

# PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E MERCADO NO URBANO: Teresina em questão\*

Antonio Cardoso Façanha<sup>□</sup>

## Introdução

A década de 1990 do século XX e o início do século XXI foram marcados, no Brasil, por profundas transformações nas esferas da economia e da política. Entre inúmeras delas, pode ser mencionada a intensificação do processo de globalização, que interferiu sobremaneira na orientação das políticas urbanas e planejamentos para as cidades brasileiras. Houve, nesse período, uma retração dessas políticas voltadas para uma gestão pública, democrática e descentralizada.

O planejamento e a gestão urbana<sup>1</sup> foram conduzidos com base em preceitos neoliberais, que visavam ao gerenciamento da cidade conforme os mecanismos de controle da empresa urbana. Essa forma de pensar a cidade, definido, segundo Moura (2001, p. 344), como um

“[...] planejamento estratégico, *empresariamento urbano* e *city marketing* passam a compor o rol dos instrumentos norteadores da intervenção urbana, substituindo os velhos planos diretores e políticas setoriais articulados a estratégias regionais e nacionais de desenvolvimento”.

A estratégia adotada se tornou a de um *marketing* para “vender” a cidade, no que ela tem de melhor, para o mercado, pois o “[...] planejamento estratégico tem seus conceitos, doutrina e instrumentos analíticos e metodológicos extraídos da prática empresarial” (id. *Ibd.*, p. 346).

Para Vainer (2000), o discurso do planejamento estratégico seguiu três concepções: a cidade como mercadoria, a cidade como empresa e a cidade como pátria. Na concepção de

---

<sup>□</sup> Publicado no livro LIMA, A. J. de (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. Parte deste texto foi apresentada na sessão de comunicações livres no VIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB), realizado de 10 a 14 de novembro de 2003, em Recife (PE).

<sup>□</sup>\* Professor Adjunto II do Departamento de Geografia e História da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Doutor em Geografia pela UFPE. Integra o Grupo de Pesquisa “Cidade, Espaço e Tempo” da UFPI. E-mail: [facanha@ufpi.br](mailto:facanha@ufpi.br) e Núcleo de Pesquisa e Extensão em Ensino de Geografia (NUPEG).

<sup>1</sup> Sobre planejamento e gestão urbana, ver Souza (2002).

cidade-mercadoria e cidade-empresa, a orientação segue mesmo as estratégias de funcionamento empresarial, enquanto a cidade-pátria busca um discurso de uniformização dos interesses, sob a idéia de construção de consensos em torno das questões urbanas.

É essa a ótica que orientou a análise do planejamento estratégico de Teresina. Na história do planejamento urbano local, as primeiras tentativas de disciplinamento do uso e ocupação do solo ocorreram ao final da década de 1960, quando foi elaborado, sem muito efeito prático, o Plano Diretor Local Integrado (PDLI) e, em 1977, o I Plano Estrutural de Teresina (I PET), que objetivou fazer um zoneamento da cidade, não tendo, também, obtido resultados concretos. Em 1983 elaborou-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, com apoio do Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento (INAD) e da Fundação Joaquim Nabuco, documento esse que, bastante qualitativo e rico em relação à leitura da cidade, foi arquivado, sem maiores explicações, pelo poder público. Em 1988 foi a vez do II Plano Estrutural de Teresina (II PET), reformulado em 1992, constituído por leis que definem a ocupação e o uso do solo urbano e o código de obras e edificações.

Assim, desde 1988 Teresina não discutiu nem elaborou um novo plano diretor, o que agravou a compreensão de como as políticas urbanas foram gestadas e implementadas na cidade, haja vista que, na década de 1990, foram intensas as transformações no tecido urbano. Essas se caracterizaram por um forte crescimento espacial, um aumento significativo do número de vilas e favelas e o surgimento de espaços da modernidade, a exemplo da construção de dois *Shopping Centers*, modificando-se, então, o cotidiano dos cidadãos teresinenses.

