

DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADES OU DA PSEUDODEMOCRACIA: O CASO DO ‘PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA’

Corina Echavarría*

RESUMO: *As discussões em torno da idéia de democracia, que se desenvolvem no marco da teoria política e social contemporânea, questionam a forma de exercício do poder político nas democracias ‘realmente existentes’ e repercutem nas alternativas possíveis de serem colocadas no que se refere à articulação entre o Estado e a Sociedade. Na América Latina, na década de noventa, o que se conhece como a ‘segunda geração’ de reformas do Estado, caracterizou-se por mudanças de caráter institucional orientadas à reestruturação organizacional do aparelho estatal, desenvolvendo um forte apelo democrático e descentralizador. Neste contexto, apresentamos as mudanças acontecidas na cidade de Córdoba (Argentina), a partir da oportunidade que oferece o Planejamento Estratégico da Cidade implementado pelo governo local no período entre 1994 - 1999. Consideramos que esta mudança não foi somente um assunto administrativo, mas constituiu um verdadeiro processo político suscetível de ser julgado nas suas principais tendências a partir de numa crítica imanente. Neste sentido, visamos apresentar as premissas teóricas do planejamento estratégico implementado, desenvolver as suas conseqüências ideológicas e sociológicas, para assim voltar sobre as premissas à luz destas conseqüências. Este método nos permitirá identificar o papel deste tipo de institucionalidade na nossa sociedade e o sentido que a mesma imprime no devir democrático da cidade.*

Palavras-chave: Planejamento estratégico de cidades, Gestão democrática, Gestão participativa

INTRODUÇÃO

As discussões em torno da idéia de democracia, que se desenvolvem no marco da teoria política e social contemporânea, questionam a forma de exercício do poder político nas democracias ‘realmente existentes’ e repercutem nas alternativas possíveis de serem colocadas no que se refere à articulação entre o Estado e a Sociedade. Em termos gerais, as diversas tradições confluem ao criticar o caráter burocrático e desigual da intervenção estatal e interessam-se pelas condições para o desenvolvimento da cidadania. Isto se reflete num conjunto de aspirações vinculadas à vigência do princípio de ‘autonomia’, isto é, à possibilidade de que os cidadãos desfrutem “dos mesmos direitos (e conseqüentemente, das mesmas obrigações) na especificação do marco que gera e limita as oportunidades para eles disponíveis, sempre e quando não utilizem este marco para negar os direitos aos outros” (HELD, 1996, p.326).

Se pensarmos na vigência do mencionado princípio, a Reforma do Estado deixa de ser um processo que começa e termina no aparelho estatal. Este componente ‘interno’ subordina-se historicamente às ‘regras do jogo’ instituídas entre o Estado e a Sociedade. Logo, a sua mudança não é somente um assunto administrativo, mas constitui um verdadeiro processo político de redefinição dessas regras. Na América Latina, particularmente, estes processos tendem a uma transformação do papel atribuído ao Estado na coordenação social. É o caso da ‘segunda geração’ ou ‘segunda onda’ de reformas do Estado, iniciada no final dos anos noventa, caracterizada por constituir uma reforma de caráter institucional, que visa a reestruturação

* Doutoranda em Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Bolsista do Programa Estudantes Convênio de Pós-Graduação, CAPES. Pesquisadora do Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública da Universidad Nacional de Córdoba. coriecha@eco.unc.edu.ar coriecha@ufba.br.

organizacional do aparelho estatal. Um objetivo explicitado nos discursos que sustentam esta última etapa de reformas é o de alargar as possibilidades de influência da Sociedade sobre o Estado, a partir da participação cidadã.

Neste trabalho visamos apresentar as mudanças acontecidas na cidade de Córdoba (Argentina) com a implementação do Planejamento Estratégico da Cidade no período 1994 – 1999, por considerarmos que ditas mudanças não foram somente um assunto administrativo, mas constituíram um verdadeiro processo político suscetível de ser julgado nas suas principais tendências a partir de numa crítica imanente. Para tal fim, num primeiro momento, introduzimos as mudanças acontecidas na estrutura municipal, considerando os seus antecedentes imediatos. Em continuação, apresentamos algumas das premissas do modelo de Planejamento Estratégico de Cidade implementado, focando o nosso recorte nas questões que dizem respeito à democratização e à cidadania. Em seguida, enfocamos o que denominamos ‘o banimento da política’ – seguindo a proposta de Vainer (ARANTES, 2000) –, procuramos desenvolver as conseqüências políticas deste modelo de gestão. Finalmente, voltamos às premissas, desta vez, sob a luz das conseqüências observadas. Consideramos que este método nos permitirá identificar o papel deste tipo de institucionalidade na nossa sociedade e o sentido que a mesma imprime no devir democrático da cidade.

