMU50 | - | - | - | - |
| Paraíba do Sul | DMU51 | 1.103 | 1.015 | 1.011 | 1.189 |
| Parati | DMU52 | 1.094 | 1.019 | 1.019 | 1.048 |
| Pati do Alferes | DMU53 | 1.080 | 1.069 | 1.069 | 1.670 |
| Petrópolis | DMU54 | 1.073 | 1.009 | 1.009 | 1.025 |
| Pinheiral | DMU55 | - | - | - | - |

**Tabela 15** - Razão entre o output esperado e o efetivo das unidades tomadoras de decisão (DMU's) ineficientes com base na fronteira padrão, segundo os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2000

(conclusão)

| Municípios | DMU | Taxa bruta de de frequência à escola | Taxa de alfabetização | Esperança de vida | Renda *per capita* |
|---|---|---|---|---|---|
| Piraí | DMU56 | 1.036 | 1.036 | 1.036 | 1.566 |
| Porciúncula | DMU57 | 1.045 | 1.090 | 1.045 | 1.557 |
| Porto Real | DMU58 | 1.061 | 1.061 | 1.061 | 2.049 |
| Quatis | DMU59 | - | - | - | - |
| Queimados | DMU60 | - | - | - | - |
| Quissamã | DMU61 | 1.088 | 1.126 | 1.088 | 3.787 |
| Resende | DMU62 | - | - | - | - |
| Rio Bonito | DMU63 | 1.105 | 1.037 | 1.037 | 1.146 |
| Rio Claro | DMU64 | 1.066 | 1.036 | 1.036 | 1.300 |
| Rio das Flores | DMU65 | 1.063 | 1.074 | 1.063 | 2.513 |
| Rio das Ostras | DMU66 | 1.165 | 1.079 | 1.083 | 2.441 |
| Rio de Janeiro | DMU67 | - | - | - | - |
| Santa Maria Madalena | DMU68 | - | - | - | - |
| Santo Antônio de Pádua | DMU69 | 1.046 | 1.023 | 1.018 | 1.047 |
| São Fidélis | DMU70 | 1.030 | 1.067 | 1.030 | 1.803 |
| São Francisco de Itabapoana | DMU71 | - | - | - | - |
| São Gonçalo | DMU72 | - | - | - | - |
| São João da Barra | DMU73 | 1.377 | 1.090 | 1.064 | 3.445 |
| São João de Meriti | DMU74 | - | - | - | - |
| São José de Ubá | DMU75 | 1.180 | 1.121 | 1.075 | 1.337 |
| São José do Vale do Rio Preto | DMU76 | 1.286 | 1.073 | 1.073 | 1.382 |
| São Pedro da Aldeia | DMU77 | 1.006 | 1.006 | 1.006 | 1.867 |
| São Sebastião do Alto | DMU78 | 1.132 | 1.095 | 1.055 | 1.386 |
| Sapucaia | DMU79 | 1.123 | 1.096 | 1.066 | 1.390 |
| Saquarema | DMU80 | 1.057 | 1.041 | 1.041 | 1.142 |
| Silva Jardim | DMU81 | 1.106 | 1.150 | 1.061 | 2.469 |
| Sumidouro | DMU82 | 1.399 | 1.142 | 1.061 | 1.087 |
| Tanguá | DMU83 | 1.057 | 1.082 | 1.057 | 1.621 |
| Teresópolis | DMU84 | - | - | - | - |
| Trajano de Morais | DMU85 | - | - | - | - |
| Três Rios | DMU86 | - | - | - | - |
| Valença | DMU87 | 1.018 | 1.038 | 1.018 | 1.364 |
| Varre-Sail | DMU88 | 1.219 | 1.167 | 1.167 | 3.322 |
| Vassouras | DMU89 | - | - | - | - |
| Volta Redonda | DMU90 | 1.001 | 1.001 | 1.001 | 1.383 |

Além de oferecer os *scores* de eficiência, a DEA disponibiliza mais um conjunto de informações relevantes para o gestor de políticas públicas, quais sejam, os valores que poderiam ser alcançados pelas DMU's ineficientes (na linguagem aqui utilizada, *alvos*, também referenciados na literatura como *targets*) para que se desloquem para a fronteira de eficiência, considerando-se aqui a fronteira padrão[56], já que a

[56] O grande número de DMU's eficientes resultante do modelo gerado é devido, em parte, à citada benevolência que a DEA tem com as variáveis e os pesos que lhes atribui quando o analista não impõe nenhuma restrição. Se o foco do estudo se modifica com indicadores de insumo (*inputs*) semelhantes, o que implica buscar indicadores de resultado (*outputs*)mais adequados ao conceito que se quer medir, a fronteira padrão terá outra

composta normalizada nela se baseou com o intuito de aumentar o poder de discriminação. Os *alvos* são valores exeqüíveis, e demonstram a falta ou excesso de recursos que estão sendo mobilizados[57].

Como o modelo escolhido tem orientação *output*, estão expostos na Tabela 15 os *alvos* (valores esperados, ou ideais) como proporção dos valores efetivos, para cada uma das DMU's ineficientes segundo os indicadores de resultado escolhidos, e os indicadores de insumo (*inputs*) alocados. Nesta abordagem, o que se propõe é o uso da DEA como ferramenta de planejamento para as DMU's ineficientes, haja vista que para alcançarem os resultados sugeridos deverão repensar o uso dos recursos quando os alvos estiveram aquém ou além do desejado. Assim, tomando como exemplo o município de Itatiaia, ineficiente (Tabela 14) e excessivamente oneroso para os residentes (Figura 11), para que atinja a fronteira de eficiência deverá mobilizar os recursos que já se encontram disponíveis – ou seja, reorganizar seu uso, e não arrecadar mais – de maneira a obter acréscimos lineares de 1,4% em três das quatro variáveis de resultado (TXFREQESC, TXALFAB e ESPVIDA), e de 63,3% na que resta (RENDA). Portanto, a DEA vem demonstrar que mediante melhor uso dos insumos (gastos), sem lançar mão de artifícios tributários que elevem a carga já existente é possível fazer com que, em Itatiaia, a taxa bruta de freqüência à escola passe de 84,39% para 85,55%; a taxa de alfabetização se eleve de 91,99% para 93,25%; a esperança de vida aumente de 71,96 anos para 72,95, e a renda *per capita* saia dos R$ 295,87 atuais para R$ 483,14. Estes são os valores para as variáveis citadas que, nas condições de gasto atuais já deveriam existir, sendo, portanto, potenciais. Basta transformá-los em efetivos, o que é possível na medida em que o município esteja estruturado para tal.

As medidas administrativas e orçamentárias necessárias para atingir estes objetivos não são simples nem amistosas, tendo em vista que expõem à crítica órgãos da

---

conformação e o número de DMU's se alterará (para mais ou menos). Neste trabalho os resultados a serem mensurados indicaram variáveis relativas ao desenvolvimento humano, mas com indicadores de insumo em parte semelhantes e objetivo diverso, tal como "condições de vida" (FARIA, 2005; FARIA et al., 2008), proporcionalmente o número de DMU's eficientes se reduziu consideravelmente (se neste trabalho chegaram a um terço, naqueles representaram um sexto da amostra).

[57] Por definição, as DMU's eficientes não possuem excesso ou falta.

máquina pública identificados com cada um dos indicadores (secretarias de educação, saúde, desenvolvimento econômico e trabalho e renda, por exemplo) mencionados – caso não haja pastas diretamente identificadas com as dimensões sociais em questão, sua criação já seria uma medida administrativa –. E também não trarão resultados imediatos, pois que deverão ser testadas à medida que as iniciativas encontradas forem implementadas. E aí, neste ponto surge um elemento de pressão adicional sobre o gestor: a defasagem temporal. Ao gerar o presente estudo, no ano de 2008, a fronteira de eficiência foi construída com dados de oito anos atrás, o que pode indicar que as condições atuais sejam piores, e o planejamento das ações não deverá ater-se apenas ao *gap* relativo àquele ano (2000), mas também incorporar o que desde então possa ter ocorrido. Por outro lado, novas administrações se sucederam nos municípios da amostra, algumas com continuidade administrativa e outras não, e a forma de alocação dos gastos pode ter-se modificado.