É, pois, a necessidade de rediscutir o planejamento urbano em Teresina e de compreender como e por que o poder público local assume uma metodologia enraizada em uma concepção de mercado, conhecida como planejamento estratégico, numa cidade “distante” das redes geográficas e urbanas na economia do território brasileiro, o objetivo central deste artigo.

### **A concepção do planejamento estratégico de Teresina**

O poder público municipal instalou, em agosto de 2001, o Congresso da Cidade, que teve por objetivo iniciar o processo de elaboração do Plano Estratégico da Cidade de Teresina - Agenda 2015. Tal Congresso, na concepção dos organizadores, tinha como missão mobilizar

os “atores sociais para vivenciar o processo de discussão e formulação de um Plano para o desenvolvimento integrado e sustentável de Teresina” (TERESINA, 2001).

Naquele momento, foi “nomeado” pelo prefeito municipal de Teresina o Conselho Estratégico, através do Decreto n. 4.943, de 30 de agosto de 2001, que tinha como função aprovar o diagnóstico, os cenários, as estratégias, os programas e os projetos traçados, além de acompanhar a implementação do Plano, cujo roteiro foi assim constituído:

1. Congresso da Cidade (início do processo);
2. Estudos temáticos;
3. Como está Teresina (diagnóstico);
4. Para onde vai Teresina? (construção de cenários);
5. O que fazemos para construir a Teresina que teremos? (objetivos, metas, estratégias e projetos).
6. Como implementar e acompanhar?;
7. II Congresso da Cidade (entrega à cidade de Teresina e da Agenda 2015) (TERESINA, 2001).

A Coordenação da Agenda 2015 pensou 16 temas que trabalhassem as potencialidades, as tendências atuais e a vocação da cidade: revitalização do Centro, Meio ambiente, Trabalho e inclusão social, Saúde, Habitação, Energia e telecomunicações, Educação, Assistência social, Segurança, Teresina e seu espaço, Saneamento, Cultura, esporte e lazer, Desenvolvimento econômico, Desenvolvimento rural, Transporte, trânsito e sistema viário (TERESINA, 2001). Já o planejamento estratégico fundamentou-se na análise do modelo conhecido como SWOT, que permite aos planejadores identificar, priorizar e administrar os problemas das localidades à luz da gestão estratégica utilizada pelas empresas, sendo-lhe o enfoque central a competitividade e as vantagens dos mercados, sustentado nas palavras (S)trengths (pontos fortes), (W)eaknesses (pontos fracos), (O)pportunities (oportunidades) e (T)heaths (ameaças). A sistemática dos estudos temáticos seguiu com a realização de um diagnóstico, construindo-se, no primeiro momento, um Cenário Inercial – que tenta considerar Teresina no futuro, sob a manutenção da situação urbana atual – e, no segundo, um Cenário Desejável – a cidade do futuro com as intervenções e programas que a população deseja e sonha. Nesta última etapa, especificaram-se os projetos a serem implementados (TERESINA, 2001).

A estrutura operacional contou com um Conselho Estratégico, composto de representantes da sociedade civil e mais quatro outros grupos, o Consultivo, a Coordenação, os Especialistas e os Patrocinadores, que assumiriam, respectivamente, a função de acompanhar, coordenar, elaborar, financiar e fiscalizar a aplicação dos recursos envolvidos.

### **Trajatória e entraves no processo de construção da Agenda 2015**

O poder público municipal iniciou a trajetória da Agenda 2015 com a convocação da sociedade local para participar do Congresso da Cidade, nos dias 30 e 31 de agosto de 2001, mês de comemoração do aniversário de fundação de Teresina, tendo, para isso, como justificativa principal, a necessidade de iniciar um processo que fomentasse a elaboração do Plano Diretor da Cidade, haja vista que essa discussão se dera ao final da década de 1980 e precisava-se de um instrumento legal que acompanhasse a dinâmica urbana. A Coordenação atestou o Plano Estratégico como um Plano Diretor Moderno, capaz de absorver tendências e aproveitar as oportunidades emergentes no mercado (TERESINA, ano I, n.1, 2001). Assim, fica explícita a intenção de “confundir” a concepção de Plano Diretor com outras formas de ordenamento do uso do solo urbano.

