

Vitória do Futuro (1996-2010): marco e difusor do planejamento estratégico de cidades no estado do Espírito Santo, Brasil.

GIOVANILTON ANDRÉ CARRETTA FERREIRA¹
Universidade Vila Velha

GLAUCO BIENENSTEIN²
Universidade Federal Fluminense

PABLO LIRA³
Universidade Vila Velha

Resumo: Dentro de um contexto mais amplo de reflexão sobre as transformações geradas ou intensificadas pelo processo de globalização, com a organização do território e as suas formas de planejamento e gestão de cidades, o presente artigo apresenta a seguinte questão-problema: em que medida este “novo” ideário advindo da intensificação das políticas neoliberais no Brasil, foi incorporado ao planejamento e a gestão da cidade de Vitória, na década de 1990? Busca-se demonstrar algumas das transformações ocorridas no planejamento urbano brasileiro, por meio da análise da pioneira experiência de planejamento estratégico de Vitória, no Estado do Espírito Santo, na última década do século XX.

Palavras chave: Globalização, Plano Estratégico e Vitória.

Abstract: Within a context of reflection on how transformations generated or intensified by the globalization process, with the organization of the territory and its forms of city planning and management, this article presents the following problem question: to what extent this “new” ideology stemming from the intensification of neoliberal policies in Brazil, was incorporated into the planning and management of the city of Vitória in the 1990s? It is tried to demonstrate some of the transformations occurred in the Brazilian urban planning, through the analysis of the pioneering experience of strategic planning of Vitória, in the State of Espírito Santo, in the last decade of the twentieth century.

Keywords: Globalization, Strategic Plan and Vitória

Recebido em 07/05/2018 e aceito em 28/05/2018.

1. Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Professor do Mestrado Arquitetura e Cidade e da Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Vila Velha (UVV). E-mail giovanilton2002@hotmail.com.

2. Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense PPAGU/UFF. E-mail glauco01@gmail.com

3. Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Professor do Mestrado em Segurança Pública e da Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Vila Velha (UVV). E-mail pabloslira@gmail.com.

Apresentação

Independente das diversas correntes ideológicas existentes dentro dos estudos urbanos torna-se uma espécie de consenso o fato de que as cidades e as metrópoles no mundo contemporâneo têm sofrido desde as últimas décadas do século XX profundas transformações. Conforme tem sido indicado pela bibliografia (FIORI, 1997; SANTOS, 2002; SANTOS, 2003), são as relações entre o poder político e o poder econômico, impulsionadas pelos avanços das novas tecnologias da informação, comunicação e transporte, que constituem o núcleo gerador da energia que move e afirma o que tem sido denominado de globalização no mundo contemporâneo. Esta associação cria uma marca distintiva do atual movimento de internacionalização capitalista, onde podemos destacar dois aspectos fundamentais para o planejamento e a gestão das cidades neste processo: a globalização das finanças viabilizadas pelas políticas liberais de desregulação dos mercados – e, dentro desta nova lógica de acumulação, uma competição desenfreada e insana entre os lugares, em especial as metrópoles, com a adoção de políticas urbanas fortemente orientadas pelo mercado.

O resultado deste novo padrão mundializado de gestão e realização da riqueza capitalista tem acarretado numa profunda transformação na estrutura, morfologia, gestão e funcionamento urbano que, ao que tudo indica, não tem resolvido os problemas deixados pelo padrão intervencionista, que marcou os “trinta anos gloriosos” de crescimento da economia mundial no regime fordista (HOBSBAWM, 1995), assim como tem adicionado novos e complexos desafios que surgem com as transformações em curso.

Dentro deste contexto mais amplo, de reflexão sobre as transformações geradas ou intensificadas pelo supracitado processo de globalização, com a organização do território e as suas formas de planejamento e gestão de cidades, o presente artigo apresenta a seguinte questão-problema: em que medida este “novo” ideário advindo da intensificação das políticas neoliberais no país, foi incorporado ao planejamento e a gestão da cidade de Vitória, na década de 1990?

Busca-se demonstrar algumas das transformações ocorridas no planejamento urbano brasileiro, por meio da análise da experiência de

planejamento estratégico de Vitória, no Estado do Espírito Santo, na última década do século XX. Da mesma forma, contribuir para uma reflexão sobre uma prática comum na história do planejamento urbano brasileiro de se inspirar em propostas de modelos formulados pelos países desenvolvidos, todavia com ajustamentos do modelo importado às novas situações encontradas, com a ocorrência de adaptações em cada lugar, que dão novo sentido ao instrumento e a prática do planejamento urbano.

Conforme indicado, para a reflexão pretendida adota-se a experiência pioneira no estado do Espírito Santo, de planejamento estratégico, da cidade de Vitória, intitulada Vitória do Futuro – Plano Estratégico da Cidade 1996-2010. A experiência capixaba iniciada pela capital Vitória, posteriormente passa a ser referência para outros municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória e do interior do estado, alcançando o âmbito estadual a partir do ano de 2003.

Breves notas sobre o Plano Estratégico Liberal Competitivo

O planejamento estratégico aplicado às cidades apresenta sua origem conceitual e dos seus instrumentos analíticos e metodológicos, em grande parte, no meio empresarial. Surge no panorama dos estudos de planejamento urbano com maior ênfase, na década de 1980. Entretanto, já na década de 1970, alguns estudiosos, como Hall (1988, p. 407), rastreavam as suas primeiras aparições, num momento em que o planejamento deixa de controlar o crescimento urbano, passando a encorajá-lo através de todos os meios possíveis e imagináveis. A causa raiz dessa transformação foi de ordem econômica. Essa motivação central se une a uma série de outras mudanças nos marcos geopolíticos, nas estruturas sociais, tecnológicas e nos aparatos administrativos e passa a exercer uma forte pressão por mudanças nos instrumentos tradicionais de planejamento, bem como, nas administrações locais em geral.