Em termos instrumentais, como alguns dos indicadores de resultado utilizados dependem de informações censitárias (renda *per capita*, por exemplo), *proxy's* deveriam ser usadas para a avaliação e o monitoramento das medidas alternativas para a solução dos problemas apontados. Neste ponto, algumas questões emergem quanto à forma como a estrutura administrativa do município trata a informação, tais como: a) as secretarias de governo e/ou órgãos correlatos – autarquias, fundações e empresas públicas – contam com setores (diretorias e/ou gerências) dedicados ao levantamento, armazenamento, uso e disseminação de estatísticas de suas atividades?; b) estes setores (diretorias e/ou gerências) são estáveis na estrutura organizacional das secretarias de governo e/ou órgãos correlatos, ou sofreram mudanças – desmobilização ou extinção –? c) o armazenamento das estatísticas privilegia visões temporais – históricas – e pontuais?; d) as secretarias de governo e/ou órgãos correlatos produzem boletins e/ou anuários estatísticos – eletrônicos e/ou impressos –?; e) há profissionais em cada uma das secretarias de governo e/ou órgãos correlatos especializados no trato das estatísticas disponíveis – estatísticos e economistas, por exemplo –, com treinamento e atualização constantes nas ferramentas estatísticas disponíveis?; f) nas secretarias de governo e/ou órgãos correlatos há analistas capazes de dar às estatísticas disponíveis tratamento condizente para que se transformem em informação relevante para o planejamento

de longo prazo de sua própria área de atuação e a de seus parceiros?; g) as secretarias de governo e/ou órgãos correlatos produzem informação gerencial para que o secretário de planejamento possa instruir o gestor municipal em suas decisões emergenciais?; h) as secretarias de governo e/ou órgãos correlatos produzem estudos analíticos sobre os efeitos que o ambiente interno e externo traz para suas atividades-fim, que são armazenados e disseminados por instrumentos – eletrônicos e/ou impressos – eficientes para quem deles necessite?; i) há uma política de informação no município com áreas geográficas mínimas (setores censitários, logradouros e bairros) e indicadores (de gestão e atividade) comparáveis para cada secretaria de governo e/ou órgão correlato, estabelecida pelo gestor municipal e com efeitos sobre toda a máquina pública?

Para as questões anteriores postas à reflexão, que tenham como resultado respostas negativas *in totum* ou na maioria, se não forem tratadas com a devida importância trarão empecilhos para uma correta gestão dos recursos municipais. Na maioria das administrações públicas à informação é dada importância na medida em que se torna necessária em situações pontuais – relatórios de gestão anuais, exigências de agências externas para financiamentos, órgãos governamentais e pesquisas, por exemplo –, buscando-se rotineiramente o mínimo, quando muito. Para estas gestões municipais, se interessadas em correções de rumo, a DEA é uma ferramenta que aclara mazelas e aponta caminhos. Já em gestões mais organizadas, a DEA é um bálsamo para os planejadores conscientes que uma boa gestão é o mínimo que devem fazer pelos cidadãos que financiam sua existência.

Para o objetivo deste capítulo, qual seja o de oferecer uma alternativa para avaliação das políticas públicas, a DEA, ao mesmo tempo em que disponibiliza informações sobre o resultado que a melhor utilização dos insumos trará, aponta os alvos a serem atingidos se a combinação dos insumos for ineficaz, *vis-à-vis* as melhores práticas, o que é fonte rica para o trabalho do planejador e a atividade de planejamento, em geral. Quanto à medida de interesse, como a temática do desenvolvimento vem sendo tratada desde o início deste trabalho, optou-se por uma parte dele – qualificada como “humano” – para aferir o resultado face aos insumos alocados, que para a cidade do Rio demonstrou combinação eficiente. Se aos

indicadores de *output*, além dos do IDH-M outros mais fossem adicionados, dando ao desenvolvimento a natureza multidimensional caracterizada no primeiro capítulo, os resultados seriam diversos.

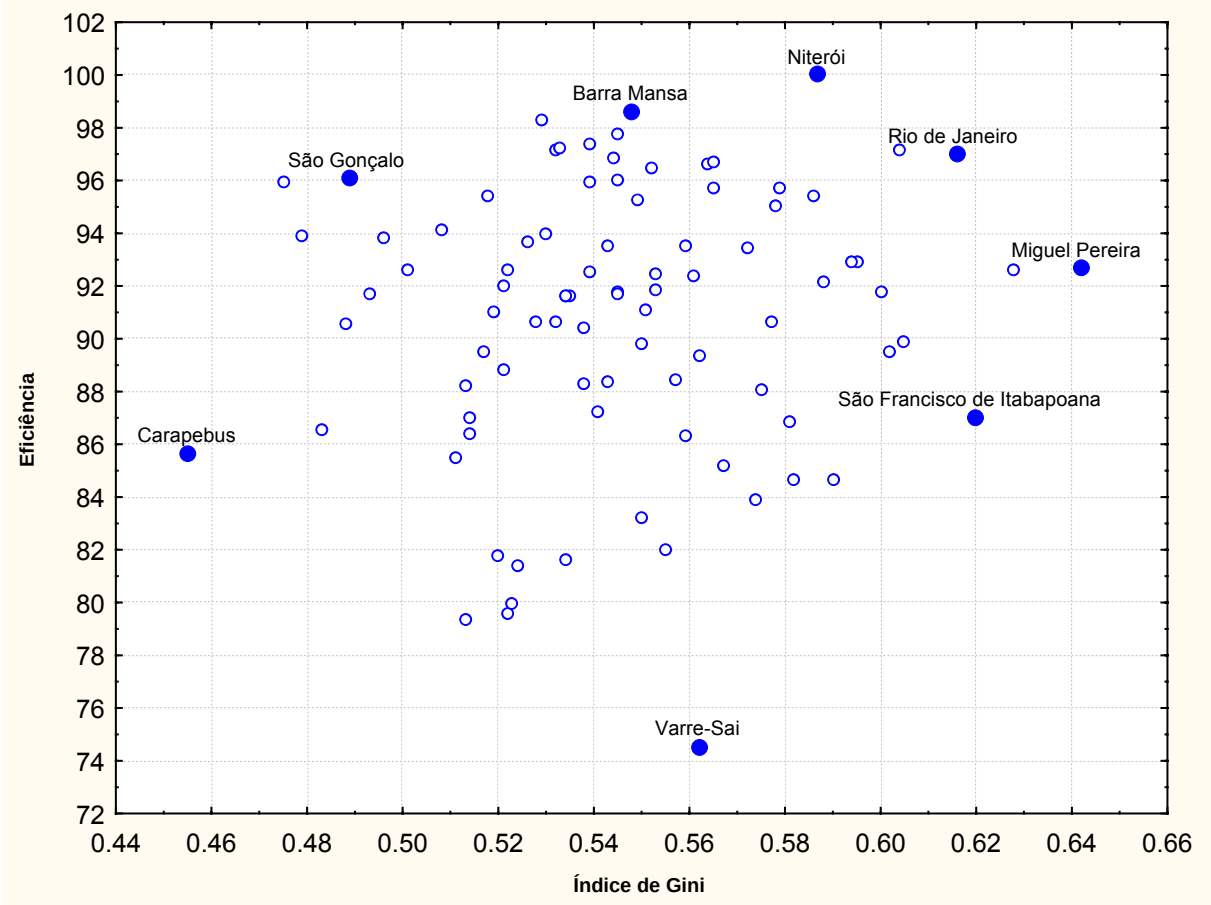


**Figura 12** – *Scores* de eficiência e Índice de Gini de municípios selecionados.

A natureza relativa da eficiência em desenvolvimento humano, mensurada neste capítulo, pode ser criticada pelo confronto com outros indicadores sociais, tais como o Índice de Gini[58] e uma medida de pobreza[59]. Nesses casos, pode-se observar se há evidências do quanto a busca por desempenho em dimensões específicas pode retardar melhorias em outras áreas. Na Figura 12, a dispersão dos pares ordenados

[58] Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

[59] Refere-se à porcentagem de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de R$ 37,75, que equivalia a um quarto do salário mínimo vigente em 2000.

de eficiência e desigualdade de renda por município da amostra não demonstra se há evidências de que a melhor alocação dos gastos reduza a desigualdade, o que se desejaria, nem a eleve. É o exemplo de Niterói, o mais eficiente, e Varre-Sai, o mais ineficiente, que têm graus de desigualdade próximos. Por outro lado, privilegiando níveis de eficiência semelhantes, Carapebus possui distribuição de renda consideravelmente superior a São Francisco de Itabapoana.