O Congresso da Cidade foi aberto com a apresentação da sua metodologia de trabalho pelo consultor nacional da Agenda 2015. Na oportunidade, foi detalhada essa metodologia e discutido o cronograma, previsto para um ano, lançando-se o documento em agosto de 2002, data em que a cidade completaria 150 anos de fundação. O consultor afirmou que, Teresina elabora a sua Agenda 21 com a diferença de a metodologia utilizada é a do planejamento estratégico, alicerçada na busca de envolvimento apartidário da sociedade, trazendo, como eixo principal, a construção de um consenso em relação à cidade que queremos (TERESINA, ano I, n.2, 2002).

O Congresso da Cidade foi marcado por exposições que exploraram, entre outros temas, Estatuto da Cidade, desenvolvimento econômico, turismo, saúde pública, desenvolvimento sustentável, trabalho e geração de renda, revitalização do Centro e cidade futuro. Uma síntese dessas exposições revela um olhar marcado pela distância das abordagens apresentadas em relação às realidades nordestina, piauiense e teresinense, predominando enfoques essencialmente econômicos e funcionalistas, revelando, no conjunto, a necessidade de Teresina moldar-se aos interesses do mercado, uma vez que foi “mostrada”, já no Congresso, como uma mercadoria que se deve preparar para competir com outras cidades.

Após o Congresso, os grupos temáticos desenvolveram as suas atividades e mostraram os resultados em dois seminários, também temáticos<sup>2</sup>.

Na trajetória de gestão da Agenda 2015 cabe discutir um tema rotineiramente ressaltado: a participação da sociedade. Era visível, em todas as plenárias de discussão e nos textos contidos informativos do “Teresina Agenda 2015” que divulgavam os resultados dos trabalhos realizados nos grupos temáticos a importância dada pela Coordenação à necessidade de que a Agenda 2015 acontecesse sob um processo participativo. No entanto, esse processo foi, na realidade, conduzido de forma a restringir os canais de diálogo desde o Congresso da Cidade, quando a sociedade não pôde opinar sobre a condução dos trabalhos nem teve as sugestões acatadas, até às discussões travadas nos grupos temáticos, a maioria composta por pequeno número de participantes, de sorte que, no momento de apresentar os resultados nos seminários, os “convidados” tinham pouco espaço para modificar ou acrescentar conteúdos ao diagnóstico. Ao contrário do idealizado, a participação serviu apenas para legitimar e homologar intenções previamente “discutidas”.

Infelizmente, a Agenda 2015 não foi às “ruas” da cidade, ficando “presa” a alguns locais de difícil acesso à maioria da população, fato que contribuiu para que o processo fosse desconsiderado por entidades, instituições e comunidade. A ausência de participação facilitou a construção de um “consenso político e social” em face dos programas e projetos discutidos na Agenda, ao contrário do que pensam setores críticos em relação à produção do espaço urbano, sem mencionar que o Conselho Estratégico se revelou um equívoco, pois a sua composição incluía qualquer pessoa que assistisse a algum evento (Congresso ou seminários temáticos), mesmo sem a participação efetiva num grupo temático ou do momento de levantamento dos programas prioritários para a cidade do futuro. Foi, em resumo, um Conselho composto por pessoas e não por representantes de entidades, associações, organizações não-governamentais ou instituições.