No âmbito nacional, o fim do “milagre econômico” brasileiro e as mudanças destacadas em nível global abrem o espectro da chamada crise do Estado brasileiro, em meio ao processo de redemocratização do país e da elaboração da nova Constituição Federal. Conforme aponta Fiori

(1993, p. 66), o Estado foi “transformado em Pilatos da História”, levando a uma rápida associação entre redemocratização com “minimalização do setor público e desregulação da economia”, durante esse período político transitório. Os reflexos das transformações socioeconômicas em nível mundial e da falência do Estado no país intensificam o quadro de exclusão social e crises urbanas que consolidam, conforme aponta Oliveira (2003), um “Estado de Exceção”, sustentado por 3 aspectos principais: a desestruturação do mercado de trabalho, a financeirização das economias/orçamentos públicos que retira a autonomia do Estado e a “administração da exceção”, através da soberania do mercado.

Em relação às políticas urbanas, com a crise econômica da “década perdida”, o crescimento medíocre dos anos de 1990 e o estímulo a um “pensamento único localista”, não foram poucos os casos em que as cidades tentaram alavancar processos locais e regionais de desenvolvimento sob a perspectiva do “empreendedorismo urbano” (HARVEY, 2005) como alternativa de atração de investimentos e tendo o plano estratégico como principal instrumento de atuação dentro desta vertente.

Adotam-se como referências de análise sobre o planejamento estratégico de cidades as bases conceituais e pressupostos defendidos e divulgados pela Escola Catalã, em função de esta ter tido maior influência sobre a América Latina e, em especial, sobre o Brasil e também por manter uma relação direta com o modelo de planejamento adotado na cidade de Vitória.

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

...o planejamento estratégico é um processo criativo que assenta suas bases em uma ação integrada a longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica direções de ações específicas, formula indicadores sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais ao longo de todo o processo (GÜELL, 1997, p. 54).

Um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e a que se tem dela no exterior. Na medida que é uma resposta a uma sensação de crise, que é resultado da vontade de entrar em novos espaços econômicos e culturais globais e que pretende integrar uma população que se sente, muitas vezes, excluída ou pouco

considerada... o plano estratégico questiona o governo local, suas competências e sua organização, seus mecanismos de relação com as outras administrações e com seus cidadãos, sua imagem e sua presença internacionais (BORJA, 1996, p. 86).

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

No que se refere às principais características do planejamento estratégico, elas vão ao encontro dos aspectos abordados pelo que Harvey (2005) denomina de “empreendedorismo urbano”, como questão central no processo de desenvolvimento urbano das cidades. Nesta perspectiva a escala global é a referência espacial para a tomada de decisões, pois são as questões de competitividade do ambiente externo que direcionam e orientam as ações do ambiente interno, em um processo de “relativização dos chamados problemas urbanos” (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 2).

O planejamento estratégico de cidades e o conjunto de políticas competitivas que ele estimula e do qual é parte fundamental apontam, segundo as principais referências adotadas, para duas questões centrais: a imposição de uma nova questão/agenda urbana, colocada agora em termos de competitividade e produtividade (VAINER, 2000) e a despolitização da polis, que segundo Bordieu, citado por Lima Júnior (2003, p. 3) trata-se de “uma ação política que visa a despolitização”, ou seja, a redução do espaço da política na cidade.

Para Vainer (2000), em sua incisiva crítica ao planejamento estratégico de cidades inspirado na Escola Catalã, a estruturação do discurso desta nova questão urbana assenta-se basicamente sobre a paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa, a cidade é uma pátria.

Nesta espécie de “mercadotecnia” da cidade percebe-se certa uniformidade no discurso e nos planos, pois como as cidades passam a seguir uma espécie de “receituário neoliberal”, procuram vender os mesmos

produtos, basicamente aos mesmos investidores internacionais. Da mesma forma, as necessidades parecem que não variam muito de um lugar para outro.

Produtividade, competitividade, subordinação da cidade à lógica do mercado, tornam-se um consenso geral e uma espécie de pré-condições para que as cidades conquistem avanços e benefícios no mundo capitalista. As parcerias público-privadas asseguram que os interesses do mercado estarão adequadamente presentes no processo de planejamento da cidade. Como vemos, há um nítido projeto de superação da separação rígida entre o setor público e o privado, que, na verdade, acaba por redefinir o conjunto da cidade e do poder local.

A cidade-empresa estimula e propõe, ao mesmo tempo, a despolitização da cidade, transformando-a no lugar das formas de gestão. Entretanto, apesar dessa despolitização, a construção política do projeto ideológico não está ausente nesse modelo. Enquanto instrumento fortemente ideológico, o plano estratégico necessita ser legitimado, a partir de um consenso geral, uma unificação em torno do seu projeto.

Esse processo de despolitização da polis se consolida, segundo Lima Júnior (2003, p. 4), através de três pontos principais: 1) pela instrumentalização da participação política, que se dá pela construção de consensos entorno de uma espécie de “patriotismo da cidade”; 2) pela consolidação de uma liderança forte que personifica os interesses da cidade juntamente com um grupo político (em geral formado por personalidades técnicas e acadêmicas reconhecidas pela sociedade) que lhe acompanha; 3) pela participação privilegiada do empresariado no processo de tomada de decisões.

Do ponto de vista prático operacional esse “novo” planejamento urbano não tem mais a intenção de regular e/ou propor intervenções que substituam as livres forças do mercado; ao contrário, ele principalmente flexibiliza/desregula, acompanha e impulsiona incontestavelmente o mercado.