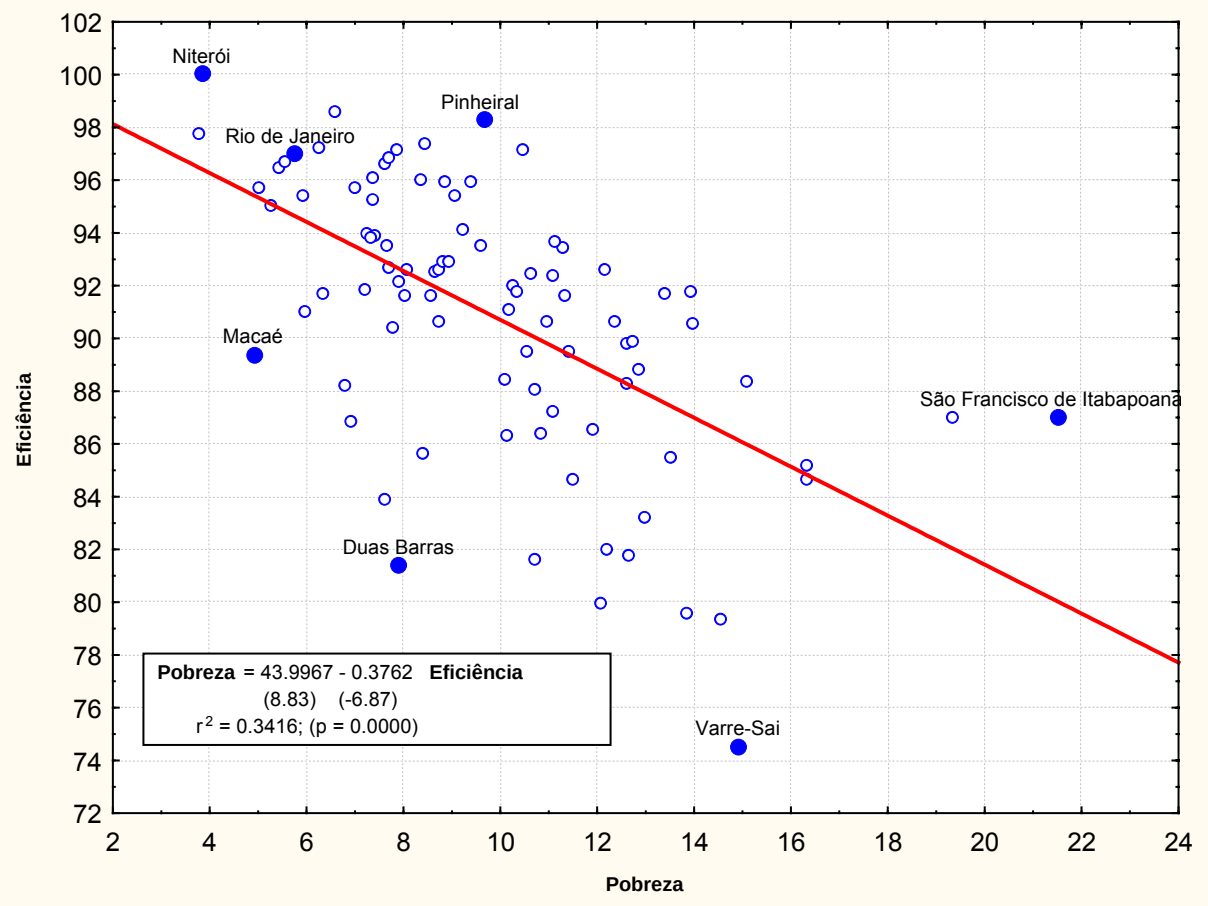


**Figura 13** – *Scores* de eficiência e porcentagem de pobreza de municípios selecionados.

Já quanto à pobreza, a distribuição dos pares demonstra maior concentração em torno de uma tendência inversa da eficiência. Como se pode observar na Figura 13, apesar da eficiência explicar aproximadamente um terço da variância da porcentagem de pobreza, a influência em sua redução é significativa. Em média, o aumento em um ponto percentual no escore de eficiência reduz a porcentagem de pobres com renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo em

0,38%. Esta relação funcional, entretanto, possui desvios que ficam expostos por aqueles municípios que estão acima e abaixo da linha de tendência. Quanto mais afastados da média, mais específicas são as situações em que se encontram. Estes desvios expressam inconsistências com a regra geral (média), mas também *mix* de políticas públicas que levam a situações diversas. Assim, os municípios mais eficientes selecionados – Niterói, Pinheiral e Rio de Janeiro – possuem graus diferenciados de pobreza, a exemplo de Macaé e São Francisco de Itabapoana. Para os municípios citados, somente uma modelagem DEA com fins à mensuração da eficiência de políticas públicas em redução de pobreza poderia dar a dimensão de seus esforços.

# 7 PLANEJAMENTO E PLANO: UMA COMBINAÇÃO POSSÍVEL

A experiência da cidade do Rio de Janeiro leva a crer que o planejamento estratégico, na medida em que teve duas iniciativas formais ao longo das últimas administrações, passou a ser alternativa ao planejamento tradicional, já que este, expresso na organização administrativa da Prefeitura com secretaria de governo específica e um sistema estruturado, deixou de existir no século passado. Dessa forma, seria um contraponto, ou alternativa mais ágil àquele, que na forma vista na cidade do Rio de Janeiro teria como foco o curto prazo. Não há documentos oficiais que declarem a alternativa do plano estratégico como uma decisão autônoma e legítima dos gestores ante o planejamento tradicional, e aí o resultado é que, em busca da legitimação de uma hipótese, aqueles que enxergam como subtexto a manipulação política reforçam suas impressões ante a ausência desta evidência. Neste capítulo objetiva-se defender a existência de ambas as alternativas, que como se entende, não são antagônicas, mas necessariamente complementares.

## 7.1 Planejamento e estratégia: onde está a divergência?

O planejamento precisa de uma estratégia que o norteie, do contrário tornar-se-á mera programação. A este propósito, Mintzberg diz que:

> [...] o campo do planejamento precisa de uma estratégia própria, um nicho viável que faça o melhor uso de suas vantagens comparativas reais. Aqui desejamos propor uma estratégia assim, por meio de um conjunto de papéis que possam ser desempenhados por planejamento, planos e planejadores, em relação ao processo de formação de estratégia. (Neste ponto, não consideramos papéis para outros fins, por exemplo, os de natureza puramente controladora, operacional ou política, como os jogos de números da orçamentação ou vários exercícios de relações públicas.) (2004, p. 262).

Como exposto, não faz sentido, portanto, a existência de um e ausência de outro. É uma falácia acreditar que o planejamento estratégico possa substituir o planejamento formal, bem como desconsiderar a novidade que proporciona ao que já vem sendo feito. Planejadores antigos (e não somente estudiosos mais críticos), avessos ao novo, desqualificam o planejamento estratégico considerando-lhe uma forma de manipulação política, sem enxergar o alcance de seus benefícios para sua

própria atividade, talvez por não quererem assumir que, para que tenham proposto planos, programas e ações, tiveram que acatar “diretrizes”, também conhecidas como “estratégias”. No nível das organizações as diretrizes são dadas pela alta administração para que os planejadores dêem “tratos à bola”, o que já seria suficiente demonstração de precedência da estratégia ao planejamento formal. Para aclarar este ponto, Mintzberg questiona:

> Por que as organizações se envolvem em planejamento formal? Em outras palavras, dadas todas as dificuldades, especialmente em relação à formação de estratégias, por que elas persistem em fazer planejamento em base formal? A resposta é evidente, tendo sido sugerida muitas vezes em nossa discussão. As organizações se engajam em planejamento formal, não para criar estratégias, mas para programar as estratégias que já têm, isto é, elaborar e operacionalizar suas conseqüências formalmente. Deveríamos realmente dizer que organizações efetivas se engajam desta forma em planejamento, pelo menos quando precisam da articulação formalizada de suas estratégias pretendidas. Assim, a estratégia não é conseqüência do planejamento, mas o contrário: seu ponto de partida. O planejamento ajuda a transformar as estratégias pretendidas em realizadas, tomando a primeira medida que pode levar à implementação efetiva. Apresentamos isso não como nosso primeiro papel para o planejamento, mas como o único. Todos os outros papéis que iremos discutir pertencem aos planos e aos planejadores, mas não ao planejamento (2004, p. 264).

Não há que tratar planejamento (formal) e planejamento estratégico como eventos mtuamente excludentes, mas sim complementares. Ao caracterizar como “único” papel para o planejamento a implementação de estratégias, Mintzberg apóia nossa percepção de que a frieza e desprezo legadas ao planejamento estratégico por parte de planejadores formais demonstra desconhecimento do processo de planejamento, que os pretensos planejadores já deveriam saber. Da mesma forma, não seria razoável esperar que os árduos defensores do planejamento estratégico estivessem do lado certo do espectro, considerando o planejamento formal ultrapassado. Enganam-se, da mesma forma. Sem estratégia, o planejamento passa a ser programação, o que o campo da administração bem pode resolver. Assim,

> [...] O planejamento como programação é claramente um procedimento sistemático para produzir resultado articulado. Ele é nitidamente a tomada de decisão ou, mais exatamente, um conjunto de processos de decisão coordenados evocados pelos ditames da estratégia. E com certeza envolve pensar no futuro e, muitas vezes, também controlá-lo – especificamente, a decretação dos pontos finais desejados. No entanto, nada disso exige que ele seja a formação de estratégia (MINTZBERG, 2004, p. 264).