### **Um “produto de cidade” para o mercado**

O documento final intitulado Teresina Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável (2002) ou “produto de cidade” foi lançado no mês de agosto de 2002, na data prevista no cronograma, ao contrário das outras etapas, que tiveram os prazos extrapolados, elencando 225 projetos, apontando 923 “participantes” e contando com a “representação” de 213 entidades. Apresentou ele a seguinte estrutura:

---

<sup>2</sup> O primeiro seminário aconteceu de 6 a 8 de março e o segundo em 5 e 6 de agosto de 2002. No período entre o Congresso e os seminários, houve um “silêncio” quanto aos debates e a condução dos trabalhos dos grupos temáticos, o que dificultou o envolvimento de diversos setores da comunidade.

a) **A Teresina que temos:** no primeiro momento, foi apresentada a cidade em seu contexto, valorizando-se a posição geográfica e o raio de influências que a faz um centro político e administrativo, além de uma região de entroncamento rodoviário e uma urbes receptora de fluxos migratórios, competindo, na atração de investimentos, com São Luís e Fortaleza. No segundo, foram abordados aspectos relativos às vocações econômicas e de emprego, como a relação entre emprego e renda, o perfil do trabalhador e as políticas de geração de emprego e renda, sendo, quanto aos empreendimentos competitivos, ressaltados o pólo de saúde, o setor de educação e o de moda, a indústria de cerâmica e o turismo de eventos, além da agropecuária e do extrativismo. No terceiro momento, Teresina foi vista na relação com seu espaço, discutindo-se meio ambiente e saneamento, uso e ocupação do solo urbano, sistema de circulação e transporte, revitalização do Centro, vilas e favelas e seu vínculo com a política habitacional. Ao final de cada item, foram destacados os pontos fortes e os fracos.

b) **A Teresina que teremos:** nessa parte, houve uma divisão entre Teresina com o cenário inercial (daqui a 13 anos, sob um olhar pessimista) e Teresina com o cenário desejável (a que deseja, sob um olhar otimista). O cenário inercial é visto como um empecilho para a dinâmica da economia urbana, gerando inúmeros outros problemas, que prejudicariam a cidade do futuro, enquanto o desejável ressalta uma cidade com vocações econômicas, geradora de empregos, fortalecida regionalmente e provedora de infra-estrutura e de programas sociais que levantariam sua auto-estima e imagem em todo o país.

c) **A Teresina que queremos:** momento que tratou da visão de uma cidade do futuro, marcada, no país, com uma imagem positiva, devido ao seu desenvolvimento sustentável, revelando-se forte na região por uma economia diversificada e com melhorias nos índices de desenvolvimento humano e população com auto-estima e boas condições de vida. Essa parte é constituída, apenas, de uma idéia ou sonho de “cidade futuro”.

d) **A Teresina que faremos:** etapa que identificou macroobjetivos, estratégias, projetos e ações para se atingir o cenário desejável de como seria uma cidade no horizonte de 13 anos, nas áreas de desenvolvimento econômico, pólo de saúde, desenvolvimento rural, geração de trabalho e renda, meio ambiente e saneamento, uso e ocupação do solo urbano, sistema de circulação e transporte, revitalização do Centro, vilas e favelas e política habitacional, assistência social, saúde, educação, cultura, esporte e lazer e segurança.

Como resultado, pode-se detectar que a Agenda 2015 voltou-se para revelar uma cidade para o mercado, negando a dos conflitos e a das contradições produzidas pelos agentes produtores e os atores sociais. De acordo com AFFONSO

As localidades adotam comportamentos bastante similares às empresas quando concorrem com outras na atração por visitantes, moradores e trabalhadores, mercados de exportação etc. Também, quando estabelecem estratégias de promoção, com táticas de marketing para atrair investimentos, turistas [...] (2002, p. 80).

O documento ausenta-se de uma leitura espacial de Teresina, não elaborando nenhum mapa do presente nem da “cidade futuro” que possibilitasse demonstrar os vetores ou tendências espaciais da urbe em formação. As figuras contidas são “cartões-postais” de uma cidade homogênea, harmoniosa e moderna que nega a das favelas, violência urbana e cotidiano difícil e excludente de uma parte expressiva de sua população.

Na essência, o “produto de cidade” buscou uma hegemonia urbana favorável aos segmentos dominantes da dinâmica urbana local, alicerçada na aliança entre o poder público e os grupos privados. Trata-se, na verdade, de uma Teresina vista pelo ângulo da construção de processos sócio-econômicos que adquirem conteúdo através dos *Shoppings Centers*, dos núcleos secundários relacionados ao setor de saúde, dos hotéis promotores de eventos regionais e nacionais, dos terrenos próximos às áreas verticalizadas e dos novos corredores que já “nascem” carregados de sentido econômico. Não se pode, então, concordar com a idéia de que o Planejamento Estratégico – Agenda 2015 seja um “Plano Diretor Moderno”, como pregam os seus coordenadores, em primeiro lugar, porque foi uma “carta de intenções” de poucos segmentos sociais que compõem a cidade e, em segundo, porque não foram contempladas no processo e no documento final as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001), que trata da garantia do direito à cidade sustentável, da função social da propriedade, da gestão democrática, da justa distribuição dos ônus e da adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira às políticas de desenvolvimento urbano.

Apesar dessas questões, levantadas durante todo o processo, o poder público municipal, no mês de dezembro de 2002, através do Projeto de Lei n. 148/02, instituiu o Plano de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2015 como o “novo Plano Diretor de Teresina”. O projeto foi devidamente aprovado pela Câmara Municipal, transformando-se em instrumento normativo e orientador da política de desenvolvimento urbanístico, sócio-econômico, político-institucional e ambiental do município, revogando a Lei n. 1.932, de 16 de agosto de 1988, o então II PET. É pertinente, pois, buscar pistas que levem à compreensão do Plano Estratégico em Teresina, no sentido de dialogar com experiências existentes em outras cidades,

apreendendo a concepção metodológica imposta nessa forma de pensar e conduzir as políticas urbanas no Brasil recente.

O relato e a análise da experiência do planejamento estratégico de Teresina revelam as contradições contidas na crise urbana e fornece “pistas” sobre como o Estado formula hoje políticas urbanas, ajustando-as aos interesses do setor privado e promovendo ações de desenvolvimento local estrategicamente articulada com as empresas. A construção e reconstrução de uma base econômica que se sobrepõe à qualidade de vida e a uma gestão democrática conduz as ações públicas para uma parcela cada vez mais seletiva, de poucos “cidadãos privados”, que “usam” a cidade (KOWARICK, 2000, p. 94).

Desde o ano de 2001, quando da aprovação da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos normativos, juntamente com o debate que o envolve, tem contribuído de forma significativa para que as políticas públicas urbanas sejam repensadas e postas em um exercício pleno de diálogo entre os gestores e a população. Mas a difusão dos princípios do Estatuto da Cidade e de sua trajetória não se está verificando nas cidades brasileiras como um processo linear, amplo e participativo, tanto que Teresina, desde a aprovação do Estatuto, vive um cenário delicado e revelador de um quadro preocupante, uma vez que nenhum instrumento foi regulamentado pela Câmara Municipal, sendo que somente um vereador tomou a iniciativa de regulamentar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), mas não logrou a aprovação dos seus pares.

A Câmara Municipal de Teresina transformou-se, assim, num forte obstáculo à ampliação dos canais de participação, embora as Audiências públicas municipais se hajam intensificado a partir de 2001, como fruto de iniciativas do legislativo municipal ou de Federações de Associações de Moradores locais, sendo inegável ressaltar a diversidade de temas discutidos nessas ocasiões, como as ocupações de terras, meio ambiente e transportes, entre outras.