O plano estratégico é uma peça flexível, discursiva e ideológica onde nem tudo está previsto ou claramente dito, ao contrário, apresenta um conjunto de possibilidades e localidades disponíveis para fins que se venham discutir e negociar posteriormente, entre os atores estratégicos. Torna-se

comum no planejamento estratégico de cidades as “transformações por projetos”. Ou seja, nesta concepção, o projeto precede o plano e os sentidos descendentes e ascendentes (nacional, regional, metropolitano e local) das escalas de atuação do planejamento são cada vez mais aleatórios (PORTAS, 1993).

Intensifica-se, assim, um “urbanismo de resultados”, “Grandes Projetos Urbanos” ou mesmo “Projetos Industriais e Infraestruturais de Grande Porte” que apresentam uma relação estreita com o plano estratégico, pois garante a visibilidade e o marketing urbano necessário para a sua legitimação (COMPANS, 1996), bem como a garantia da reprodução do capital. A qualidade do meio ambiente urbano, da arquitetura e do urbanismo, ou mesmo a grandiosidade e/ou os valores destes projetos adquirem grande importância, para se criar uma imagem “de marca” ou de “sucesso” para a gestão da cidade.

O caráter simultaneamente empresarial e acadêmico, intelectual e prático deste planejamento que produz mudanças na estruturação do território, confere ao mesmo tempo uma forma singular de compreensão de processos maiores e da construção do mundo contemporâneo (LIMA JÚNIOR, 2003). Ao contribuir para a reelaboração da questão urbana dentro dos marcos de uma competitividade e produtividade sistêmica que direcionam para a constituição de um espaço global, o instrumento do planejamento estratégico apresenta como um de seus objetivos principais a consolidação de um discurso e uma ideologia hegemônica, em torno desta nova condição urbana que é estrategicamente elaborada e que envolve duas dimensões principais. Uma dimensão simbólica, de fazer ver o mundo deste modo particular e agir segundo este modo de ver, juntamente com uma dimensão material expressa em ações/projetos e investimentos estratégicos, direcionados para um grupo seletivo de atores e que precisam ser consumados e legitimados dialeticamente com outros instrumentos de gestão e produção da cidade.

O surgimento de novas lideranças na política capixaba

A forte imersão do estado do Espírito Santo no circuito da

globalização econômica e a adoção do planejamento estratégico como um dos principais instrumentos de gestão das cidades, tendo a capital Vitória como pioneira neste processo, apresenta na sua dimensão política, importantes elementos explicativos dessa lógica.

A conjuntura política que marca o processo de redemocratização do país e de reforma do Estado, ao longo dos anos de 1980 e 1990, apresenta como desdobramento, no Espírito Santo, uma grave contradição no cenário político-administrativo. Por um lado, o governo estadual viu ocorrer, nas duas últimas décadas do século XX, um agravamento da crise vivida em nível nacional, que no estado foi marcado pelo imobilismo da máquina governamental, traduzido por uma grave crise de governabilidade que expôs a natureza do descaso ético das elites políticas capixabas, no que tange ao trato da coisa pública. Por outro lado, na capital do estado, Vitória, ao contrário do que vinha ocorrendo no Espírito Santo, houve uma substancial mudança no perfil das lideranças políticas. Desde as eleições municipais de 1988, as coalizões que passam a assumir o poder na capital foram constituídas por forças políticas que expressavam maior identidade e articulação com os segmentos sociais emergentes, em razão das transformações ocorridas no país, em especial, a redemocratização. Todos os prefeitos eleitos na capital, na década de 1990, pertenciam a uma nova geração de lideranças políticas emergentes na Grande Vitória.

Dentre os vários movimentos de contestação ao regime militar que emergem na virada dos anos 1970 para a década de 1980, algumas importantes lideranças políticas do estado do Espírito Santo foram formadas no movimento estudantil, de fins da década de 1970, durante o processo de reabertura do Diretório Central dos Estudantes (DCE) da Universidade Federal do Espírito Santo, que esteve fechado por dez anos. Para parte dessa geração, especificamente do grupo político que apresenta como principal liderança o atual governador do Espírito Santo Paulo César Hartung Gomes, os laços de identidade deste grupo e o seu empenho na manutenção do poder, em um cenário político marcado por rupturas do sistema representativo e inconsistência ideológica, se cristalizaram, “transformando o grupo em uma instituição, um partido ad hoc” (MARTIN, 2008, p. 10).

A maior influência deste grupo durante o período do movimento

estudantil foi exercida pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que em meados da década de 1970, começou a organizar o movimento a partir de uma tendência chamada “Unidade”, com ramificações nacionais e organizada pelas chamadas “células do Partidão” (MARTIN, 2008). A articulação da militância no mencionado partido e o movimento estudantil criou neste grupo um sentido político inicialmente ligado à luta pela redemocratização no país, fato histórico que alimenta o passado do grupo o qual vivenciou essa experiência e que vem sendo realimentado, em sua representação ao longo da história política.

Desta forma, segundo Martin (2008), o conceito de “capital político” se encaixa perfeitamente na realidade de tal grupo, visto que, ao pertencerem a uma geração que cumpriu uma missão política e simultaneamente foi adquirindo experiência ao inserir seus militantes em cargos e mandatos estratégicos nas instituições públicas, foram contribuindo para a ascensão dos seus dirigentes. Ocorre então, um reconhecimento social que permite que alguns indivíduos, mais do que outros, sejam aceitos como atores políticos capazes.