Ansoff e Brandenburg (1967), citados por Mintzberg, detalharam o que é programação em planejamento da forma que segue:

> Programação é uma atividade administrativa que traduz decisões em padrões específicos de ação para implementação. As tarefas básicas da administração nesta fase são:
>
> a) programar atividades em apoio a decisões;
>
> b) distribuir e programar recursos em apoio a decisões (comumente chamado de orçamentação);
>
> c) estabelecer padrões de fluxos de trabalho na empresa;
>
> d) estabelecer padrões de autoridade e responsabilidade;
>
> e) estabelecer redes de fluxo de comunicações.
>
> Esta área de atividade administrativa tem sido tradicionalmente o foco dos planejadores. É onde nasceu o planejamento. Hoje em dia, muitos planejadores argumentariam que a programação, conforme definida acima, é a essência e a substância do planejamento [...] (MINTZBERG, 2004, p. 265).

Por estarem envolvidos sistematicamente com a prática – a programação –, talvez os planejadores tenham esquecido da teoria. E quando esta prática toma forma no dia-a-dia das administrações empresariais, bem como nas públicas, o que era ofício definido por um grupo de profissionais treinados em planejamento passa a ser diluído nas organizações em várias gerências, divisões e/ou coordenações, o que veio sugerir que o que antes havia fosse dispensável. Como resultado disso, um sem número de diretorias e gerências que antes teriam outra nomenclatura administrativa sob uma secretaria – ou diretoria – de planejamento, passaram a substituí-la. A deficiência deste novo formato só se evidencia quando são requeridas mudanças de rumo. Em momentos como este, dada a capilaridade do sistema de planejamento, o *feedback* seria algo natural e serviria para os julgamentos necessários e as considerações sobre novos parâmetros. Na medida em que as estruturas administrativas mudaram, a quem será dado o *feedback*? Provavelmente, à presidência – ao Prefeito – ou a algum assessor de planejamento – um secretário especial comissionado. Ocorre que, dadas as múltiplas tarefas que o presidente de uma empresa e um Prefeito têm, sendo a maior delas representar politicamente a instituição que dirigem como responsáveis e representantes, delegar-lhes no detalhe o processo de revisão de estratégias é fruto de uma má gestão administrativa, que só faz sentido para presidentes e Prefeitos centralizadores – e por essa

característica, maus gestores. Por outro lado, assessores de planejamento e secretários especiais comissionados não têm ascendência (exceto quando delegada) sobre diretores e secretários de governo nomeados, nem a ingerência que o sistema de planejamento ofereceria em cada uma das unidades empresariais e governamentais. Esta ausência é determinante para que as revisões sejam feitas de forma incompleta. Apenas o presidente e o Prefeito seriam capazes de exigir retornos a pedidos de assessores e secretários especiais comissionados, por demanda destes, mas também não seria seu papel, e sim o de um diretor ou secretário de planejamento. Na vida pública, em secretariados políticos, na prática os retornos não se darão na medida da necessidade do Prefeito, já que no limite atrasos e dissimulações são a praxe. Para que não surjam contenciosos partidários, os retornos acabam por se flexibilizarem, e as revisões de rumo se adequam às circunstâncias políticas.

Há ainda um risco em associar à palavra planejamento o qualificativo estratégico, que sugere maior completude. A arrogância dos “neo-planejadores”, ou daqueles que defendem a prevalência do planejamento estratégico sobre o planejamento formal, é um deles, por exemplo. Esta postura desune, cria antagonismos, não contribui para a evolução das idéias e o bem comum, e gera perda de eficiência no trato das questões da cidade quando sai do ambiente empresarial para adequar-se à esfera pública. Esta disputa por espaço entre representantes antagônicos pode ser a causa da interrupção de ambas as iniciativas na cidade do Rio de Janeiro. Na segunda, especificamente quando as Comissões Regionais foram relegadas ao esquecimento, o plano como veículo de comunicação e controle de suas próprias iniciativas – monitoramento – foi desconsiderado. Mintzberg faz menção a isso, quando diz que

> Os planos, como meios de comunicação, informam as pessoas sobre a estratégia pretendida e suas conseqüências. No entanto, como instrumentos de controle, eles vão além, especificando quais comportamentos são esperados de unidades e indivíduos específicos para realizar a estratégia, e então ficam disponíveis para retroinformar as comparações dessas expectativas com o desempenho real no processo de formação de estratégia (MINTZBERG, 2004, p. 265).

A riqueza que o relacionamento da gestão municipal com as Comissões Regionais permitiria foi suplantada por visões políticas distorcidas, afetas à lógica do agente em questão. Dentre os benefícios possíveis o monitoramento do plano era o que de melhor poderia resultar para ambos. Para a Prefeitura seria um meio de expor a importância que confere ao fortalecimento da cidadania – e a interrupção é sintomática – e a um maior grau de transparência em suas ações coletivas; e para o cidadão sinalizaria que o poder público o tem em parceria.

Um dos benefícios explícitos do monitoramento para a atividade de planejamento municipal seria a do controle da própria estratégia. E não só de parte da Prefeitura, mas também em favor dos cidadãos. Mintzberg chama atenção para isso, quando diz que

> Em relação à estratégia, os planos podem ajudar a efetuar o controle de várias maneiras. A mais óbvia é o controle da própria estratégia. Na realidade, aquilo que há muito desfila como o rótulo de planejamento estratégico provavelmente seja mais controle estratégico. Na visão tradicional, este tinha a ver com manter as organizações em suas trilhas estratégicas: garantir a realização das estratégias pretendidas, sua implementação conforme esperado, com recursos alocados apropriadamente. Isso ele supostamente faz submetendo a estratégia pretendida e suas conseqüências à programação estratégica, que pode então ser usada como o padrão para avaliar as realizações. Os planos, como a forma mais operacional de estratégia, se prestam naturalmente a esse tipo de controle. Acrescente uma curva de feedback ao final do ciclo de planejamento para avaliar os resultados dos planos e a programação estratégica passará a ser controle estratégico (MINTZBERG, 2004, p. 282).

Da mesma forma em que consideramos anteriormente que a formalização do planejamento e seu sistema deu lugar a um sem número de novas siglas – diretorias, coordenações, divisões e gerências – dissociadas de um ordenador central, recentemente se viu a emergência de mais uma delas: a controladoria, como uma ferramenta organizacional para executar avaliações e exercer controle. Avaliações incluem auditorias de desempenho, e conseqüentes medidas de manutenção ou extinção de programas. Ocorre que nas soluções resultantes das avaliações realizadas pela controladoria a probabilidade do desempenho organizacional ser confundido com o do próprio planejamento é grande, uma vez que metas não cumpridas sistematicamente podem dar lugar a melhor alocação de

recursos e racionalização administrativa – extinção de órgãos e/ou unidades, em detrimento da revisão e crítica da estratégia. Portanto, a controladoria deve estar a serviço do planejamento e seu controle estratégico, e não imaginar-se superior a estes, desconsiderando-os.

Para maior esclarecimento do controle estratégico, ferramenta utilizada pelo planejamento, Mintzberg assim expõe:

> [...] caracterizamos o controle estratégico como um processo de duas etapas. A primeira requer o rastreamento das estratégias realizadas, como padrões em cursos de ações, para considerar a realização deliberada de estratégias pretendidas, assim como a emergência de não-pretendidas. A segunda etapa então considera, de uma maneira tradicional de controle, a efetividade, para a organização, das estratégias que foram de fato realizadas.
>
> Tenha em mente um ponto óbvio que muitas vezes é negligenciado. As estratégias não precisam ser deliberadas para ser eficazes (e vice-versa)! Com certeza, as estratégias não realizadas foram exaustivamente consideradas na literatura de planejamento, praticamente todas elas à guisa dos fracassos de implementação. No entanto, as estratégias deliberadas podem ser implementadas com sucesso e, então, fracassar, da mesma forma que as estratégias inesperadamente emergentes podem, às vezes, dar certo. [...] Colocado de outra forma, as estratégias podem fracassar, não somente por serem implementadas sem sucesso, mas também por serem implementadas com sucesso e depois se revelarem inadequadas. Da mesma forma, as estratégias podem dar certo, embora não tivessem sido inicialmente pretendidas. Os planejadores dificilmente conseguem rejeitar estratégias bem-sucedidas apenas por não terem sido deliberadas. E, mais importante, o controle estratégico deve estar preocupado com o desempenho da organização, não do planejamento! (MINTZBERG, 2004, p. 284-285).