A REFORMA DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIO CORDOBÊS

A administração municipal da cidade de Córdoba, desde o retorno à democracia em 1983 até final do ano 1999, esteve a cargo do Partido Radical. Neste período, que podemos distinguir como composto de dois grandes momentos: 1983-1991 e 1991-1999. No segundo período, em 1992, iniciou-se na Municipalidade de Córdoba um processo de Modernização, que visava “*modificar las formas de relación entre la comunidad y sus gobernantes, mejorando la eficiencia de la gestión y promoviendo la participación solidaria y responsable de la ciudadanía*” (MARIANACCI, 1994, p. 9), entendendo o município como espaço para o debate e a concertação entre os distintos atores e idéias que convivem na cidade, segundo manifestaram os protagonistas

O documento base para a ‘*Modernización del Aparato Administrativo de la Municipalidad de Córdoba*’ considerava ‘necessário’ fortalecer e aperfeiçoar a democracia através da participação cidadã, tendo salientado, entre os objetivos gerais do Plano, o aperfeiçoamento da capacidade de decisão da cidadania, afirmando que “*es imprescindible desarrollar programas que, através de un diagnóstico acertado basado en información estratégica, introduzcan cambios a la estructura, permitiendo la participación de los vecinos y una coordinada acción intercomunal articulada con los otros niveles del Estado*” (Decreto N 659, 1992). Impulsionaram-se, então, os seguintes programas: o de simplificação administrativa; o de descentralização – desconcentração; o de privatizações, concessões e participação cidadã; o de relaciones intergovernamentais.

Para o desenvolvimento deste Plano de modernização, conformou-se a ‘Comissão para a Reforma do Estado Municipal’, com um representante ‘setorial’ oriundo de cada uma das secretarias, encarregado de coordenar, nas áreas respectivas, as tarefas específicas do Plano e confeccionar os ‘informes setoriais’. Esta Comissão subdividiu-se em 4 subcomissões de trabalho: consenso cidadão; recursos humanos; estrutura organizacional e procedimentos; e programação, orçamento e informação. Foi o ‘Programa de Desconcentração’ que se constituiu no eixo ordenador do mencionado Plano de Modernização. Simultaneamente, foi solicitada a cooperação da CEPAL – NAÇÕES UNIDAS no marco do projeto de assistência técnica, *Gestión Urbana para Ciudades Intermedias de América Latina* (GUCI), que visava a modernização dos processos de gestão urbana.

Neste contexto, em março de 1993, iniciou-se o desenvolvimento dos seguintes ‘sistemas’ de gestão: o sistema para a tomada de decisões; o sistema de planejamento estratégico; o sistema de informação municipal; o programa de promoção à participação cidadã.

Na estrutura do município, considerando os diagnósticos realizados pela CEPAL, criou-se uma Unidade de Planejamento (UPLA), com a função de apoiar, do ponto de vista do município, o processo de mudança. Um conjunto de normas colocou em funcionamento o sistema de planejamento e criou o ‘Conselho de Planejamento’ e a ‘Unidade de Planejamento’. O ‘Conselho de Planejamento’, era um órgão colegiado integrado pelo Prefeito da cidade e os secretários do departamento executivo da Municipalidade. As suas funções eram: avaliar e priorizar planos, programas e projetos, coordenar as ações intersetoriais do município, aprovar o ‘Plano Estratégico da Gestão do Município’ e avaliar o avanço de programas e projetos. A ‘Unidade de Planejamento’ (UPLA) teve a função de coordenação administrativa na elaboração do plano; a orientação das diferentes repartições (divisões da organização administrativa) municipais na elaboração; avaliação e priorização de planos, programas e projetos; a realização da avaliação *ex-post* dos mesmos; a administração e alimentação das bases de informação que sustentavam a tomada de decisões.

A UPLA e a Equipe Técnica construíram a base a partir da qual se criaram os espaços de participação, tanto no que se refere à composição quanto à problematização dos assuntos relevantes da cidade. Organizaram as tarefas para iniciar o plano, tomando como referência o Informe CEPAL 1993 BT-HOL-0038. O processo de definição e implementação do *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba* (PEC) contou com diversas instâncias que concretizaram estes quatro momentos: as oficinas de diagnóstico e estabelecimento de objetivos, as comissões técnicas, as comissões de trabalho por projeto e as comissões de acompanhamento.