O grupo político em questão ligado ao PCB tem o seu início na vida partidária marcado pela ideologia do partido comunista, claramente definida e organizada dentro da submissão e da disciplina hierárquica partidária. Posteriormente, o grupo caminha para a dominação do comitê estadual e para a troca por um partido institucionalmente viável, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A partir daí, segundo Martin (2008), a trajetória do grupo reproduz a fragilidade do sistema partidário brasileiro, marcado pela carência de uma orientação ideológica mais consistente e, por extensão, por uma ação mais clara dos partidos.

Dentro deste quadro, pode ser destacada, como uma forte característica deste grupo político, a herança do eurocomunismo na sua formação e desenvolvimento, a luta por posições evitando o embate e calcada no convencimento e nas amplas negociações. “A articulação realizada nos bastidores, muitas das vezes não percebida pelos eleitores, faz parte da engenharia política” do grupo (MARTIN, 2008, p. 175).

Salvo a conjuntura política deste período transitório no país, essa característica parece ser uma herança forte deste grupo político, que,

apesar da reconhecida capacidade gerencial e mobilizatória em torno dos seus projetos, bem como os altos índices de aprovação nas passagens pelo Executivo, não apresentam, como uma marca distintiva do grupo, a democratização na tomada de decisões importantes.

Outro aspecto identificado por Martin (2008), que marca a trajetória deste grupo político é a forte dose de pragmatismo político. Se, por um lado, tal característica levou o grupo a tomar decisões corretas, como nos casos dos convites prematuros para concorrer às eleições no Executivo municipal por outro, colocou, em alguns momentos, questionamentos vinculados às suas convicções políticas originárias, abrindo canais de discussão com instituições de tendências políticas opostas, inclusive apoiando candidatos conservadores. Tais contradições expõem, assim, as formas de atuação e suas conseqüentes alianças em torno dos projetos de poder na política brasileira, bem como as transformações políticas e ideológicas pelas quais esse grupo, liderado por Paulo Hartung, passa ao longo desta trajetória, a fim de consolidar a sua hegemonia na política capixaba (MOREIRA, 2008).

A eleição de Paulo Hartung, no ano de 1992, para o cargo de prefeito da capital do estado do Espírito Santo, naquele momento já vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), ocorreu no contexto das investigações das denúncias contra o presidente Fernando Collor de Mello e a consolidação do processo de impeachment. Marca este período o crescente desgaste dos partidos tradicionais de grande porte como o PMDB e o PFL, em virtude do insucesso nos governos anteriores. O PSDB, uma das mais novas siglas, apesar de já haver nascido de lideranças consagradas, ainda se fortalecia. Os partidos PT e PDT também passavam por uma fase de fortalecimento.

Em Vitória, a gestão do petista Vitor Buaiz (1989-1992) à frente da Prefeitura da capital deu início a um processo de mudanças positivas na condução da gestão municipal, que passa a ser uma referência administrativa para os demais municípios do estado. Segundo pesquisa do Instituto Vox Populi ao fim desta gestão, Vitor Buaiz tinha 88% de aprovação da população de Vitória e era considerado o principal cabo eleitoral para o pleito de 1992 (MARTIN, 2008).

Nesse quadro, a chegada do grupo político de Paulo Hartung ao comando da Prefeitura de Vitória teve como um dos elementos cruciais as

divergências internas no Partido dos trabalhadores. O candidato definido pelo partido, João Coser, não contava com o apoio do Prefeito de Vitória, Vitor Buaiz, para a sucessão de seu mandato. Vitor e Coser pertenciam a tendências distintas no PT. Mediante tal conflito, Vitor Buaiz optou pela neutralidade na campanha. Hartung soube se aproveitar das divergências no PT e fez uma campanha sem nenhuma crítica à gestão de Vitor Buaiz; muito pelo contrário, relembrava à população que havia apoiado o prefeito petista, participado da sua administração e que iria prosseguir com o trabalho por ele iniciado. Na reta final da campanha, com o crescimento do candidato considerado mais conservador Luiz Buaiz, do PFL, o Prefeito Vitor Buaiz deu sinais claros de apoio à candidatura Paulo Hartung (MARTIN, 2008).

As experiências bem-sucedidas de modernização da gestão municipal de Vitória nesse período levaram tanto Vitor Buaiz (1989-1992) quanto Paulo Hartung (1993-1996) ao Executivo estadual respectivamente nas eleições dos anos de 1994 e 2002.

Os novos modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória: Vitor Buaiz (um novo tempo) a Paulo Hartung e Luiz Paulo (a visão estratégica)

Dentre as atividades de planejamento urbano de maior destaque por parte da administração municipal de Vitória, na década de 1990, destacam-se a elaboração e a implantação do documento intitulado “Vitória do Futuro - Plano Estratégico da Cidade 1996-2010 - Agenda 21 Local”, bem como o “Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda”, comumente conhecido como “Projeto Terra”, oficializado em 1997 .

O Vitória do Futuro 1996 – 2010 (adota-se a partir daqui a sigla “VF-1996”), faz parte de um processo de mudanças institucionais que vinha se verificando na administração pública municipal de Vitória, desde o ano de 1989, com a chegada ao poder do PT, por meio da eleição de Vitor Buaiz e consolidado na gestão de seu sucessor Paulo Hartung (PSDB), a partir de 1993.

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

Ancorado no tripé participação popular, democratização do acesso aos serviços públicos e preservação do meio ambiente, o governo Vitor Buaiz definiu a região de São Pedro (área caracterizada por ocupações precárias e irregulares) como uma de suas prioridades políticas. Há uma ruptura com a política tradicional até então praticada na cidade, promovendo mudanças no enfrentamento da pobreza e das condições de habitabilidade.

A democratização do processo de tomada de decisão sobre as políticas municipais foi promovida em toda a cidade com a descentralização administrativa, que subdividiu Vitória em sete regiões. Essa primeira administração da cidade de Vitória ocorrida após a redemocratização do país, segundo Klug (2005), apresenta dois marcos importantes: o fortalecimento da política ambiental (ecologista/conservacionista) e a tentativa de instituir a gestão democrática como forma de planejar, produzir, operar e governar a cidade. Data deste período a criação de diversos Conselhos Gestores paritários e deliberativos. Além disso, houve o fortalecimento do Conselho Popular de Vitória (CPV) e a abertura de canais de participação como o Orçamento Participativo (OP).

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

Apoiando-se nos preceitos de empreendedorismo urbano e nos novos mandamentos da gestão pública trazidos pelas experiências das cidades americanas, divulgadas no livro *Reinventing Government. How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, de Ted Gaebler

e David Osborne, lançado em 1992, essas ideias vieram a se tornar uma espécie de cartilha do novo governo municipal. Este ideário do governo empreendedor se tornou bastante conhecido em Vitória, tendo sido inclusive realizadas palestras com um dos autores Ted Gaebler na cidade, em 1994 e, posteriormente, em 1997 (BANCK, 1998).

Os atores políticos de Vitória passavam a estar conectados às “novas” teorias de reinvenção do governo e, durante a gestão Paulo Hartung, várias medidas foram adotadas com o objetivo de introduzir o espírito empreendedor no gerenciamento da coisa pública. Com essa nova postura assumida pela prefeitura municipal há um deslocamento da ênfase de suas práticas de uma perspectiva da gestão democrática da cidade e dos princípios da reforma urbana, difundidos pelo governo Vitor Buaiz, para uma gestão estratégica da administração pública. Este redirecionamento apresenta como finalidade a eficiência e a competitividade na cidade, através do empreendedorismo urbano, porém, sem que se perdesse o discurso da participação. Segundo Klug (2005), foi essa polissemia que tornou possível incorporar ao projeto político da administração Paulo Hartung instrumentos de gestão democrática da cidade, a partir de uma releitura, agora sob a égide da gestão estratégica.

Concomitantemente a essa nova postura, assumida pela administração municipal, uma série de ações da municipalidade ganha expressão local, nacional e até mesmo internacional no ano de 1996, conjuntamente à boa avaliação apresentada pela administração municipal. Essa conjuntura acabou por criar o clima de otimismo que precedeu a realização do primeiro Plano Estratégico da Cidade, distinto ao de outras experiências de cidades brasileiras e internacionais.

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

Nos anos de 1990, prefeituras de algumas cidades brasileiras e latino-americanas já vinham importando e aplicando o planejamento estratégico de cidades, inspiradas principalmente pelo modelo espanhol e na iniciativa pioneira da cidade do Rio de Janeiro, durante o primeiro governo de César Maia (1993-1996). Não fugindo a esta regra o VF-1996 contou no seu seminário de abertura com uma conferência do responsável pelo Plano Estratégico de Barcelona, Manuel de Fòrn y Foxá, relatando a experiência da cidade catalã. Conforme aponta Rabelo (2003), o planejamento estratégico utilizado pela cidade de Madrid na Espanha teve também forte influência na experiência de Vitória, pois trabalhava com cenários prospectivos, cuja metodologia para a construção de tais cenários era bastante conhecida pelo consultor geral do projeto e o então secretário municipal responsável pelo trabalho, Luiz Paulo Vellozo Lucas.

O “Vitória do Futuro”: marco e difusor do planejamento estratégico no Espírito Santo

Conforme apresentado, diferente do que aponta a literatura referente ao planejamento estratégico liberal competitivo de cidades, em Vitória, este instrumento não foi utilizado em um momento de tomada de consciência de crise da cidade pelas suas lideranças e/ou pela sociedade civil. Ao contrário, a experiência do VF-1996 parece “coroar” uma sequência de administrações bem-sucedidas na capital do estado, enaltecer e dar visibilidade ao trabalho no Executivo de uma liderança política que despontava no cenário estadual, o então prefeito Paulo Hartung e o grupo político que o acompanhava. Da mesma forma, o plano estratégico VF-1996 funcionou como uma importante ferramenta de marketing eleitoral para a sucessão de Hartung na Prefeitura, não somente alavancando a eleição do então secretário municipal e coordenador do VF Luiz Paulo, bem como consolidando o modelo de planejamento e gestão estratégica na administração de Vitória.

O período de elaboração do plano, pouco mais de seis meses (29 de fevereiro a 08 de setembro de 1996), “coincide” com o período pré-eleitoral para a sucessão do prefeito Paulo Hartung. Esta articulação do

processo de planejamento como instrumento de marketing eleitoral fica explícita quando é considerado o tempo “recorde”, como aponta o próprio documento final do VF-1996, se comparado a experiências semelhantes como Barcelona que dedicou três anos à definição do seu planejamento estratégico. No Brasil, a cidade do Rio de Janeiro elaborou o seu plano entre 1993-1995. No mesmo ano de 1996, a discussão da agenda 21 local da cidade de São Paulo já havia completado dois anos (RABELO, 2003).

Com relação ao processo de elaboração do plano, a metodologia adotada e o projeto de cidade, proposto no seu documento final, seguem à lógica do receituário do planejamento estratégico espanhol, sinalizando uma “nova” visão sobre a cidade e um “novo” modelo de planejamento e gestão urbanos, agora denominado estratégico, que passa a ser defendido e incorporado na gestão municipal.

A estrutura para a execução, sustentação administrativa e metodológica do plano ficou a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV), empresa pública criada em 1980, para assessorar e promover projetos de desenvolvimento urbano na referida cidade.

O principal canal de interlocução com a sociedade civil foi o Conselho Municipal do VF-1996, formado por 350 lideranças de diversos segmentos sociais do município, definidos por meio de um banco de dados da própria Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) existente (RABELO, 2003) e através de critérios políticos, que indicavam quais os atores representativos que deveriam compô-lo (KLUG, 2005).

O VF-1996 contou ainda com um Consórcio Patrocinador para a sua viabilização. Participaram deste consórcio 10 grupos empresariais: Companhia Vale do Rio Doce, Aracruz Celulose, Sindiex, Xerox do Brasil, Escelsa, Sinep, Telest, Sindicom, Sebrae e Setepes. A iniciativa demonstrou a forte aproximação e influência deste segmento empresarial na experiência de planejamento estratégico de Vitória.

Após sete meses de pesquisa, reuniões e debates o documento final do VF-1996 conteve 68 estratégias e 130 projetos aprovados pelo Conselho Municipal, com o plano apresentando os seguintes capítulos: Diagnóstico, metodologia, cenários, estratégias e projetos, a relação dos participantes do VF-1996 e as redações premiadas no concurso promovido junto às crianças e adolescentes da rede municipal de ensino.

Segundo Ferreira (2005), em relação ao processo participativo, a experiência do VF-1996 explicita a fragilidade recorrente nos processos de planejamento estratégico em relação a participação da sociedade civil. Apesar da visibilidade que o projeto atingiu e da participação da sociedade ter sido exaltada como um elemento essencial, não houve um envolvimento massivo da população, como fica evidenciado nas entrevistas realizadas junto aos participantes do processo.

Com uma participação média de 500 pessoas, as reuniões plenárias serviram muito mais como espaço para apresentar e legitimar o que já havia sido previamente definido pelo grupo prospectivo, do que um espaço aberto para o debate. Ou seja, a abordagem de temas relativamente complexos para uma audiência considerável, disposta em espaços que não facilitavam intervenções ou debates (uma parte da plateia, inclusive, assistia em telões) em um processo que se propunha participativo. Além disso, não havia nestas plenárias nenhum espaço de contato do Conselho Municipal com os especialistas e os seus respectivos estudos, pois os estudos, nestas plenárias, eram apresentados de forma resumida pelo consultor geral. As principais manifestações dos representantes da sociedade nesse espaço ocorriam por meio das pesquisas preliminares que buscavam levantar a opinião individual dos conselheiros (FERREIRA, 2005).

Assim, a participação do Conselho Municipal no VF-1996 ocorreu por uma necessidade de legitimação do processo, bem como para a construção de um consenso em torno de um projeto de cidade pré-estabelecido. Tal participação ficou restringida e comprometida, assim como o processo de legitimação parece ter se resumido a uma simples tomada de conhecimento por parte do Conselho, com pouca ou quase nenhuma possibilidade de interferência.

Segundo Rabelo (2003), as sugestões que procuravam ampliar os espaços de participação, nos seminários temáticos, foram impossibilitadas pelos limites de prazo e compromisso com patrocinadores.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, apesar do discurso a participação social ocorreu em um nível simbólico, somente para legitimar o consenso em torno do projeto de cidade dos promotores do planejamento estratégico. Confirma-se, assim, que este “novo” modelo de planejamento se depara aqui com “velhas” práticas que colocam obstáculos no sentido

de incentivar, viabilizar e qualificar (no sentido de capacitar e dar voz aos envolvidos) a participação nos processos de planejamento de cidades.

Com relação ao conteúdo do plano propriamente dito, há uma forte imersão ao ideário competitivo e localista que imperou no discurso das cidades brasileiras nos anos de 1990.

A construção do plano, assim como suas propostas, deu ênfase à construção do imaginário de competitividade interurbana e de uma imagem dinâmica e positiva para Vitória, como resultante do processo político-administrativo implantado na cidade, a partir do governo Paulo Hartung e de que a cidade naquele momento precisava de um modelo de planejamento condizente com as demandas do mundo globalizado.

A intenção do documento é destacar Vitória como uma cidade portuária e de serviços especializados. Além disso, a competitividade entre as cidades é assumida como um desafio imposto pelo ambiente internacional. A síntese do diagnóstico apresentada, apesar de ressaltar algumas das principais potencialidades do município, que são a logística portuária, a força do setor terciário na economia local, bem como o seu potencial turístico, não aprofunda as deficiências e os desafios que a cidade deve superar para potencializar essas vocações. Ou seja, o que se verifica é que muito mais do que “diagnosticar”, no real sentido da palavra, houve uma explícita tentativa de apresentar a viabilidade econômica e turística de Vitória frente às cidades identificadas como concorrentes. Estes temas ligados à competitividade, como a logística portuária, a manutenção do aeroporto em Vitória e transporte/trânsito obtiveram maior destaque nas discussões.

No âmbito regional, apesar de o diagnóstico destacar o caráter concentrador que a Região Metropolitana da Grande Vitória, e, principalmente, a cidade de Vitória, apresenta no estado, bem como as ameaças e as desvantagens da cidade, tendo em vista o fato de a mesma já sofrer os reflexos socioespaciais de tal concentração de atividades e pessoas, é curioso observar que o foco do VF-1996 não se detém, em nenhum momento, no impulso à possibilidade de interação e solidariedade metropolitana, especialmente quando se observa a questão relativa ao uso e ocupação do solo e aos aspectos urbanísticos.

O documento final destaca apenas aspectos gerais e descritivos

sobre a conformação da cidade, bem como as atividades econômicas a serem nela desenvolvidas e/ou ampliadas. Todavia, de acordo com um dos especialistas vinculados à elaboração do plano, uma das questões principais identificadas referia-se à dinâmica de migração intraurbana e que explicitava o processo de elitização que estava ocorrendo na capital. Apesar da importância que o tema da habitação e todas as suas implicações assumem na cidade, o estudo contratado para o tema, foi excluído do documento final (FERREIRA, 2005).

Demonstra assim, conforme aponta Lima Júnior (2003), o fato de que a segregação socioespacial como reflexo da falência do convívio na cidade expresso nas noções de “cidade dual”, “cidade partida”, etc, na visão do planejamento estratégico, deixa de ser um problema urbano em si, um ponto fraco, podendo até mesmo ser visto como um ponto forte, como fica evidenciado em passagem do próprio plano VF-1996: “Vitória apresentar-se-á como centro de intercâmbio, com o exterior, concentrando os serviços nobres de apoio a esta atividade, com excelente infra-estrutura de comunicação e lugar de moradia da população de renda mais elevada da RM” (VITÓRIA, 1996 apud LIMA JÚNIOR, 2003, p. 3).

Situações como estas nos remetem à constatação de Vainer (2000), de que as propostas constantes de todos os planos estratégicos, sejam quais forem as cidades, são tão similares. Os “produtos” são os mesmos, para os mesmos “compradores”, que, invariavelmente, possuem as mesmas exigências. Entres estes compradores destacam-se os investidores, visitantes e usuários solventes .

As representações no campo simbólico existentes neste modelo de planejamento assumido pela cidade de Vitória ficam explícitas na construção de cenários ou análise prospectiva, tidos como a principal inovação no VF-1996, que compõe uma das principais partes do documento final e que objetivou detectar as chaves para o futuro da cidade, os atores principais e suas estratégias.

Com a ideia de agregar valores comunicativos à metodologia, o cenário inercial foi denominado “O Caminhar do Caranguejo” e o cenário desejável “O Salto do Marlim Azul”. Essa atitude, de acordo com o plano, visa facilitar a identificação e a empatia com os participantes. Vale ressaltar que o cenário desejado ilustrado pelo salto do Marlim Azul

acabou se transformando numa espécie de slogan da administração que o implementou.

Conforme destaca Rabelo (2003), se por um lado, para muitos dos participantes do processo, a representação do Marlim Azul significou, no plano simbólico, a identificação – didática – dos pontos positivos do plano, por outro, a adoção do caranguejo como símbolo de algo lento, do caminhar para o lado ou para trás, por extensão, não condizente com os objetivos do novo plano e da nova forma de planejar, representou para os especialistas ligados ao meio ambiente, um aspecto negativo, uma vez que o executivo municipal, à época, realizava intervenções de recuperação dos manguezais da capital.

Tal percepção se dá, como afirma Klug (2005), pelo fato de o caranguejo estar muito presente no manguezal de Vitória, sendo fonte de renda da população de baixa renda da cidade, ao passo que o marlim azul é pescado em competições nacionais e internacionais de pesca esportiva, praticadas em lanchas por pessoas de alto poder aquisitivo. Neste contexto, a associação que se faz ao caranguejo é a do retrocesso, de uma visão pessimista; em contrapartida, o marlim azul está associado a uma visão otimista da Vitória do Futuro. Algo contraditório também, nestes cenários, foi a utilização da imagem de um animal em vias de extinção, no manguezal da cidade, em uma agenda ambiental, representando o não desejável (KLUG, 2005).

Cabe também ressaltar, que a forma de contraste como foi utilizada (extremo pessimismo e otimismo) criam situações muito divergentes e que dificilmente serão concretizadas. Acaba perdendo o seu valor de referencial possível a ser alcançado, assim como um formato viável de cidade desejada. Trabalha-se com algo do tipo “ou o céu, ou o inferno”, uma espécie de “apocalipse” da cidade na situação negativa e uma “ilha da fantasia” na situação positiva (FERREIRA, 2005).

De acordo com o plano, a partir da definição dos cenários foi possível identificar os temas críticos para alcançar o modelo de cidade desejado, bem como definir as estratégias e projetos que pretendem/pretendiam efetivar a Vitória do Futuro. Pela própria escolha das temáticas e a ênfase que é dada nas 68 estratégias e 130 projetos, foi reafirmada a intenção de tornar Vitória uma cidade competitiva a nível nacional e internacional, atraindo

investidores, visitantes e moradores de alto poder aquisitivo.

Considerações finais

Conforme demonstrado, o plano VF-1996 enquadra-se no receituário proposto pelos idealizadores do planejamento estratégico, inspirado em conceitos e técnicas oriundos do meio empresarial. Há uma nítida priorização das estratégias visando o desenvolvimento econômico da cidade. Este desenvolvimento está direcionado para uma inserção competitiva de Vitória na economia globalizada, para o crescimento da produtividade urbana, para a revalorização da liberdade do mercado, conformando assim, um rol de estratégias ligadas ao empreendedorismo urbano, a partir de um governo dito e alardeado como “moderno”, que procurou seguir supostos padrões de eficiência e de qualidade denominada “total” na gestão pública. Segundo Ferreira (2016), percebe-se que a intenção de se construir um novo imaginário urbano e estabelecer uma imagem positiva e, posteriormente, vendável da cidade se fortaleceu com o Vitória do Futuro .

Um das iniciativas pioneiras no Brasil, a construção do Plano Estratégico de Vitória, em 1996, pelo ineditismo do processo na cidade, apresenta grande relevância para os estudos urbanos. Apesar das críticas que podem existir sobre a experiência, consolida na administração municipal, uma prática mais permanente de pensar a cidade, a longo prazo. As duas gestões que sucederam a elaboração do VF-1996, foram norteadas por este planejamento de longo prazo. O plano contribui também para a reafirmação, consolidação e continuidade de ações em andamento na cidade, consideradas relevantes, como foi o caso do Projeto Terra.

Todavia, tais aspectos expõem uma espécie de “hibridismo” existente nestes “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos, identificados na experiência da capital capixaba, podendo “camuflar” e/ou “escamotear” “um discurso reformista-redistributivista que procura ‘humanizar’ as intenções competitivas e anti-solidárias do planejamento global da cidade” (FERREIRA, 2005, p. 325), bem como uma hegemonia dessa visão estratégica, que se impôs na capital, passando posteriormente a

influenciar outros municípios do estado.

O relativo sucesso alcançado pelas gestões municipais em Vitória, não consegue, contudo, superar antigos obstáculos, que vão muito além dos esforços da escala local de atuação. Apesar dos avanços, o que se confirma na prática é que as estratégias e ações do VF-1996 visando dinamizar o desenvolvimento econômico local em Vitória têm reafirmado problemas estruturais, tais como a concentração da riqueza e a ampliação da segregação socioespacial na cidade, ou do seu entorno, mesmo com a intensificação de investimentos em infraestrutura urbana e social em áreas da cidade tradicionalmente relegadas pelo setor público. Ou seja, o VF-1996 seguiu a visão extremamente localista e competitiva difundida no país pelo modelo, não tendo como premissa uma visão de complementaridade e solidariedade metropolitana.

Contribuiu, também, para o relativo sucesso e para a difusão do planejamento estratégico no Espírito Santo a notória disparidade entre a situação da administração da capital e a acentuação da crise vivida pelo governo do estado, a partir do agravamento da crise nacional, nas duas últimas décadas do século XX.

Cabe ainda ressaltar que, em alguns outros municípios do ES, a motivação principal para este tipo de processo de planejamento foi a experiência pioneira de Vitória e o bom resultado alcançado pelo Plano como instrumento de marketing político. Essa lógica acabou sendo replicada nos processos eleitorais de municípios capixaba de forma mecânica, no intuito de criar um fato político e difundir as estratégias eleitorais.

De acordo com Klug (2005), internamente, a agenda da competitividade tornou-se a agenda da sustentabilidade (difundida pelo viés de uma Agenda 21), resultando numa fragilidade do discurso socioambiental, e que acabou por gerar muitas divergências entre especialistas e consultores.

Outro aspecto relevante neste processo de disseminação e consolidação do ideário do planejamento estratégico no Espírito Santo foi a chegada dos dois prefeitos da capital, Vitor Buaziz e Paulo Hartung, ao cargo de governador do estado, respectivamente, nos anos de 1995 e 2003/2008/2015. No entanto, o insucesso da gestão petista de Vitor Buaziz, no governo do estado, aliado à intensificação da situação de crise enfrentada pelos diversos estados da federação durante a década de 1990,

criou uma situação caótica e de descrédito com relação à gestão pública estadual e ao denominado “modo petista de governar”, abrindo espaço para a hegemonia do grupo político de Paulo Hartung, precursor no estado do Espírito Santo desta visão identificada como estratégica, tendo o VF-1996 como experiência pioneira e difusora no estado.

Referências

- BANCK, Geert. A cidade que desejamos depois do ano 2000: participação política e construção do imaginário urbano em Vitória. In: BANCK, Geert. Dilemas e símbolos: estudo sobre a cultura política do Espírito Santo. Cadernos de História nº 13. Vitória: IHGES, 1998, cap. 10, p. 229-260.
- BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISHER, Tânia (ORG.). Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- COMPANS, Rose. A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e “urbanismo de resultados”. In: VI Encontro Nacional da ANPUR. Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro. Brasília. ANPUR, 1996. p. 1721 – 1733.
- FERREIRA, G.A.C. Vitória do futuro, Vitória para todos? Uma análise dos “novos” modelos de planejamento e gestão urbanos em Vitória/ES – Estudos de caso: Plano Estratégico de Vitória e Projeto Terra. 2005. 280 fl. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Faculdade de Arquitetura. Porto Alegre, 2005.
- FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C e FIORI, J. L. (org.). Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- GÜELL, José M. F. Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Gustavo Gili, S.A., 1997.
- HALL, Peter. Cidades do Amanhã. São Paulo. Perspectiva, 1988.
- HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
- HOBSBAWN. Eric. A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: companhia das letras, 1995.

- KLUG, Letícia Beccalli. A Vitória do Futuro: a construção do discurso da sustentabilidade urbana na cidade de Vitória-ES. 2005. Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFR: 2005.
- LIMA JUNIOR, Pedro Novais. 2003. 279 fl. Tese de doutorado Uma estratégia chamada ‘planejamento estratégico’: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.
- MARTIN, Margô Devos. A Trajetória de uma geração política no Espírito Santo: Da Universidade ao Poder – 1982 a 1992. 2008. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) - Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.
- MOREIRA, Renato Heitor Santoro. O movimento estudantil na Universidade Federal do Espírito Santo: a trajetória de um grupo ao poder (1976 – 1981). 2008. Dissertação de Mestrado em História Social das Relações Políticas. Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, n.1, 2003.
- PORTAS, Nuno. Tendências do urbanismo na Europa. Planos Territorial e Local. In: Oculum Ensaios: Revista Universitária de Arquitetura, Urbanismo e Cultura. FAU/PUCAMP, nº 3, mar. 1993, p. 04 - 13.
- RABELO, Desirée Cipriano. Comunicação e mobilização social: a Agenda 21 local de Vitória (ES). Vitória/ES: EDUFES / FACITEC, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). A Globalização e as ciências sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER Carlos; MARICATO Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.