Ao dar à controladoria plenos poderes, dissociada de um órgão de referência que norteie suas atividades e receba suas avaliações num contexto maior, estratégias podem ser descartadas e os reais motivos de seu fracasso não serem jamais conhecidos. O que se pretende aqui é destacar que o planejamento, por natureza, é motivo de revisão constante, já que o ambiente externo e interno das organizações – sejam quais forem e de que natureza – é mutável. Dessa forma não caberia soluções de abandono de estratégias, mas, sim, revisões.

O controlador estratégico, como arauto dos resultados, exporá sobre quem recairá as pressões na medida em que as avaliações estiverem em curso, já que as "sombras" – os defensores da racionalidade administrativa que privilegiam resultados, e não suas causas – estarão sempre por perto, mesmo que seu papel não seja o de cobrar, mas apenas o de identificar a origem do sucesso e do fracasso, quando houver. No processo de avaliação, duas questões presentes com respostas dicotômicas (sim e não) emergem: o sucesso da estratégia e sua realização, sintetizadas no Quadro 13.

**Quadro 13** – Matriz de avaliação do controle estratégico

| | | A estratégia pretendida foi realizada? | |
|---|---|---|---|
| | | Sim | Não |
| A estratégia realizada teve sucesso? | Sim | Sucesso deliberado (viva a racionalidade) | Sucesso emergente (viva o aprendizado) |
| | Não | Fracasso da intenção (eficiente, mas não eficaz) | Fracasso de tudo (tentar novamente) |

**Fonte**: Mintzberg (2004, p. 285).

Tomando a orientação "coluna-linha" como referência, ter como resposta à avaliação a combinação sim-sim virá exaltar a todos os envolvidos no processo de planejamento – propositores da estratégia, gerentes gerais e subordinados –, e mesmo que eventuais falhas não sejam conhecidas, o resultado é uma "ode" à racionalidade. Se porventura os gerentes gerais implementadores lograrem sucesso, mas a estratégia se revelar malsucedida, se eximirão de responsabilidade e as pressões recairão sobre os propositores da estratégia, que pode ter sido eficiente, mas não foi eficaz o suficiente para dar o retorno esperado. Já uma combinação não-sim eximirá "por sorte" das cobranças os gerentes gerais, uma vez que resultados esperados sem a devida realização da estratégia darão ao "aprendizado estratégico", também chamado "acaso", o salvamento da pátria. Na pior combinação

(não-não) ninguém – formuladores e implementadores da estratégia – foi eficiente ou eficaz, já que nada deu certo, e aí caberá ao controlador estratégico resolver o problema, se puder. Como seu papel é o de avaliar e rever, não caberá propor extinções ou desmobilizações radicais, já que a essência do planejamento – a estratégia – é que deve ser objeto de consideração.

Todas as combinações anteriores oriundas da matriz de avaliação do controlador estratégico requerem, principalmente, visão madura acerca do processo de planejamento, e nada que se pareça como "caça às bruxas". Planejamento é revisão constante que requer envolvimento e pessoal capacitado. Para tanto, como vimos defendendo, uma estrutura formal e um sistema que a apóie é imprescindível para que os elementos da estrutura administrativa saibam a quem devem dar *feedback* por suas iniciativas, e a quem devem pedir orientação. Se esta estrutura não existe, não tardará para que os retornos se mostrem insatisfatórios, seja no ambiente empresarial ou público, já que as decisões de política serão sempre ineficientes. Ao extinguir o sistema e a estrutura, a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, talvez em busca de uma pretensa "modernização da máquina", optou pelo caminho da mediocridade administrativa, e o resultado mais recente e conhecido neste trabalho foi o de desenvolver-se no último período intercensitário (1991-2000) abaixo de seu potencial. Ainda por quanto tempo a cidade deixará de lado o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida que pode alcançar sem pensar e planejar a longo prazo?

## 7.2 Planejamento e estratégia municipal: adaptação do conceito para uma nova prática

Aristófanes, teatrólogo grego, há vinte e cinco séculos concluiu que "as cidades são as pessoas"[60], que se reúnem em um determinado espaço físico para protegerem-se mutuamente, trocar produtos oriundos de suas habilidades pessoais e realizar tarefas que não queiram, ou não possam, fazer sozinhas. Isto posto, fazendo uso da

[60] Alguns autores, tais como Milton Santos, Francisco de Oliveira e Paul Singer, têm outro entendimento sobre o que é a cidade enquanto objeto, mas suas abordagens não serão consideradas neste trabalho, tendo em vista que transcendem seu objetivo.

linguagem matemática, a função-objetivo do planejamento municipal seria proporcionar às pessoas melhores condições de vida dados os recursos de que dispõe. Em termos econômicos, o planejamento deve almejar a eficiência.

Quando se cria distinções entre o planejamento empresarial e o municipal, o que se deseja é marcar as diferenças entre um e outro com base no conceito de racionalidade na alocação de recursos. Para uma empresa uma ação é considerada racional se houver adequação entre fins almejados e meios empregados, o que atingirá ao tomar decisões econômicas que maximizem (ou otimizem) resultados expressos em lucros e utilidade. Já para uma prefeitura estão em jogo outros valores, o que em si expõe a inadequação da prática instrumental empresarial na gestão de uma cidade. Em termos mais amplos há uma racionalidade diferente, composta por ética, estética, religião e moral. Segundo Rezende e Castor,

> Um município é algo totalmente diferente de uma empresa produtora de bens e serviços e não deve perseguir apenas objetivos de maximização da utilidade econômica. Em se tratando de grupos humanos que vivem em associação, seus objetivos são mais amplos e envolvem a justiça, a equidade e o equilíbrio social, político e ambiental, temas esses que extrapolam a racionalidade econômica *strictu senso* (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 7).

As premissas do planejamento público, assim, são mais amplas que as do planejamento empresarial. Ao identificar as pessoas como foco de suas ações, o planejamento público deve necessariamente observá-las em novo contexto, qual seja o da cidadania. Não há como considerar as pessoas agentes à parte, mas, sim, integrados ao processo de planejamento. Neste sentido o planejamento estratégico de cidades procura um novo arranjo, uma nova concertação para que os fins a que se propõe o planejamento estratégico municipal sejam atingidos. Rezende e Castor chamam atenção para esta nova forma de participação das pessoas no processo quando qualificam cidadania:

> Em termos socioculturais, o alcance do termo ‘cidadania’ vem se ampliando no Brasil ao longo dos últimos vinte anos. Do simples exercício dos direitos civis elementares, como escolher seus governantes por meio do voto popular, a população passou a exigir ser ouvida nas decisões tomadas por seus representantes eleitos. Com isso, a tradicional equação público-privado, em que cabia ao munícipe meramente exercer um papel reivindicatório junto aos governantes, vem sendo substituída por uma presença mais ativa

> dos cidadãos na condução dos assuntos públicos (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 9).

A emergência de uma cidadania ativa e participativa também requer que o poder político reveja suas práticas, já que a lógica partidária difere daquela que deve vigir na gestão dos interesses dos cidadãos. Novas práticas e uma nova visão seriam a tônica do relacionamento entre o gestor político e os citadinos, já que ainda hoje "é bastante comum que os governantes utilizem os processos de informação à comunidade ou audiências públicas e de consulta popular como formas de cooptação de setores importantes da comunidade para seus projetos" (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 11). Além de enxergar o cidadão de outra forma, o gestor municipal deve ter em conta que na disputa de poder por recursos orçamentários não deixará de haver tensões quando os interesses forem divergentes. A este respeito, Rezende e Castor assinalam:

> [...] é preciso notar que o aumento do número de atores sociais e políticos relevantes (que na literatura empresarial corresponderia ao conceito dos *stakeholders* ou interessados, aqueles que têm algo a ganhar ou perder) nas tarefas e responsabilidades do setor público não deve levar a uma suposição ingênua de que outros atores econômicos e políticos tradicionalmente mais poderosos como os empresários da construção civil, do transporte coletivo, dos serviços funerários e da coleta de lixo urbano, quando tais serviços são privatizados ou concedidos, tenham perdido seu enorme poder de influência nas decisões alocativas dos municípios. Muito ao contrário, esses grupos de interesses exercem seu poder mediante uma ampla participação no processo político, financiando campanhas bem como apoiando ou combatendo causas e iniciativas de acordo com seus interesses empresariais (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 10).

Para o poder público bastaria deixar claro para o cidadão que a escolha recai sobre ele, para que um elo se estabeleça e fortaleça, e com ele conte quando em situações-limite, em que o interesse público possa ser sobrepujado pelo interesse privado. Concessões de serviços públicos são bom exemplo, advogando ganhos maiores para a população em detrimento de interesses pessoais que suplantem parâmetros econômicos que ofereçam retorno lucrativo às empresas interessadas.