Dos meses de setembro a novembro de 1994, foram realizadas as ‘Oficinas de diagnóstico e estabelecimento de objetivos’. Estas oficinas estavam destinadas à análise dos problemas na perspectiva dos próprios atores da cidade e trabalhavam sob o pressuposto que esses diagnósticos “*reflejan la percepción y la actitud de los principales actores y sujetos sociales*”. (PEC, Documento Nº 1, 1994: 4). Trabalharam-se nas ‘Oficinas de Diagnóstico’ três procedimentos: apresentação e expectativas dos participantes, elaboração de situações ou modelo desejáveis (visão), análise global dos problemas ou identificação de conjuntos de problemas que conformavam a situação da cidade.

Com o objetivo de ‘superar a visão segmentada da realidade’, isto é a visão que tinham aportado as distintas oficinas, organizaram-se as ‘Comissões Técnicas’, integradas por representantes de diferentes organismos públicos e privados, com e sem fins de lucro, a partir da convocação do ‘Comitê Executivo’. Estas Comissões se conformaram com base nas ‘quatro dimensões básicas da cidade’ (física – espacial, econômica, ambiental e social), consideradas pela Equipe Técnica (PEC Doc. Nº 4, 1995: 2), as quais deram origem aos quatro eixos estratégicos do plano. Desta maneira, elaboraram um ‘Diagnóstico Integrado’ e definiram o ‘Modelo de Desenvolvimento’.

Para continuar o processo de desenvolvimento e avaliação dos projetos, conformaram-se as ‘Comissões de Trabalho por Projeto’. Estas procuraram ter um caráter multidisciplinar, com integrantes idôneos e com experiência vinculada aos distintos projetos, para estabelecer os sistemas de monitoramento e avaliação, assim como a especificação dos impactos esperados.

A última etapa do Plano, vinculada à implementação, iniciou-se em novembro de 1996 com a constituição das denominadas ‘Comissões de Acompanhamento e Monitoramento do PEC’, integradas por representantes de diversas instituições e se reuniam a partir da convocação que realizava a ‘Equipe Técnica’. Estas comissões tiveram a responsabilidade de monitorar os distintos projetos, em termos da sua coerência com os objetivos gerais do PEC e com os objetivos particulares e específicos de cada um dos eixos; e de elaborar os informes dos respectivos estados de avanço dos distintos projetos que se apresentavam ao ‘Comitê Executivo’.

ALGUMAS PREMISSAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE CIDADES IMPLEMENTADO

A experiência de Planejamento Estratégico de Cidade, realizada na cidade de Córdoba, inscreve-se nos princípios desenvolvidos, por um lado, em termos gerais, na experiência de Barcelona, nas considerações apresentadas em Habitat II e nos requerimentos das linhas de financiamento do BIRD; e, por outro lado, mais especificamente, no Programa GUCI.

É importante lembrar que “Barcelona 2000” foi produto da convergência de uma série de fatores tais como a proximidade de um grande evento, as Olimpíadas 92, o apoio do Governo Central, a experiência acumulada de gestão urbana orientada no sentido de recuperar o conjunto da cidade. Foi neste contexto que, por um lado, desenvolveu-se uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o capital simbólico de modo de reconquistar a inserção da cidade nos circuitos culturais internacionais; procurou-se, por outro lado, a articulação entre atores públicos e privados para assim promover estratégias concertadas de desenvolvimento e organizar a ação conjunta.

Somam-se a esta experiência bem sucedida as conclusões da Conferência de Istambul (1996). Habitat II afirmou que o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos requer compromisso ativo das organizações da sociedade civil e uma ampla participação popular. Para isso, aconselhava-se pôr em funcionamento marcos institucionais e jurídicos que facilitassem e fizessem possível a participação ampla dos cidadãos na adoção de decisões e na aplicação e controle de estratégias, políticas e programas nas cidades. A idéia força da conferência eram ‘soluções locais para problemas globais’.

Em termos gerais, podemos dizer que as ‘cidades do pensamento único’, segundo foram denominadas aquelas cidades que aderiram ao modelo barcelonês, responderam a um ‘teorema padrão’:

As cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem dotadas de um **Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização**, e isto cada oportunidade de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada. (ARANTES, 2000 – sublinhado nosso)

Este ‘plano estratégico’ parece depender da unidade da cidade, pois o discurso, constantemente, refere-se à cidade como uma unidade: a cidade compete, a cidade deseja, a cidade precisa. Além do mais, trata-se de uma cidade-empresa que deve ser ‘competitiva’, porquanto atua num ‘mercado’ de cidades. Assim, é o conjunto da cidade e do poder local o que se redefine nesta proposta, sob a premissa de que a cidade é um sujeito-ator econômico, de natureza empresarial, que promove uma nova lógica. A lógica da apropriação direta e privada dos instrumentos do poder público, como sublinha Vainer, “este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania” (ARANTES, 2000, p. 89).

A analogia cidade-empresa, destaca Vainer, supõe, ao tempo que propõe, a despolítica da cidade transformada num lugar de inscrição territorial de formas de gestão. Neste contexto, os chamados à participação não conseguem dissimular que se trata de um chamado para aderir à ‘utopia mercantil’, isto é, à utopia de uma cidade unida pela produtividade e competição.

No caso particular do planejamento estratégico, desenvolvido no contexto do programa GUCI, a participação cidadã foi considerada um objetivo que, uma vez alcançado, contribuiria

para eficiência da gestão descentralizada e sustentaria o marco democrático da administração urbana. Neste sentido, a participação definiu-se como um *“instrumento más de la gestión, que permite adecuar las acciones de desarrollo a los entornos sociales específicos de cada localidad, contribuyendo, al mismo tiempo, a la distribución más equitativa de las mismas”* (JORDÁN & SIMIONI, 1998, p.221). Não sem apontar a seguinte ressalva *“los alcances [que] la participación y el estímulo a la democracia local tienen para cada localidad deben ser cuidadosamente evaluados, para ajustar este paradigma a las capacidades, oportunidades y necesidades de cada localidad”* (JORDÁN & SIMIONI, 1998, p.228, sublinhado nosso).

Reforçando esta leitura instrumental, as propostas da CEPAL, no que se refere ao posicionamento do governo local para a geração de novos espaços de participação, incluem as seguintes afirmações:

A abertura dos governos locais, caracterizada pela incorporação da participação no sistema de administração, a saída para o terreno na busca da realidade permitirá identificar opções diferentes de enfrentamento e solução dos problemas, ampliar a capacidade de geração de iniciativas locais que contribuam na identificação do governo local com a sua comunidade, o desenvolvimento da capacidade de crítica e autocrítica no marco de autoridades de representação democrática, e a implementação de esforços de coordenação e convergência de recursos tradicionais e não convencionais em torno de projetos e programas de melhoria local. (JORDÁN & SIMIONI, 1998, p.224).

Em consonância com as visões dominantes do planejamento estratégico de cidades, quando se desenvolveu o ‘sistema de planejamento estratégico’ na cidade de Córdoba, começou-se por considerar que os que produzem e intervêm na cidade não são somente os governos, mas também os diferentes grupos e interesses que operam no espaço urbano, e a questão do planejamento apresentou-se central para a gestão urbana a partir de uma ‘perspectiva de governo ou de governabilidade’. O interesse pela governabilidade se orientou para o desenvolvimento da *“capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, junto a la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones dando expresión a todos los componentes sociales, inclusive sectores marginales”* (BALBO, 1998, p.117 e ss.).

A Unidade de Planejamento elaborou os ‘documentos metodológicos’ para definir o marco conceitual do processo de planejamento, os principais aspectos do sistema de planejamento e as linhas gerais para serem tidas em conta no diagnóstico de cada uma das áreas. Se considerarmos o ‘Plano Estratégico da Cidade de Córdoba’ como processo, podemos identificar que o modelo de intervenção baseou-se em uma particular percepção da realidade. Considerava-se um ‘acompanhamento’, no qual se reconheciam quatro momentos: momento explicativo, para identificar e selecionar os problemas com a participação dos ‘atores sociais’; momento normativo, construção do dever ser do plano, a estrutura proposicional do processo de planejamento; momento estratégico, busca da viabilidade operativa do plano; momento tático operacional conversão de toda a análise acumulada em ações concretas.

Realizaram-se estudos urbanos preliminares, como parte do momento explicativo, ‘Pre-diagnósticos por áreas temáticas’, baseados em dados estatísticos e na ‘informação e conhecimentos habitualmente usados na cidade’ obtidos em entrevistas com aqueles que foram considerados ‘os membros mais ativos da sociedade’. Este grupo foi definido como *“grupo más dinámico del sector privado que entiende que la calidad de la ciudad en la cual desarrolla su actividad es condición necesaria para la calidad de su propia actividad económica, social o cultural”* (Doc. Metodológico N 4).

Segundo os documentos que orientaram a organização das ‘Oficinas de Diagnóstico’, visava-se, por um lado, desenvolver o que se denominou uma ‘estratégia participativa e integral’, para o qual se deveria ‘estimular’ a participação ‘qualitativamente razoável’ em grupos de composição social e disciplinária diversa com ‘diferentes graus de acesso à tomada de decisões’. Também norteava a intervenção dos coordenadores a busca de ‘pontos de consenso’, para o qual era preciso identificar os ‘desacordos ou enfoques diferentes’, isto é, as fontes de conflito que poderiam pôr em risco o planejamento.

Uma outra premissa significativa, que aparece nos documentos metodológicos da Unidade de Planejamento (UPLA), refere-se ao caráter atribuído às diversas instâncias destinadas à participação. Segundo se afirma nos citados documentos, as oficinas de diagnóstico, por exemplo, não teriam ‘caráter deliberativo’: “*no es una asamblea deliberativa, sino un encuentro de trabajo con una clara predeterminación en el nivel de los resultados a ser obtenidos*”. (PEC, Documento N^o 1, 1994: 5).

O BANIMENTO DA POLÍTICA

O ‘*Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba*’ desenvolveu-se a partir de uma série de ‘reuniões de trabalho’, que variaram em função da etapa do Plano às quais já fizemos referência. Inicialmente, foram as ‘Oficinas de Diagnóstico’ que contaram com a participação direta dos cidadãos a partir de critérios temáticos (os diferentes assuntos críticos identificados pelos técnicos envolvidos na implementação do sistema de planejamento). Para a formulação de projetos, criaram-se as ‘Comissões de Trabalho’ e, na etapa de implementação, surgiram as ‘Comissões de Acompanhamento’; estas como resposta a uma demanda de participação no controle dos cidadãos que estiveram envolvidos no processo de gestação e desenvolvimento do Plano.

No que diz respeito à construção unificada do discurso e das vantagens competitivas da cidade, Córdoba definiu a imagem objetivo do seu Plano: “*Córdoba ‘La Docta’, ciudad moderna de América, ambientalmente sustentable, competitiva y solidaria*”, e o seu modelo de desenvolvimento através dos quatro eixos estratégicos e de cada um dos objetivos vinculados aos mesmos:

- Eixo Estratégico 1, Urbano – Territorial: Cidade funcionalmente equilibrada, espacialmente equilibrada, policêntrica e articuladora do entorno metropolitano.

- Eixo Estratégico 2, Econômico: Posicionar Córdoba como cidade competitiva, articuladora do sistema de cidades do centro, norte e oeste do país, em uma economia integrada ao Mercosul.

- Eixo Estratégico 3, Ambiental: Gerar as condições socioambientais que permitam posicionar Córdoba como uma das metrópoles mais atrativas do Cone Sul pela sua qualidade ambiental.

- Eixo Estratégico 4, Social: Cidade solidária, com equidade e integrada socialmente, comprometida a implementar linhas de ação específicas que favoreçam a diminuição da pobreza urbana.

Se pensarmos nas condições de exercício da cidadania, podemos observar diversas dimensões nas quais a idéia de participação que guiava o Plano, pelo menos, restringiam-se às possibilidades de exercício da cidadania.

Os encontros realizaram-se, principalmente, nas dependências municipais no centro da cidade. No caso particular, as ‘comissões de acompanhamento’ reuniam-se na sala de reuniões da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Estratégico, ou ‘o 12^o andar’ como era habitual escutar quando os participantes queriam fazer referência tanto ao espaço como aos atores da ‘Equipe Técnica’, que ali tinha a sua sede. Consideramos plenamente visível, nos

diferentes espaços, a idéia de ‘reunião de trabalho’ que orientou os espaços gerados pelo PEC, dado que todos eles estavam desprovidos de marcas – sejam provenientes dos técnicos ou dos cidadãos - que referenciassem de alguma forma o projeto comunitário no qual se estava trabalhando. Finalmente, consideramos importante resgatar a experiência de um ‘coordenador externo do eixo social’, a respeito de uma das reuniões de avaliação do PEC, a qual foi realizada no Hotel Sheraton:

Quién se va a levantar en el Sheraton, con semejante cantidad de personas con semejantes salones, a decir no estoy de acuerdo con lo que están proponiendo. En el Sheraton nadie se levantó porque había unas barreas sociales tan grandes, y un evento con globos tan a lo yanqui, viste, que por poco faltaba la banda que festeje cada proyecto que se aprobaba a la incorporación, que quien va a decir algo, yo me levaté y me fui. (Arq. Luis Rebord, entrevista 30/06/99)

Também os horários impuseram limites às possibilidades de exercício da cidadania. Estes variavam, porém oscilavam, principalmente, nos limites da jornada de trabalho dos funcionários municipais, *"había que hacer las reuniones en horario de trabajo municipal y, evidentemente, ese no era un horario conveniente para los de afuera"* (Ing. Pupich, entrevista 24/06/99). Consideramos que este fato agiu como um critério de exclusão implícito na interação, que foi reforçado com a definição de objetivos a serem perseguidos e a especialização funcional da instâncias de participação.