Outro aspecto positivo foi o envolvimento do Ministério Público nas audiências. Esse novo vetor de diálogo possibilitou a abertura dos canais de participação obstruídos ou bloqueados, como a ausência do poder público na discussão dos conflitos pela posse da terra e da pressão para que repensasse a estratégia unilateral de elaboração do Plano Estratégico da Cidade. Mas é evidente que as audiências públicas e os diálogos com o Ministério Público têm resultado, na maioria das vezes, em processos de aglutinação das forças políticas e aberto novos espaços para aprofundamento das temáticas em jogo, trazendo, assim, “bons frutos” na forma de desvendar as estratégias orientadas pelo poder público local. As audiências, porém,

não têm, em sua grande maioria, obtido os encaminhamentos adequados à resolução das questões da cidade, bloqueadas ou obstruídas no transcorrer do processo.

No dia 4 de abril de 2006, quatro anos depois de transformada a Agenda 2015 em “Plano Diretor”, o poder público local convocou a sociedade para participar do Congresso da Cidade. Nele seria discutida a proposta de atualização da legislação urbana municipal, mas se restringiu a relatar um breve histórico das mudanças nessa legislação, buscando articular alguns instrumentos do Estatuto da Cidade, sem mencionar que o evento ocorreu apenas em um turno e se encerrou com poucos debates e com a “deliberação” de realizar a atualização referida num prazo de trinta dias, devido ao curto período para o cumprimento de aprovação dos planos diretores proposto no Estatuto e referendado pelo Ministério respectivo. No mês seguinte, em maio, a Câmara Municipal de Teresina convocou uma audiência pública para discutir o “Plano Diretor” de Teresina, a qual, como as demais, não teve o resultado esperado pelas Federações de Moradores e demais interessados.

### **Semelhanças e “roupagens” dos Planos Estratégicos**

A questão a ser ressaltada, neste momento, é a das aproximações e distanciamentos do Plano de Teresina com o de Vitória, capital do Espírito Santo (ES), intitulado “Vitória do Futuro”, lançado em 1996, e o de Timon, no Maranhão, denominado “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Timon – Agenda 2015”, lançado em dezembro de 2002.

#### **O Plano Estratégico de Vitória (ES)**

O Plano Estratégico de Vitória (2000) definiu os projetos e ações a serem implementadas até o ano de 2010, contando a sua elaboração com cerca de 350 participantes. A estrutura central baseia-se em um diagnóstico da cidade, com a construção de dois cenários: um inercial – denominado de “O Caminhar do Caranguejo”, e um outro, o desejável - cognominado de “O Salto do Marlin Azul”, que seria a construção de Vitória com a viabilização e a execução dos projetos apresentados. No documento, consta a existência de 130 projetos da “Vitória do Futuro”, considerados como prioritários para a construção da cidade desejável, sendo os principais porto, infra-estrutura, região metropolitana, uso e ocupação do solo urbano, revitalização do Centro, infra-estrutura e serviços turísticos, meio ambiente, transporte e trânsito, educação, saúde, ação social, segurança, administração pública municipal e cultura, esporte e lazer.

As metodologias empregadas adotam “novas técnicas de planejamento e gestão” oriundas do âmbito empresarial, afirmando que as cidades, assim, como as empresas,

competem entre si por investimentos, turistas e moradores. Ressalte-se ainda que o planejamento estratégico favorece a apreensão das principais cidades concorrentes, identificando as desvantagens e vantagens competitivas e ameaças e oportunidades que os cenários nacional e internacional oferecem. O documento foi estruturado da seguinte forma:

**a) Como está Vitória?** A cidade foi vista em seus contextos internacional, nacional, estadual e metropolitano, levando-se em conta os processos de globalização, blocos econômicos, mercados internacionais e nacionais, abertura econômica, competição com o Mercosul e, em especial, a relação com as outras cidades brasileiras. Vitória foi, ademais, pensada em dois eixos: o primeiro diz do corredor Centro-Leste, que foi importante nos anos de 1980 porquanto relacionado ao café e ao minério de ferro, enquanto o segundo trata da economia capixaba ligada à economia industrial-exportadora, vinculada a grandes projetos, a exemplo da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). No contexto estadual e metropolitano, relataram-se as dificuldades enfrentadas na Grande Vitória, advindas da centralização de algumas atividades de grande escala e de serviços, do aumento populacional e das mudanças, nas últimas décadas, na economia e nos indicadores de ordem sociais. Nessa parte foram incluídas, ainda, as vocações econômicas e o emprego, destacando-se as atividades de serviços, comércio, indústria, turismo e telecomunicações, enfatizando-se, em outro momento, Vitória e seu povo: discussão do perfil demográfico, da qualidade de vida, da educação, da saúde, da ação social, da cultura, dos esportes, da segurança e do meio ambiente. Por fim, Vitória e seu espaço ganharam destaque pela tematização do uso e ocupação do solo, o Centro da cidade, o Porto de Vitória e o transporte e o trânsito.

**b) Que esforços deve realizar Vitória?** Nessa última parte do documento, foram pontuados os temas críticos para alcançar o cenário desejável, “O Salto do Marlin Azul”, com suas estratégias e projetos de infra-estrutura logística portuária e de transportes, infra-estrutura de telecomunicações, região metropolitana e articulação dos atores, uso e ocupação do solo, revitalização do Centro, infra-estrutura e serviços turísticos, meio ambiente, transporte e trânsito, qualidade de vida e administração pública.

#### O Plano Estratégico de Timon (MA)

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Timon<sup>3</sup> – Agenda 2015 (2002), no Maranhão, teve a intenção de projetar a cidade até esse ano referencial. A estrutura do documento apresentou a metodologia utilizada com um histórico do município, um relato

<sup>3</sup> Os fundamentos do planejamento estratégico, as fases do processo e o cronograma de atividades estão contidos no folder do Fórum da Cidade – Uma Flor de Cidade – Timon 2015 realizado nos dias 06 e 07 de dezembro de 2001.

com dados gerais, a Timon do Futuro e a parte final, com os macroobjetivos, estratégias e programas que a levariam a ser “uma flor de cidade”.

Foram, no documento, ressaltados 77 programas, ao contrário dos planos de Teresina e Vitória, que os consideraram projetos. Em Timon, a discussão sinalizou programas prioritários para que seja, em 2015, uma “flor de cidade”, centrados nos eixos do desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, espaço urbano, meio ambiente, saneamento, sistema viário, transporte e tráfego, energia elétrica, comunicações, educação, saúde, habitação, inclusão social, segurança pública, cultura, esporte e turismo.

A metodologia, intitulada “Agindo Localmente”, levantou duas questões que diferenciaram o processo em relação à Agenda 2015 de Teresina. Em Timon, a Coordenação promoveu discussões nos bairros, levando o plano “às ruas da cidade”, além do que, no documento, não houve a menção de olhar a cidade como empresa, silenciando quanto às suas vantagens ou desvantagens competitivas. O documento final do Plano Estratégico de Timon ficou assim estruturado:

a) **Timon Hoje:** na introdução, levantou-se um histórico do município, narrando-se o processo de ocupação territorial desde a sua fundação até a década de 1940, com uma lacuna sobre a dinâmica urbana e rural do município na segunda metade do século XX. Após o histórico, o município foi discutido através de uma série de eixos de debate, a exemplo, entre outros, do espaço urbano, habitação e esporte. Um aspecto importante dessa parte foi que a cidade foi vista dentro do jogo de forças geradoras de espaços contraditórios, abordando questões como as favelas, a poluição e as dificuldades da zona rural, ilustradas com fotografias e mapas que não procuravam fixar, ao contrário de Teresina, uma cidade com imagem homogênea e de “iguais”.