Uma prática que vem demonstrando o crescente interesse da população é a alocação de recursos orçamentários em projetos regionais, após debates em fóruns

tais como o orçamento participativo. Neste ponto, cabe considerar se é pertinente tornar o orçamento impositivo, ou mantê-lo propositivo. A favor da mudança o que se vê é que

> [...] aproveitando-se das brechas da legislação e da tradição brasileira de apatia cívica, os governantes não têm grande obrigação em relação ao efetivo cumprimento dos orçamentos votados, mesmo porque a legislação orçamentária tem caráter autorizativo, ou seja, o poder executivo fica 'autorizado' a realizar determinados dispêndios, mas não é 'obrigado' a realizá-los. Depois que a proposta orçamentária vira lei, o processo de programação e execução financeiras passa a ser comandado quase que exclusivamente pelo poder executivo, no caso dos municípios, pelo prefeito municipal e sua equipe [...] (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 11).

Às vezes, tendo por argumento situações conjunturais pouco esclarecedoras, se promovem cortes e/ou contingenciamentos que impossibilitam a realização de projetos que refletem os anseios da população, em favor de outros interesses que não convergem com os desejos do citadino. Esta prática deve ser revista mediante a aproximação cada vez maior do orçado com o realizado na prestação de contas, o que demonstraria o comprometimento do gestor com o cidadão, que veria no orçamento participativo meio efetivo de participar da gestão pública.

Da mesma maneira que se requer efetividade em instrumentos como orçamento participativo, não é diferente quando se consideram outros previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que como se observou, a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro faz pouco uso. Cita-se, por exemplo, a existência de articulações interinstitucionais, muito pouco utilizadas – quase inexistentes – quando consideradas as áreas da administração municipal (Capítulo 1). O que impede o uso dos instrumentos? Falta de interesse político ou de pessoal capacitado para tal? Porque não há consórcios públicos intermunicipais com as cidades que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em saúde e saneamento, por exemplo? Na medida em que a autonomia do gestor municipal é relativa quando confrontado com os municípios vizinhos, ações nesta direção são necessárias e estabelecem relações suprapartidárias. Neste sentido, Rezende e Castor afirmam que

> O planejamento estratégico municipal deve contemplar as ações e políticas cooperativas com os demais níveis federativos. Primeiro, porque a solução dos problemas municipais não se circunscreve às competências típicas e exclusivas do município. Segundo, porque as

> informações revelam a enorme interação entre as finanças municipais, as estaduais e os recursos federais, para não mencionar a crônica dependência das primeiras em relação às demais (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 13).

Enquanto o poder público municipal, na pessoa de seu gestor máximo e do partido político que o sustenta, tiver no horizonte o período de um mandato – quando muito dois, por reeleição –, a estreiteza de sua visão será a medida do empobrecimento relativo dos munícipes. Para gerar algo duradouro há que existir "homens públicos" capazes de superarem divergências político-partidárias pelo bem daqueles que os elegeu, caso contrário a vulgaridade do loteamento de espaço que permeia a atividade diária de partidos em luta por sobrevivência, e que mancha toda a classe política, se estabelecerá no dia-a-dia do cidadão que almeja dias melhores e ainda acredita em quem não merece.

Assim, para que se realize o planejamento estratégico municipal, necessário se faz que algumas premissas estejam introjetadas no processo de planejamento, tais como:

- <u>informação e conhecimento</u>, pois sem ela não será possível elaborar e implementar um bom planejamento. Segundo Rezende e Castor,

  > Quando a informação é 'trabalhada' por pessoas e pelos recursos computacionais, possibilitando a geração de cenários, simulações e oportunidades, pode ser chamada de conhecimento. O conceito de conhecimento complementa o de informação com valor relevante e propósito definido. Pode ser definido como percepções humanas (tácitas) ou inferências computacionais (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 24).

  Toda e qualquer iniciativa que fortaleça sua geração e disseminação será fundamental para o presente e o futuro da cidade. Diagnósticos, estudos, análises e proposições fazem parte deste conjunto;

- <u>pensamento estratégico</u>, disseminado em toda a sociedade. O planejamento estratégico municipal não será sustentado enquanto seus responsáveis não tiverem pensamento estratégico. Segundo Oliveira,

  > Quando os gestores locais, os munícipes e os demais envolvidos no município estiverem pensando estrategicamente, será necessário que tenham raciocínio inclusive do geral para o particular e vice-versa. O raciocínio estratégico pressupõe um 'sexto sentido' para se

> diferenciar dos gestores com pensamento estratégico comum (OLIVEIRA, 1999 apud REZENDE; CASTOR, 2006, p. 26).

Para ser chegar ao nível proposto, o planejamento estratégico não deve sofrer descontinuidade ou desmobilização. Deve ser um meio permanente para o fortalecimento da cidadania;

- gestão urbana e municipal participativa. A gestão urbana é aqui entendida como a gestão da cidade, relacionada com o conjunto dos recursos e instrumentos da administração aplicados, visando a melhoria da qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, "propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública municipal" (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 27). Aqui enquadram-se iniciativas que promovam a participação do cidadão nas decisões, para que não sejam pontuais e relacionados na maioria em situações de vulnerabilidade ou de risco. Os projetos participativos devem tratar de questões relacionadas com a qualidade de vida, redistribuição de renda e benefícios, autonomia e emancipação da população, fortalecimento da participação e seu uso, e proteção de calamidades.

Para as premissas anteriormente citadas, a desmobilização da estrutura formal e extinção do sistema de planejamento no século passado, e as duas interrupções dos planos estratégicos por parte da Prefeitura "à revelia" dos agentes, foram demonstrações opostas ao que dela se espera. Não há como falar em parceria nestas condições, com decisões unilaterais que ferem o respeito mútuo. Contra estas posturas, Rezende e Castor observam:

> O planejamento estratégico municipal não pode prescindir da participação ativa da comunidade em sua elaboração, acompanhamento e permanente avaliação, uma vez que a população não é apenas o objeto de suas preocupações, mas igualmente o sujeito político da determinação de prioridades e preferências. (grifo nosso)
>
> E por último, mas não menos importante, o planejamento estratégico municipal exige o re-ordenamento e a redefinição dos modelos organizacionais adotados pelos municípios atualmente, substituindo o modelo burocrático por um modelo burocrático-empresarial-comunitário em que o poder público, as empresas com finalidade lucrativa e as organizações do Terceiro Setor associem suas capacidades e suas virtudes em favor do interesse das cidades, dos cidadãos, dos municípios e dos munícipes (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 14).

Ao tratar a população como “sujeito político da determinação de prioridades e preferências”, está-se dando a primazia ao cidadão, e não à estrutura burocrática municipal, nem a seu representante maior. Este, portanto, deve ter a consciência de sua efemeridade e da condição de subordinação em que se encontra ante a população. Seu papel deve ser o de prover meios para que os retornos em qualidade de vida e bem-estar sejam superiores a seus ganhos políticos. Procura-se, assim, mais que um político, um “homem-público” e cidadão carioca.

Para finalizar, a exigência de re-ordenamento e redefinição de modelos organizacionais adotados pelos municípios converge com a proposta de ressurreição da estrutura formal de planejamento e seu sistema, que consideramos condição necessária para extrair da máquina pública tudo que pode oferecer. Reestruturar o sistema, no entanto, é mais difícil que criar por decreto uma secretaria. Requer conceber uma nova forma de absorver os elementos necessários para que se efetue o planejamento. Neste ponto, vimos sugerir que o retorno do sistema de planejamento se dê com a criação de uma nova carreira na administração pública: a de agente de informação. Na medida em que as secretarias de governo e/ou órgãos correlatos – autarquias, fundações e empresas públicas – contem com setores (diretorias e/ou gerências) dedicados ao levantamento, armazenamento, uso e disseminação de estatísticas, o secretário de planejamento teria condições de absorver informações através dos agentes de maneira rápida e sistemática, para que não só as decisões de curto prazo sejam mais eficientes, como também o risco de soluções alternativas menos eficientes se reduza. Concebe-se, assim, que os agentes de informação estejam lotados, ou pertençam, à secretaria de planejamento, através da qual se garantiria treinamento e atualização constantes. Sua distribuição nas unidades administrativas da máquina pública, a bem da eficácia do sistema de planejamento, se daria por arranjo capaz de cumprir os fins a que se propõe, qual seja, o de garantir a existência de informações em cada uma delas, e a “lubrificação” necessária ao sistema de planejamento para que estabeleça ações e metas no curto e longo prazos. Esta iniciativa promoveria a estabilidade do sistema, que se estabeleceria na medida em que se reforçasse nas unidades administrativas a prática do acompanhamento de suas atividades. Para a cidade do Rio de Janeiro,

que já viveu esta realidade sem a agilidade e presteza com que as ferramentas disponibilizadas pela tecnologia de informação possibilitam atualmente, seria um ganho inestimável, e certeza de que a probabilidade de perda relativa no desenvolvimento ante as cidades fluminenses se reduziria.