A composição das ‘Oficinas de Diagnóstico’ e das diferentes ‘Comissões’ era de tipo funcional, a convocação foi dirigida às instituições vinculadas às temáticas dos eixos, o que estabeleceu um parâmetro de inclusão – exclusão: a especialização em relação aos objetivos ou problemáticas (desenvolvimento econômico, planejamento urbano, qualidade ambiental e desenvolvimento social). Uma outra fonte de inclusão – exclusão resultou do trabalho com objetivos de médio e longo prazos, as ‘Comissões’, que trabalharam no desenho das políticas e diretrizes de governo, privilegiaram os atores cujas estruturas organizacionais podiam enfrentar um processo de longo prazo.

Qual foi, então, considerado o ‘grupo mais dinâmico da sociedade cordobesa’? Citaram-se as instituições públicas e privadas que atuavam na cidade e que, segundo os mencionados critérios de especialização, vinculavam-se aos eixos definidos para o Plano. A convocação para participar dos diferentes momentos do Plano esteve sob a responsabilidade da ‘Equipe Técnica’; nas sucessivas reuniões, recorria-se à relação dos presentes e às sugestões feitas pelos participantes. Este procedimento, como se sabe, é conhecido nas técnicas de amostragem como ‘bola de neve’. Proceda-se desta forma quando se deseja conhecer as redes de influência associadas às instituições. Cabe então perguntarmos pela real ampliação da participação de ‘todos os setores’ nos processos de tomada de decisões.

Além disso, com a criação de um ‘Comitê Executivo’ evidenciou-se uma estrutura hierárquica na concepção da institucionalidade que surgia. Tratava-se de um órgão colegiado que tinha a cargo a aprovação de objetivos e ações do Plano Estratégico, um espaço de convalidação e legitimação de ações desenvolvidas nos outros níveis da estrutura do Plano. Foi presidido pelo Prefeito e integrado pelos ‘membros mais ativos da sociedade’, instituições e organizações públicas e privadas, convidadas pelo executivo municipal, que desenvolviam a sua atividade na cidade.²

² Instituições e organizações que o compunham: Unión Industrial de Córdoba, Bolsa de Comercio de Córdoba, Centro Comercial e Industrial de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Tecnológica Nacional –regional Córdoba-, Arzobispado de Córdoba –Cáritas Arquidiocesana-, Victor Brizuela, Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, TELECOR SA, Federação Agraria Argentina, Colegio de Farmacéuticos de la Provincia de Córdoba, Colegios de Arquitectos, Ingenieros y Técnicos

Coincidentemente, com a premissa de ‘eliminação do conflito’, observou-se o critério de decisão que foi adotado nos espaços coletivos: o consenso. Um consenso construído através das dinâmicas que eram adotadas nas reuniões. As ‘Oficinas de Diagnostico’ constituem uma situação exemplar: a coordenação orientava a dinâmica da discussão em volta da ‘idéia finalmente dominante’ – conceito que aparecia com maior frequência - . Esta característica foi avaliada em termos de eficácia pelos participantes:

"[...] lo que se logra, es una participación ordenada, una discusión conducida que además permite llevar un buen registro de los aportes de la gente, y cada uno tiene la posibilidad de intervenir, rastrear, su aporte a través de una tarjeta" (Marta Juliá, entrevista 05/07/99).

Porém resulta importante sublinhar este ponto porque, embora fosse regatada a eficiência da intervenção (aproveitamento do tempo e logro de resultados), esta idéia de consenso trabalhada nos espaços cordobeses de participação, foi entendida pelos participantes como uma homogeneização da perspectiva no grupo, o que teria solapado, de algum modo, as vontades em dissenso, as quais não ficavam inclusas ou refletidas no produto final das deliberações. Além disso, alguns ‘Coordenadores Externos’ entrevistados manifestaram que os documentos redigidos pela Equipe Técnica não refletiram os resultados das Comissões:

“Y entonces después hubo un filtro político, esa es otra historia que también es importante. Todo lo que formulaban las comisiones pasaban por un filtro de la comisión técnica del PEC. Y vos veías un objetivo que lo redactabas de una manera, y aparecía redactado de otra forma en los libros. Mucho, mucha mano metida en las redacciones de las comisiones.” (Gustavo Rebord, entrevista 30/06/99)

Por outro lado, na tomada de decisões, segundo manifestaram os próprios ‘Coordenadores Externos’, os critérios privilegiados foram: as linhas das entidades que cada um dos atores representava; os resultados das deliberações; e as prioridades estabelecidas pelas políticas municipais. Contudo, neste ponto, devemos sublinhar duas questões, por um lado, o diferencial de informação entre os ‘atores municipais’ e os outros ‘atores’, e, por outro lado, o interesse das entidades associado ao espaço.

Os funcionários municipais das diferentes áreas participaram em cada uma das etapas do planejamento. Muito embora o objetivo visado tenha sido que estes participassem como mais um ator da cidade, eles dispunham de maior quantidade de informação sobre os programas implementados pela administração e das possibilidades e limites no nível técnico e econômico. Tudo isto afetou a possibilidade de deliberação e até abafou alguns pontos de conflito:

“[...] ¿cómo hace un dirigente de una organización de base para decir que el problema es más importante que el de los otros?. Tenés que argumentarlo. Y en eso, estos talleres fallan. Porque viene un funcionario y dice que ‘nosotros estamos invirtiendo y en veinte años usted va a tener tal cosa y tal otra’, y no puede ni protestar, se queda callada. Entonces por ahí, yo no sé si las

necesidades que se priorizaron fueron las expectativas de todos”. (Gustavo Rebord, entrevista 30/06/99)

A importância que tinha para as diversas instituições sua participação nos diferentes espaços estava associada ao estabelecimento de vínculos e ao acesso à informação. Isto funcionou como um incentivo para que as diversas entidades destinassem esforços à definição do Plano. Porém, pelas expressões dos entrevistados, é possível afirmar que os participantes não tinham um ‘mandato’ organizacional, a referência ao ‘mandato’ se vincula ao acompanhamento que faziam dos interesses ou políticas institucionais definidas pelas respectivas organizações. Em geral, os participantes não tinham poder de decisão dentro da organização, o que dilatava as discussões e a tomada de decisões e, quando os objetivos definidos nas comissões não coincidiam com os objetivos privados, optavam pela saída do espaço.

Refletindo sobre o processo de participação, os ‘coordenadores externos’ manifestaram não ter clareza, nas diferentes etapas do processo, sobre qual seria a posição deles, os seus direitos e obrigações no processo. Não existia um conjunto explicitado de regras para a intervenção dos cidadãos. Segundo as palavras dos entrevistados:

“[...] yo iba a buscar las notas que le había hecho a Marianacci, diciendo a dónde estamos caminando hermano, tenemos que ir hacia un lado. Mi participación hacia donde va, que participo para qué participo con el municipio, por qué tengo que darle ideas al municipio, en que vamos andar juntos” (Gustavo Rebord, entrevista 30/06/99).

Isso resultou numa limitação para o desenvolvimento de estratégias intertemporais dos atores, os quais se limitaram a responder, na medida do possível, às convocações, resultando-lhes plausível somente negociar decisões particulares, mas não aquelas relativas às regras básicas.

ALGUMAS REFLEXÕES

O conjunto das reformas implementadas nos anos noventa desenvolveu um forte apelo discursivo à democracia, à democratização da gestão. Neste contexto, sucederam-se diversas experiências de planejamento estratégico de cidades na nossa região. Democracia no nível local associou-se aos modos de exercício da ‘cidadania estratégica’. Assim, neste trabalho, perguntávamos pelo papel das novas instituições de gestão, de pretendido caráter democrático, nas nossas sociedades e também sobre o sentido que estas mudanças imprimem no nosso devir democrático.

Inicialmente, podemos afirmar que o Planejamento Estratégico de Cidade em Córdoba privilegiou uma leitura gerencial e não política da transformação do papel do governo local. Procurou a resolução da problemática da governabilidade, cuja crise associava-se ao excesso de demandas, através de maiores níveis de eficiência das instituições governamentais. Neste marco, considerou que os distintos atores envolvidos nos processos de tomada de decisões são indivíduos que perseguem seus interesses, guiados por uma racionalidade do tipo estratégica; e procurou o desenvolvimento de uma institucionalidade que aumentasse a capacidade de gestão, adequando as ações de desenvolvimento ao entorno específico da cidade, e a autonomia das decisões, favorecendo a identificação do governo com a comunidade.

Por outro lado, segundo mostram os critérios de representação efetivamente desenvolvidos no decorrer do processo, não parece que se tenha refletido sobre a possibilidade de uma crise no fundamento da legitimidade dos modelos vigentes, dado que o novo espaço reproduziu as redes de influência existentes. E, como sublinha Vainer, ao analisar a experiência

de Rio de Janeiro, constituiu uma nova cidadania conferida aos ‘segmentos estratégicos’, a qual caminhou par e passo com a destituição daqueles grupos com ‘escassa relevância estratégica’. Complementariamente, a participação proposta, quando ampliada, fundou-se no ‘vizinho planejado estrategicamente’, ‘conhecedor experto’ da sua realidade, do seu entorno, das diferentes opções para a solução dos problemas que atrapalham o desenvolvimento da cidade. Diversos fatores, vinculados tanto à operacionalização como à implementação do modelo limitaram o diálogo e o reconhecimento, isto é, o exercício da cidadania.

Assim, a definição dos fins, ou da ‘visão de cidade’ se quisermos manter o linguajar do planejamento estratégico, circunscreveu-se à definição de um modelo de cidade diferenciado e competitivo no contexto globalizado. Privilegiando claramente a idéia de ‘cidade empresa’, espaço-objeto-sujeito dos negócios cujos espaços de participação deviam re-editar ‘reuniões de trabalho pseudodemocráticas’, por sobre a de cidade comunidade política, na qual os cidadãos se encontram, aparecem, são reconhecidos, confrontam suas definições parciais ou particulares do conjunto de condições que contribuiriam para à felicidade coletiva, e procuram na deliberação horizontal o entendimento para chegar à formulação de uma vontade coletiva.

A implementação do Plano Estratégico da Cidade de Córdoba ofereceu um tipo de democratização que estabelecia hierarquias, diferenças entre os cidadãos, que reforçou procedimentalmente as desigualdades socioeconômicas existentes na cidade para intervir na tomada de decisões públicas. Este modelo trivializou, na experiência cordobesa, a democracia local e contribuiu à conformidade com o status quo. Isto é, conseguiu legitimar as intervenções do governo local silenciando toda discussão com o argumento processo aberto e participativo que tinha lhe dado origem embora ela sofresse todas as limitações apontadas.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Otilia Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BALBO, Marcelo. La planificación y gestión urbana local. In **Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana**. JORDÁN, Ricardo e SIMIONI, Daniela. (comp.) Chile: CEPAL, 1998.

ECHAVARRIA, Corina. Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (Argentina) y de la Prefectura de Porto Alegre (Brasil). Maestría en Administración Pública, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, 2000

JORDÁN, Ricardo e SIMIONI, Daniela. (comp.) **Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana**. Chile: CEPAL, 1998.

CEPAL. Documento N°2: Elementos conceptuales de la incorporación de la planificación estratégica y participativa en la gestión local de la municipalidad de Córdoba, Argentina. Chile: Proyecto Cepal-Cba GUCI, 1993.

Documento N°3: Programa de promoción de la participación ciudadana de la municipalidad de Córdoba. Chile: Proyecto Cepal-Cba GUCI.

DURÁN BRANCHI, Luis. Sistema de planificación para la gestión municipal en Córdoba, Argentina. Chile: Cepal, 1993.

GUERCKE, Petra. Planificación estratégica y participativa. In: **Revista Córdoba ciudad y desarrollo**, N° 3. Córdoba: Municipalidad de Córdoba, 1995.

HELD, David. **Modelos de democracia**. México: Alianza Editorial, 1996.

LA SERNA, Carlos. **El caso del municipio de la ciudad de Córdoba** Córdoba: I.I.F.A.P – UNC, 1991.

MARIANACCI, Guillermo. Modernización Del Estado Municipal. In: **Revista Córdoba, Ciudad y Desarrollo**. N 0 año 1994. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.

NEIRA ÁVALOS, Eduardo. **Fundamentos de la planificación estratégica**. Perú: Programa de Formación de Recursos Humanos FORHUM – Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional, 1991.

Referência Institucional

Decreto N° 659 -serie “A”- del Intendente Municipal de la Ciudad de Córdoba: Documento Base para la Modernización del Aparato Administrativo de la Municipalidad de Córdoba y Plan de acción para la modernización de la administración municipal. Abril, 1992.

Decreto N 789 –serie “A”- del Intendente Municipal de la Ciudad de Córdoba. Córdoba, 1994.

Declaración de Córdoba, Plan Estratégico de Córdoba: nuestro proyecto colectivo y global para la ciudad, In: **Revista Córdoba, ciudad y desarrollo**, N°3. Córdoba, 1995.

Documentos Metodológicos. Córdoba: Subsecretaría General – Unidad de Planificación (mimeo). N° 1: Marco conceptual general del sistema de planificación y del plan estratégico; N° 2: Principales aspectos del sistema de planificación; N° 3: Definiciones y conceptualización del Plan Estratégico de Córdoba; N° 4: Lineamientos generales para la formulación del diagnóstico de la ciudad; N° 5: Listado temático tentativo para la formulación del diagnóstico del Plan Estratégico; N° 6: Metodología general para el Plan Estratégico.

Modernización del Estado Municipal. In: **Revista Córdoba, ciudad y desarrollo** N°0. Córdoba, 1994.

PEC DOCUMENTO N° 1: Transcripción de talleres PEC, diagnósticos y objetivos”. Sep-Oct-Nov. Córdoba, 1994.

PEC DOCUMENTO N° 3: Síntesis final del diagnóstico integrado, ejes y objetivos estratégicos. Córdoba, Julio, 1995.

PEC DOCUMENTO N° 4: Estrategias para un proyecto global y compartido. Córdoba, Julio 1995,

PLAN ESTRATÉGICO PARA LA CIUDAD DE CORDOBA. Córdoba, 1996.