b) **Timon Futuro:** nessa parte houve, a exemplo dos outros planos citados, a construção dos cenários inercial e desejável, enfocando respectivamente a cidade sem os programas e a cidade, na verdade “uma flor de cidade”. Cabe, aqui, frisar que Timon não foi discutida no contexto do Maranhão, mas pela área de influência de Teresina, daí a ausência total de leitura sobre a realidade econômica, política, social e urbana do estado vizinho, gerando assim um equívoco na sua interpretação como um espaço de “convivência” entre Piauí e Maranhão.

c) **Timon, uma flor de cidade:** nesse momento do documento, foram identificadas as ações necessárias para que Timon seja, em 2015, uma outra cidade, apoiada nos macroobjetivos, estratégias e programas na Agenda definidos.

Uma idéia síntese, merecedora de novas análises, refere-se à percepção de que os relatos das experiências dos Planos Estratégicos de Teresina, Vitória e Timon revelam as

contradições contidas na crise urbana e fornece “pistas” sobre como o Estado formula hoje as suas políticas urbanas, ajustando-as aos interesses do setor privado e promovendo ações de desenvolvimento local estrategicamente articulada com as empresas. A construção e a reconstrução de uma base econômica que se sobrepõe à qualidade de vida e a uma gestão democrática reorientam as ações para uma parcela cada vez mais seletiva e de poucos cidadãos privados que “usam” o espaço urbano. É que a lógica centrada nesses planos visa, segundo Moura (2001, p. 346), “libertar” a cidade da “moldura dos planos diretores, o que faz com que percam sentidos os dispositivos constitucionais brasileiros referentes à política urbana, assim como instrumentos formais de regulação – e isso explica o descaso para com o Estatuto da Cidade [...]”.

### **Conclusão**

A discussão dos conceitos de planejamento estratégico, cidade-empresa, *marketing urbano* e competitividade interurbana ganham novas feições e penetram centros urbanos “marginalizados” da economia nacional. A existência desse planejamento em cidades como Teresina e Timon marca a presença de ações que incluem, também, lugares menos dinâmicos da economia, integrando apenas pequenas frações do território na cidade que possam propiciar a construção de uma teia de relações econômicas e políticas orientadas para a efetivação e a reprodução do capital na “periferia” e articulada aos centros mais dinâmicos do país.

A intenção deste trabalho foi a de incentivar esse diálogo na busca de entender por que esse modelo é inserido em cidades com um fraco desempenho na economia nacional e de como é possível articular essas novas formas de pensá-las na dinâmica da rede urbana brasileira e nordestina. O debate continua profícuo e aberto para novas discussões e enfoques sobre a cidade, em especial quanto ao planejamento e à gestão urbana, nesse contexto de elaboração de planos diretores que usam diversas metodologias e possuem objetivos contrários aos interesses da maioria dos cidadãos brasileiros.

### **Referências Bibliográficas**

AFFONSO, Carlos A. A. Planejamento estratégico e o Plano Teresina Agenda 2015. *Revista Instituto Camilo Filho*, Teresina, v. 1, n. 2, p. 71-89, 2002.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. *Congresso da cidade – Teresina Agenda 2015*. Folder. Teresina, PMT, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Teresina: Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável. Teresina, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Informativo Teresina Agenda 2015. Teresina: ano I, n. 1, dez. 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Informativo Teresina Agenda 2015. Teresina: ano I, n. 2, jan. 2002.

KOWARICK, Lúcio. Escritos urbanos. São Paulo: Ed. 34, 2000.

MOURA, Rosa. Gestão desarticulada: políticas urbanas em tempos de ajuste estrutural. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). Urbanização e cidades: perspectivas geográficas. Presidente Prudente, SP: Unesp/FCT, 2001. pp. 331-356.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal. Plano Estratégico até 2010. Vitória, 2000.

TIMON. Prefeitura Municipal. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Timon. Timon, 2002.

SOUSA, Marcelo L. de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VAINER, Carlos. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.