No que diz respeito ao re-ordenamento e redefinição dos modelos organizacionais, ao recriar a secretaria (e o sistema) de planejamento, sua alocação na estrutura funcional da máquina não pode ser outra senão a de assessoria direta ao Prefeito, como extensão ou partícipe de seu gabinete, já que a ele dará subsídios, e dele terá diretrizes, que se irradiarão por toda a administração. Em estruturas em que o secretário de planejamento tem, hierarquicamente, a mesma graduação de autoridade que os demais secretários, há conflitos de interesse e disputa por espaço na determinação de orçamentos, o que inviabiliza o sistema. Dessa forma, a alocação de recursos orçamentários pela secretaria de fazenda também estará subordinada aos procedimentos emanados do planejamento. Nesta estrutura, o plano estratégico seria um instrumento autônomo e poderia constituir-se em unidade administrativa, tal qual uma autarquia ou empresa pública, com recursos orçamentários próprios e condições de promover, junto com os outros agentes – cidadãos e iniciativa privada –, o trabalho necessário que servirá de subsídio para pensar a cidade de amanhã.

# 8 CONCLUSÕES

A experiência da cidade do Rio de Janeiro leva a crer que o planejamento estratégico, na medida em que teve duas iniciativas formais ao longo das últimas administrações, passou a ser alternativa ao planejamento, já que este, expresso na organização administrativa da Prefeitura com secretaria de governo específica e um sistema estruturado deixou de existir no século passado. Seriam pois, um contraponto, ou alternativa mais ágil àquele, que na forma vista na cidade do Rio de Janeiro teria como foco o curto prazo. No entanto, não faz sentido o uso de instrumentos mais ágeis sem um arcabouço que o sustente. Privilegiou-se, assim, o curto prazo em detrimento de um projeto de cidade, e o arranjo cooperativo firmado para o uso do instrumento na cidade do Rio deixou impressões não muito condizentes com um propósito maior.

Tratar a população, ao cidadão, como objeto da ação política implica dar-lhe a primazia, e não à estrutura burocrática municipal, aos arranjos políticos que perpetuaram a permanência do partido de ocasião, ou a seu representante maior. Este, portanto, deve ter a consciência de sua efemeridade e subordinação aos interesses dos citadinos. Deve prover meios para que os retornos em qualidade de vida e bem-estar sejam superiores a seus ganhos políticos, e muito faria se estruturasse suas ações em perspectivas mais sólidas, presentes no sistema de planejamento, que teria no plano estratégico – bem como em outros instrumentos – elementos para revisões de rumo, emanadas da sociedade. Enquanto não se reestruturar o sistema de planejamento, atualizado com os benefícios que o avanço dos sistemas de informação permitem para o monitoramento e avaliação de planos e projetos, a população residente na cidade do Rio de Janeiro continuará trocando prefeitos sem atacar o problema central, e viverá, resignada, sem no entanto descobrir porque, o desenvolvimento local é tão menos eficaz em promover as melhorias que sente serem possíveis, dadas as condições potencialmente disponíveis. À medida que o tempo passe, o menor crescimento econômico – que hoje não é medido, e deveria voltar a ser – e desenvolvimento humano relativo ante os demais municípios da RMRJ entre 1991 e 2000 se tornará mais flagrante. Assim, ter, ou não, planos estratégicos – por natureza conjunturais – e dedicar-se a estudar

sua forma e conteúdo é menos relevante do que cobrar a existência do sistema de planejamento. Este, sim, é da maior importância, pois que estrutura aquele, que por mais perfeito que seja em concepção e implementação, jamais o substituirá .

**REFERÊNCIAS**

ACHER, F. Projeto público e realizações privadas: planejamento nas cidades refloresce. Rio de Janeiro, **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano VIII, n. 1, p. 83-96, abr. 1994.

ANSOFF, H. I.; BRANDENBURG, R. C. A program of research in business planning. **Management Science**, v. 8, no. 6, B219-B239, 1967.

ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? **Espaço & debates**, São Paulo, n. 39, 1996.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, v. 30, no. 9, p. 1078-1092, 1984.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização:** na aurora do século XXI. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BIZELLI, José Luís. O direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001. v. 1, p. 5-13.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____. **Estado, governo, sociedade:** por uma teoria geral da política. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOISIER, Sergio. Desarrollo (local): de qué estamos hablando? In: BECKER, D. F. (Org.). **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. (Desenvolvimento local-regional, v. 1).

_____. **Técnicas de análisis regional con información limitada**. Santiago de Chile: CEPAL, 1980. (Cuadernos del Ilpes, 27).

BORJA, Jordi. **Estado y ciudad**. Barcelona, PPU, 1988.

_____. A participação citadina. **Espaço & debates**, São Paulo, n. 24. 1988.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global:** la gestíos de lás ciudades en la era de la información. Madrid: United Nations Center for Human Settlements/Taurus, 1997.

BORJA, Jordi; FORN, M. de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Espaço & debates**, São Paulo n. 39, 1996.

BOUINOT, Jean; BERMILS, Bernard. **La gestion stratégique dês villes:** entre compétition et coopération. Paris: Armand Colin, 1995. (Géographie, U; 218.)

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. Tradução de Sergio Miceli, Silvia de Almeida Prado, Sonia Miceli e Wilson Campos Vieira. São Paulo: Perspectiva, 1987.

_____. **La noblesse d'État:** grandes écoles et esprit de corps. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

_____. **Razões práticas:** sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

BRAGA, T. M. Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, p. 25-39, nov. 2001.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento:** uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese (Livre-Docência)–Universidade de Campinas, Campinas, 2003.

CAMAGNI, R. **The city as a milieu:** applying the GREMI approach to urban evolution. Milan: Politécnico de Milán, 1998. Mimeografado.

_____. Local “milieu”, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In: **CAMAGNI, R. (Ed.). Innovation networks:** spatial perspectives. Londres: Belhaven Press, 1991.

_____. Organisation économique et réseaux dês villes. In: DERYCKE, P. H. (Ed.). **Espace et dynamiques territoriales**. Paris: Economica, 1992.

_____. **Principi di economia urbana e territoriale**. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1993.

_____. **Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane**. Milan: Fondazione Cariplo, 1994.

CAMAGNI, R.; CAMPELLO, R. **Towards a definition of the manoeuvring space of local development initiatives**: Italian success stories of local development. [S. l.: s. n.], 1990.

CANOSA, Lourdes P. **Todas as fatias e a cereja também:** o pensamento político da FIRJAN em quinze anos de crise (1980-1995). Tese (Doutorado)–Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

CAPPELIN, R. Networks nelle città e networks tra città. In: CURTI, F.; DIAPPI, L. (Ed.). **Gerarchie e Reti di Città:** tendenze e politiche. Milán: Franco Angeli, 1990.

CARVALHO, Horácio M. **Introdução à teoria do planejamento**. 2. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1978.

CASTELLS, M. **Cidade, democracia e socialismo:** a experiência das associações de vizinhos de Madri. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASTELLS, Manuel. **La ciudad informacional:** tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 152-156, jul. 1996.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision-making units. **European Journal of Operatiuonal Research**, v. 2, p. 429-444, 1978.

CINTRA, Antônio Octávio. **Desenvolvimento urbano e metropolitano no Brasil:** uma análise política. Belo Horizonte: UFMG/ FFCH, jun.de 1977.

CENTRE FOR MANAGEMENT OF TECHNOLOGY AND ENTERPRENEURSHIP. **What is DEA?** Performance Analysis Research Program. Toronto: University of Toronto, 1997. Disponível em < http://www.ie.toronto.ca/CMTE/research/dea.html >.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COLMAN, D.; NIXSON, F. **Desenvolvimento econômico:** uma perspectiva moderna. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.

COMPANS, Rose. A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e urbanismo de resultados. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife, **Anais...** Recife: UFPE/MDU, 1997. v. 3, p. 1721-1734.

_____. O paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 91-113, maio 1999.

CONTADOR, C. R.; FERRAZ, C. B. **Parcimônia, informação redundante e multicolinearidade**. Rio de Janeiro: COPPEAD, 1997. (Relatório, nº 312).

DALLABRIDA, V. R. Sustentabilidade e endogeneização: novos paradigmas para o desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. (Org.). **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. (Desenvolvimento local-regional, v. 1).

DULONG, R. A crise da relação Estado/sociedade local vista através da política regional. In: POULANTZAS, N. (Org.) **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p. 189-212.

ENTANI, T.; MAEDA, Y.; TANAKA, H. Dual models of interval DEA and its extensions to interval data. **European Journal of Operational Research**, v. 136, p 32-45, 2002.

FARIA, Flávia Peixoto. **Gastos sociais e condições de vida nos municípios fluminenses:** uma avaliação através da análise envoltória de dados. 2005. Dissertação (Mestrado)–Escola Nacional de Ciências Estatísticas, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro, 2005.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 155-177, jan./fev. 2008.

FARRAR, D. E.; GLAUBER, R. R. Multicolinearity in regression analysis: the problem revisited. **Review of Economics and Statistics**. v. 49, p. 92-107, Feb. 1967.

FAURÉ, Y.; HASENCLEVER, L. O quadro geral da pesquisa: tema, contexto, objeto e método. In: _____. (Org.) **O desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro:** estudos avançados nas realidades municipais. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2005.

FERREIRA, Regina F. C. F. **Plano diretor e plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro:** gestão democrática ou gestão estratégica? 2000. Dissertação (Mestrado)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

FIORI, J. L. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: _____. (Org) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

FUA, G. Small-scale industry in rural areas: the Italian experience. In: ARROW, K. J. (Ed.). **The balance between industry and agriculture in economic development**. Londres: Macmillan, 1998.

GAROFOLI, G. Desarrollo endógeno y globalización. CONGRESSO DO CENTRO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO URBANO, 12., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2004.

GÜELL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. 2 ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2000.

GUERRA, I. O planejamento estratégico das cidades. **Cidades – comunidades e territórios,** Lisboa, n. 1, dez. 2000.

HADDAD, Paulo Roberto. (Org.). **Economia regional:** teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB; ETENE, 1989.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros:** gestão pública 2005. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, p. 121-144, 1990.

_____. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

JARA, C. Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais. In: **AÇÃO local e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996. (Coleção Debates, n. 11).

KLIKSBERG, Bernardo. Seis teses não-convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 7-37, maio/jun. 1999.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LETA, F. R.; MELLO, J. C. C. B.; GOMES, E. G.; MEZA, L. Métodos de melhora de ordenação em DEA aplicados à avaliação estática de tornos mecânicos. **Investigação Operacional**, v. 25, 2005.

LEVY, Evelyn. **Democracia nas cidades globais:** um estudo sobre Londres e São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LEWIS, W. A. **Teoria del desarrollo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1955.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada "planejamento estratégico":** deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)–Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LINS, M. P. E; MEZA, L. A. **Análise envoltória de dados e perspectivas de integração no ambiente de apoio à decisão**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2000.

LINS, M. P. E.; NOVAES, L. F. L.; LEGEY, L. F. L. Real estate value assessment: a doublé perspective data envelopment analysis. **Annals of Operations Research**, 2005 (forthcoming).

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional:** o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MASSEY, D. Industrial restructuring and class restructuring: production descentralization and local uniqueness. **Regional Studies**, no. 2, p. 73-89, 1983.

MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço & Debates**, São Paulo, ano VIII, n. 24, 1988.

MEDEIROS JUNIOR, Helcio de. Diferenças no crescimento e política econômica: a cidade do Rio de Janeiro ante aos fatos. In: SEMANA IPPUR, 9., Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2003.

_____. **Indicador antecedente para a economia carioca**. 2001. 111 f. Dissertação. (Mestrado em Economia Empresarial)–Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2001.

MEIER, G. M.; BALDWIN, R. E. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo; Ed. Mestre Jou, 1968.

MELLO, J. C. C. B.; MEZA, L. A.; GOMES, E. G.; NETO; L. B. Curso de análise envoltória de dados. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, Gramado, **Anais...** Gramado, 2005. p. 2520-2547.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. **Os bruxos da administração:** como se localizar na babel dos gurus empresariais. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MONTEIRO, João de Paula. **Cooperação:** saiba o que é cooperatividade sistêmica para um novo tipo de desenvolvimento. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2003. (Coleção Prazer em Conhecer, v. 2).

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. O Estado como organização complexa: centralização, descentralização, desconcentração e regionalização. **PROJETO Análise do Setor Público Paulista**. São Paulo: FUNDAP, 1991. cap. 4. Mimeografado.

MOULAERT, Frank. **Globalization and integrated área development in european cities**. New York: Oxford University Press, 2000.

MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife, **Anais...** Recife: UFPE/MDU, 1997. v. 3, p. 1760-1781.

NATAL, Jorge L. A. Revisitando o Rio de todas as crises. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: Unesp, 2003.

NATAL, Jorge L. A. (Org.). **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995:** dinâmica econômica, rede urbana e questão social. Rio de Janeiro: Pubblicati, 2005.

NIEDERAUER, C. A. P. **Avaliação dos bolsistas de produtividade em pesquisa da engenharia de produção utilizando data envelopment analysis**. 1998. Dissertação (Mestrado)–Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

NORMAN, M.; STOECKER, B. **Data envelopment analysis:** the assessment or performance. West Sussex: John Wiley & Sons, 1991.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico:** conceito, metodologia e prática. 14 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Floriano J. G. de. **Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense**. 2003. Tese (Doutorado)–Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PERROUX, François. **L'economie du XX siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

PFEIFFER, C. R. **Parceria público-privado:** alternativa plausível na resolução de problemas das cidades brasileiras? Rede DLIS. Disponível em: <http://www.rededlis.org.br >.

PIORE, M.; SABEL, C.F. **The second industrial divide**. New York: Basic Books, 1984.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

RANDOLPH, R. O planejamento comunicativo entre as perspectivas comunitarista e liberal: há uma "terceira via" de integração social? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 1, p. 17-27, jan./ jun. 1999.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal:** empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIBEIRO, A. C. T. Movimentos sociais: caminhos para defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. **Ciências Sociais Hoje**, 1991, São Paulo, ANPOCS/Ed. Vértice, 1991.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura. **Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro:** as cidades da Cidade. Rio de Janeiro, 2004.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura; ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Avaliação do Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro:** 1995-2000. Rio de Janeiro, nov. 2000.

_____. **Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. [S.l.]

_____. **Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro:** conceituação e proposta para execução. Rio de Janeiro, out. 1993. Mimeografado.

_____. **Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro:** relatório de trabalho nº 1. Rio de Janeiro, abr. 1996.

_____. **Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro:** Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro, jan. 1996.

_____. **Relatório final do Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro:** Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro, set. 1995.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Estados comparados por funções do orçamento:** relatório 2005. [S.l.: s.n.], [2005 ?].

SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 115-132, maio 1999.

SANTOS, Ângela M. S. Penalva. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SASSEN, Saskia. **Cities in a world economy** . Thousand Oaks, California: Pine Forges Press, 1994.

_____. L'État et la ville globale: notes pour penser l'inscription spatiale de la gouvernance. **Futur Antérieur**, Paris, n.30/31/32, p.27-49, 1995.

_____. **La ville globale:** New York, Londres, Tokyo. Paris: Descartes & Cie, 1996.

SOARES, K. C. C. A experiência de participação popular. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife, **Anais...** Recife: UFPE/MDU, 1997. v. 3, Recife, p. 1782-1800.

STREETEN, P. **The frontiers of development studies**. New York: J. Wiley and Sons, 1972.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. v. 1.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 5, p. 31-51, 1991.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, H**. A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Qual é o poder do poder local? Notas sobre as escalas das políticas e as políticas de escala. In: SEMANA IPPUR, 6., **Comunicação...** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1999.

VAZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo, redes e innovación:** lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid: Ediciones Pirámide, 1999.

_____. Desarrollo local y flexibilidad en la acumulacion y regulacion del capital. In: CASTILLO; GOMEZ-LARRANAGA (Coord.). **Lo Local y lo Internacional en el siglo XXI**. Bizkaia: Bizkaiko Foru Aldundia, 1993.

_____. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

_____. **Política económica local:** la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo. Madrid: Ediciones Pirámide, 1993.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UNB, 1991.

YAMADA, Y.; MATUI, T.; SUGIYAMA, M. New analysis of efficiency based on DEA. **Journal of the Operations Research Society of Japan**, v. 37, no. 2, p. 158-167, 1994.

YSERTE, R. G. **Cambio estructural y desarrollo regional en España**. Madrid: Ediciones Pirámide, 2002.

# Livros Grátis

( http://www.livrosgratis.com.br )

Milhares de Livros para Download:


Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo