

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
Área de Concentração: Organizações e Empreendedorismo

HUGO MINORU KITAZAWA

PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO À CIDADE:
uma leitura sobre o Masterplan de Maringá/PR

Maringá

2017

HUGO MINORU KITAZAWA

**PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO À CIDADE:
uma leitura sobre o Masterplan de Maringá/PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Administração, do Programa de Pós-graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá.

Orientador:
Prof. Dr. William Antonio Borges

Agência Financiadora: CAPES

Maringá

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

Kitazawa, Hugo Minoru

K162p Planejamento urbano e o direito à cidade : uma leitura sobre o Masterplan de Maringá/PR / Hugo Minoru Kitazawa. -- Maringá, 2017.

195 f. : figs., mapas.

Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.

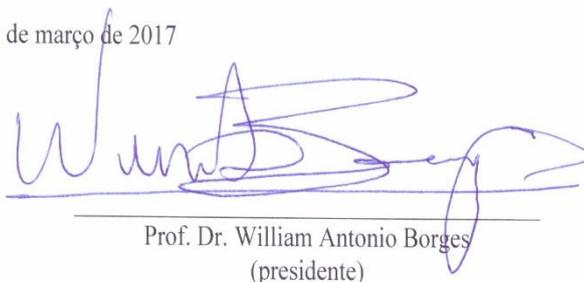
1. Planejamento urbano - Maringá, PR. 2. Masterplan - Políticas públicas - Maringá, PR. 3. Direito à cidade - City marketing - Maringá, PR. I. Borges, William Antonio, orient. II. Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

HUGO MINORU KITAZAWA

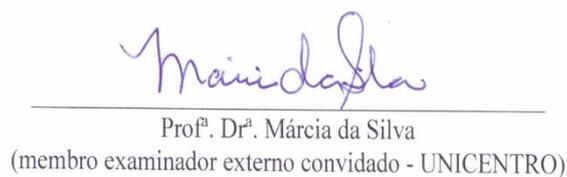
**PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO À CIDADE:
uma leitura sobre o Masterplan de Maringá/PR.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá, sob apreciação da seguinte banca examinadora:

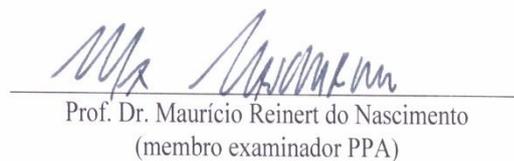
Aprovada em 24 de março de 2017



Prof. Dr. William Antonio Borges
(presidente)



Prof.ª Dr.ª Márcia da Silva
(membro examinador externo convidado - UNICENTRO)



Prof. Dr. Mauricio Reinert do Nascimento
(membro examinador PPA)

MARINGÁ
2017

AGRADECIMENTOS

Por mais que eu tenha um espaço para agradecer a todos que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento pessoal e acadêmico, este espaço nunca será o suficiente, já que foram tantas pessoas. Também quero dizer que a ordem aqui apresentada não será, necessariamente, de grau de importância, mas sim, uma ordem de pessoas que conheci ao longo da minha vida acadêmica e pessoal. Bom depois de todos esses esclarecimentos chegou a hora de agradecer.

Eu agradeço a Deus pela vida concedida.

Agradeço também aos meus pais: Masaru (*in memoriam*) e Rosa, em especial à minha mãe que dedicou toda a sua vida para me criar e ensinar todos os bons costumes e todos os valores de uma pessoa e que, com toda certeza, sem ela esse trabalho não teria chegado a um fim.

Quero agradecer a todos os meus familiares que de alguma forma me ajudaram nessa caminhada que não foi muito fácil e cheia de desafios.

Quero agradecer ao meu amigo que tive o prazer de conhecer durante a graduação em Administração e que foi o meu maior incentivador a ingressar no Mestrado, Marcos Vinícius Pereira Correa, a quem devo muito por sua ajuda em toda minha carreira acadêmica e, claro, torço para que ele também tenha um futuro muito promissor na vida que ele escolher.

Quero agradecer aos meus amigos e ex-padrinhos Mauro e Valmir (sem me esquecer, é claro, de suas famílias) que me apoiaram no momento em que decidi trilhar o caminho da pós-graduação e que sem eles, com certeza, não teria condições de continuar o Mestrado, muito menos, teria começado. Aproveito, neste momento, para agradecer ao Mauro Junior e ao Francisco pelas vezes em que jogamos juntos Super Nintendo e, assim, pude recordar a minha infância marcada por muitas horas de jogos clássicos e nostálgicos.

Um agradecimento todo especial pelos amigos que fiz durante o Ensino Médio e que tive o prazer de reencontrar em momentos muito agradáveis e especiais durante a minha trajetória no Mestrado. André, obrigado pelo convite para assistir à peça de teatro na qual você foi diretor, no caso “As Confrarias”, e também a minha amiga Mayara com quem tive o prazer de revê-la em eventos comemorativos, como a Festa Junina organizada pelo Centro de Tradições Gaúchas de Maringá.

Agradeço também a todos os meus colegas de classe da graduação, em especial, aos meus amigos, Renan e Sérgio, com quem pude fazer muitos trabalhos juntos e, porque não, me divertir ao jogarmos videogame.

Quero agradecer também aos meus colegas de trabalho com quem tive o prazer de trabalhar e também de me divertir em nossas inúmeras conversas, diga-se de passagem, não foram poucos esses momentos, e agradeço em especial ao Cláudio, Rogério, Márcio Camilo, Alessandro, Gediel, Carlos, Bueno e Edno. Aproveito também para agradecer ao meu amigo e ex-colega de trabalho Luciano e que tive o prazer de visita-lo em Curitiba num dos poucos momentos de descanso.

Um agradecimento muito especial ao meu amigo Jurandir e à sua namorada Pollyana pelos momentos de descontração e de alegria ao longo dos anos de 2015 e de 2016.

Também quero agradecer a todos os meus professores que passaram durante a minha vida e, em especial, ao meu orientador William e fonte de inspiração, profissional e pessoal, com quem tive a oportunidade de conhecer melhor durante o trajeto desta pesquisa e também com quem tive a oportunidade de crescer como pesquisador, aluno e pessoa, por meio de todas as reflexões que tivemos e momentos de confraternização. Aqui aproveito também para agradecer aos professores José Paulo, Sandra e Elisa por todo o apoio e pelos momentos de confraternização.

Aproveito também para agradecer aos professores que participaram do meu exame de qualificação, as professoras: Priscilla e Márcia da Silva, pelas muitas contribuições nesse momento importantíssimo da minha vida acadêmica. Aproveito para agradecer aos professores Maurício e Márcia da Silva por todas as considerações na minha defesa.

Quero agradecer a todos os meus colegas e amigos do Mestrado pelos diversos momentos que passamos juntos, muitas vezes, de dificuldades e de superação, e um agradecimento mais do que especial a Lucélia, Luana e Karen com quem tive a felicidade de trabalhar junto nos seminários das disciplinas de Teoria das Organizações e de Metodologia e que, por conta disso, passamos por momentos de muita reflexão e de superação de nossas próprias limitações.

Quero agradecer aos meus amigos Amanda, Laís, Rodrigo, Fábio Aurélio, Maurício e Julia, por todos os momentos felizes que passamos juntos e por todos os momentos em que compartilhamos nossas dificuldades e superações ao longo de nossa caminhada no Mestrado, seja durante a fase de cumprimento dos créditos, seja na fase de escrita da dissertação. Aproveito também para agradecer a amiga e também colega de Mestrado, Rejane e seu marido William, pela ajuda em formatar o meu projeto de dissertação alguns dias antes do meu exame de qualificação e também a Cristiane por toda ajuda para a elaboração do meu roteiro de entrevista.

Um agradecimento, todo especial, aos meus amigos e colegas de orientação, Fábio Marques e Thais, pelos inúmeros momentos de discussão e, porque não, de inquietações de uma epistemologia: o construcionismo social, até então, desconhecida para mim e que até hoje não a compreendi totalmente.

Também agradeço aos meus colegas de Programa: Bruna, Letícia, Gabriel, Karin, Marco, Steffi, Fernanda Reis, Fernanda Guarnieri, Larissa Meneguello, Renan, Elisa, Fábio Iba, Gabriela, Janaína, Marcel, Cláudia e Jéssica por todos os momentos que compartilhamos nossas experiências e conhecimentos ao longo desse curto período de tempo. E não poderia me esquecer, é claro, do secretário Bruhmer pelas inúmeras garrafas de chá e pelos lembretes de prazos para que pudesse terminar essa dissertação a tempo.

Agradeço também a todos os amigos que fiz durante a disciplina de “Estado, poder: políticas públicas como estratégias de desenvolvimento urbano-regional” e em especial: Rodrigo, Wesley, Thalita, Tânia, Carlos, pelos momentos que passamos juntos, tanto em Brasília quanto em Maringá, e que pudemos instituir, mesmo que por um breve momento, o Ministério da Zueira.

Um agradecimento muito especial a minha amiga Larissa Ruiz Golemba de Britto, quem pude conhecer durante o I SimPPA e que pude compartilhar meus momentos mais difíceis e felizes do Mestrado e também quem colaborou e muito para a realização dessa pesquisa.

Um agradecimento também para todas as pessoas que conheci durante o meu grande primeiro evento que participei, o IV CBEO, em Porto Alegre, em especial: Régis, Nicole e Samara pelos momentos de apoio durante o evento e, é claro, durante os momentos de confraternização.

Um agradecimento a todos os meus entrevistados e aqueles que não pude entrevistar, mas que, de alguma forma, forneceram-me informações indispensáveis à conclusão da minha dissertação.

Enfim, um agradecimento a todos que me ajudaram de uma forma ou de outra e que acabei me esquecendo.

RESUMO

De forma a solucionar os problemas urbanos, como falta de saneamento básico e saúde, os prefeitos tem-se utilizado do planejamento urbano, mais especificamente, da elaboração de planos estratégicos para definirem onde serão alocados os equipamentos urbanos necessários para solucionarem cada um destes problemas. Porém, os municípios carecem também de recursos financeiros já que, mesmo com o processo de descentralização, após a promulgação da Constituição de 1988, eles continuam dependentes dos repasses de recursos oriundos da União e dos Estados. Sob este contexto aparece o Masterplan de Maringá como um plano estratégico de desenvolvimento econômico, social e ambiental para quando a cidade completar cem anos. Este plano se estabelece como uma parceria público-privada. A iniciativa privada é responsável pela viabilidade financeira e a Prefeitura por sua implementação. Entretanto, quando a iniciativa privada passa a liderar este processo, como é o caso do Masterplan de Maringá, mesmo que seja representado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá, o interesse privado acaba prevalecendo sobre o interesse público, estabelecendo-se, assim, um processo de empresariamento urbano. Além disso, apesar de o Masterplan de Maringá se estabelecer por meio de um conselho que representa a sociedade civil maringaense, ele, na verdade, representa apenas uma parcela da população e é negada a participação daqueles que não possuem representatividade junto a este mesmo conselho, negando-se, então, o direito à cidade. Em meio a este contexto, o objetivo deste estudo se constitui em analisar o Masterplan, enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade. De forma a atingir este objetivo, a presente pesquisa, de cunho qualitativo, utilizou-se do diálogo entre a literatura adotada, a respeito de políticas públicas, direito à cidade, *city marketing*, teoria da máquina de crescimento e o processo de descentralização no âmbito do pacto federativo e os documentos obtidos, bem como as entrevistas realizadas com representantes de algumas câmaras técnicas do CODEM e um representante do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão. Os resultados mostram que o Masterplan surge na agenda governamental quando o CODEM coloca a questão do crescimento acelerado e descontrolado como um problema público durante uma reunião entre os membros do referido conselho e o chefe de planejamento das cidades da PricewaterhouseCoopers, com a participação do governo municipal. O Masterplan surge, assim, como uma alternativa para este problema. Trata-se de um plano que compreende duas etapas: na primeira, são levantadas as potencialidades econômicas da cidade e, em segundo momento, é feito o planejamento de onde serão instalados cada equipamento urbano. Há, então, um desalinhamento entre o Masterplan e o Plano Diretor já que, enquanto naquele há a prevalência dos interesses de uma parcela da população e não permite a participação de uma ampla parcela da população, neste o que prevalece é o interesse público e não de uma parcela da população e a participação de todos é considerada na hora de se levantar quais são os problemas existentes e o que fazer para resolvê-los.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Masterplan. Políticas públicas. Direito à cidade. *City marketing*.

ABSTRACT

In order to solve urban problems, such as lack of basic sanitation and health, mayors have used urban planning, more specifically, the preparation of strategic plans to define where to allocate the urban equipment needed to solve each of these problems. However, municipalities also lack financial resources because, even with the decentralization process, after the promulgation of the 1988 Constitution, they remain dependent on transfers of resources from the Union and the states. In this context, the Masterplan de Maringá appears as a strategic plan of economic, social and environmental development for when the city reaches one hundred years. This plan is established as a public-private partnership. The private initiative is responsible for the financial viability and the City Hall for its implementation. However, when private initiative takes the lead in this process, as in the case of the Masterplan de Maringá even though, it is represented by the Economic Development Council of Maringá, private interest prevails over the public interest, thus establishing a Process of urban entrepreneurship. In addition, although the Masterplan de Maringá is established through a council that represents the civil society of Maringá, it actually represents only a portion of the population and is denied the participation of those who do not have representation in the same council, Denying, then, the right to the city. In this context, the objective of this study is to analyze the Masterplan, as a process of constitution of agenda and formulation of public policy, in the light of the discussion about the right to the city. In order to achieve this objective, the present qualitative research used the dialogue between the adopted literature, regarding public policies, the right to the city, city marketing, growth machine theory and the process of decentralization in the scope of the federative agreement and the documents obtained, as well as the interviews with representatives of some CODEM technical chambers and a representative of the Municipal Planning and Management Council. The results show that Masterplan appears in the government agenda when CODEM places the issue of accelerated and uncontrolled growth as a public problem during a meeting between the members of the council and the head of city planning PricewaterhouseCoopers, with the participation of the municipal government. Masterplan thus emerges as an alternative to this problem. It is a plan that comprises two stages: in the first, the economic potentialities of the city are raised and, secondly, the planning of where each urban equipment will be installed. There is, therefore, a misalignment between the Masterplan and the Master Plan since, while in the first, there is the prevalence of the interests of a portion of the population and does not allow the participation of a large portion of the population, in the second, what it prevails is the public interest and not of a portion of the population and the participation of all is considered when it is time to consider what the problems are and what to do to solve them.

Keywords: Urban planning. Masterplan. Public policy. Right to the city. City marketing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da evolução urbana de Maringá entre 1947 e 1960.....	99
Figura 2 – Mapa do uso e ocupação do solo do Município de Maringá	105
Figura 3 – As três áreas do futuro para Maringá	146
Figura 4 – Reportagem da Revista Exame	150
Figura 5 – Logotipo do Masterplan de Maringá.....	153

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 – Entrevistas realizadas.....	29
Quadro 2 – Lista das pessoas indicadas	30
Quadro 3 – Documentos obtidos durante a coleta de dados.....	31
Quadro 4 – Resumo das fontes para a construção da minha narrativa	32

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Nomes dos planos de estrutura em cada país	96
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CODEM Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá

PwC PricewaterhouseCoopers

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
1 INTRODUÇÃO	17
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
2.1 EPISTEMOLOGIA: O CONSTRUCIONISMO SOCIAL	25
2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS PARA A CONSTRUÇÃO DESTA DISSERTAÇÃO	27
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	33
3.1 CIDADE: UM BREVE HISTÓRICO	33
3.1.1 Cidade como espaço e território	38
3.2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	41
3.3 DIREITO À CIDADE ENQUANTO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DE UMA AMPLA PARCELA DA POPULAÇÃO	43
3.4 POLÍTICA URBANA: O PLANO ESTRATÉGICO COMO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	48
3.4.1 Um breve histórico da disciplina de Administração Pública	48
3.4.2 Um breve histórico das escolas e dos cursos que estudam as políticas públicas ..	51
3.4.3 Políticas Públicas e o modelo de Ciclo de Políticas Públicas	55
3.4.3.1 Constituição de agenda	64
3.4.3.2 Formulação de políticas públicas	71
3.4.4 O planejamento urbano	73
3.4.4.1 Máquina de crescimento	75
3.4.4.2 Planejamento como instrumento de City-marketing	83
3.4.4.3 Políticas urbanas e a questão da descentralização no âmbito do pacto federativo	91
3.4.4.4 Masterplan	95
4 A CIDADE DE MARINGÁ: UM BREVE HISTÓRICO DE SEUS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO	98
5 O MASTERPLAN A PARTIR DA HISTÓRIA DE UM AGENTE SECRETO 106	
5.1 A MISSÃO DE COMPREENDER O MASTERPLAN: O DIÁRIO DE MISSÃO DE UM AGENTE SECRETO.....	106
5.2 A PENÚLTIMA PARTE DA MISSÃO DO AGENTE SECRETO: O RELATÓRIO DE MISSÃO.....	137
6. REPORTANDO A MISSÃO AO DOUTOR: UM AGENTE SECRETO AVALIANDO A MISSÃO	166
REFERÊNCIAS	174

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	184
APÊNDICE B – ANOTAÇÃO DE CAMPO – JUCÉLIA.....	185
APÊNDICE C – ANOTAÇÃO DE CAMPO – GODOFREDO.....	187
APÊNDICE D – ANOTAÇÃO DE CAMPO – ROBSON	189

APRESENTAÇÃO

De forma a situar melhor quem é esta pessoa que vos fala, eu criei esta seção com uma pequena descrição de minhas características, sobre como desenvolvi interesse por este tipo de pesquisa e uma pequena reflexão. Então vamos lá!

Meus pais, descendentes de japoneses, optaram por criar sua família aqui no norte do Paraná. Nasci e cresci em Maringá juntamente com meu irmão mais novo e meus pais (pelo menos por um breve momento, até a morte do meu pai um pouco antes de completar oito anos de idade). Minha paixão pelo vídeo game começou ainda durante minha infância e perdura até hoje. Já a minha paixão por mangás e animes começou quando era adolescente e adorava assistir aos animes que passavam na antiga TV Manchete e por isso, de certa forma, colarei a letra de uma música de abertura de um anime. E foi também nesta mesma época que comecei a ler romances policiais, principalmente, os do Sherlock Holmes.

A escolha em me matricular na linha de Empreendedorismo, Inovação e Mercado foi por conta do meu interesse em entender como estava o mercado de *startups* e/ou compreender como se estabelecia um APL. Porém tudo isso mudou quando escolhi o William como orientador que me fez abrir os olhos para algo que nunca pensei: as práticas existentes de empresariamento urbano, conforme mostrava os diversos textos lidos na disciplina de City-marketing e Políticas públicas.

Durante a disciplina, tive a oportunidade de participar da apresentação do plano “Maringá 2030” e foi nesse momento que comprovei que realmente o que os textos diziam aconteciam. E foi assim que optei por estudar o Masterplan de Maringá.

O Masterplan de Maringá é um plano socioeconômico que visa planejar a cidade para quando ela completar cem anos de idade, ou seja, para 2047. Tal plano, liderado pela sociedade civil organizada e representada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM), será feito em duas etapas: na primeira, foi feito um levantamento da situação atual de cada um dos setores econômicos existentes e também de novos setores; já a segunda etapa, fornecerá as diretrizes de planejamento de transporte, saneamento, educação, qualidade de vida, energia, entre outros.

Depois desse breve relato de minha vida, está na hora de fazer uma reflexão anterior a minha dissertação. Para essa reflexão, colarei a letra de uma música de uma banda que toca durante a primeira abertura de um anime que discute a luta de um povo esquecido por aqueles que dominam o mundo. A tradução da letra da música “Raise your flag” da banda “MAN WITH A MISSION” é a seguinte: “Sob pressão você está esperando por direção/Indo para a estrada

sem sua mente/Todos os enganos que eles deram ignorando nossas decisões/Matando a alma que temos dentro de nós/Ninguém mais, mas você é quem eu estou esperando/Nós podemos começar aqui e agora/Medo e circulação/Mas eu estou pronto agora/Nós podemos lutar e amordaçar o mundo antes que ele desapareça/Erga sua bandeira/Grite com sua voz/Grite com sua voz/Grite com toda sua voz/Um dia/Um dia, em algum lugar/Acreditando que chegaremos lá/Venha e erga sua bandeira/Então só erga sua bandeira/Não importa quantas vezes nos sintamos desanimados ou perdidos/Enquanto respirarmos/Enquanto continuarmos/Sonhe conforme nós vagamos/Todos os erros que eu cometi estão borrando minhas reflexões/E é mais do que eu alcancei até agora/Embarcando ou não neste navio depende de sua intenção/Em ser o soldado ou um espectador/Continue lutando e sinta-se desanimado/Erga-se novamente e corra até o fim/Entre o sonho sem fim/De sonho ou porta/Nós podemos lutar e amordaçar o mundo antes que ele desapareça/Erga sua bandeira/Grite com sua voz/Grite com sua voz/Grite com toda sua voz/Um dia/Um dia, em algum lugar/Acreditando que chegaremos lá/Venha e erga sua bandeira/Então só erga sua bandeira/Não importa quantas vezes nos sintamos desanimados ou perdidos/Enquanto respirarmos/Enquanto continuarmos/Sonhe conforme nós vagamos/Quando é o momento?/Cabe a sua própria decisão/O momento para encontrar/Para lutar e provar nossa visão/Quando é o momento?/Para acabar com toda a falsa coalizão/O momento para encontrar/E nós nos moveremos para a nova divisão/Quando é o momento?/Cabe a sua própria decisão/O momento para encontrar/Para lutar e provar nossa visão/Então erga sua bandeira/Então erga sua bandeira/Então erga sua bandeira/E nós nos moveremos para a nova divisão/Erga sua bandeira/Grite com sua voz/Grite com sua voz/Grite com toda sua voz/Um dia/Um dia, em algum lugar/Acreditando que chegaremos lá/Venha e erga sua bandeira/Então só erga sua bandeira/Não importa quantas vezes nos sintamos desanimados ou perdidos/Enquanto respirarmos/Enquanto continuarmos/Sonhe conforme nós vagamos.

O modelo de cidade que temos hoje é uma cidade na qual um grupo de empresários, principalmente aqueles ligados ao setor imobiliário, exerce influência sob como a cidade deve se desenvolver e o prefeito colabora para isso à medida que ajuda a promover a cidade para atrair investimentos com vistas a construir as estruturas que contribuem para a realização dos empreendimentos desejados por esse grupo de empresários. Tem-se, assim, uma cidade na qual segue a lógica do *city marketing*.

Com esse atual modelo de cidade e a letra da música, vem alguns questionamentos: Será que só existe essa forma de pensarmos na cidade onde vivemos? É esse tipo de cidade que queremos? Não estaria na hora de começarmos a nos organizar de forma a garantir uma cidade

na qual todos possam participar, mais ativamente, dos processos de tomada de decisão mais importantes?

Bom era isso que eu queria deixar nessa seção e é com esses questionamentos que eu espero que, você leitor, esteja disposto a ver o Masterplan sob um outro olhar.

1 INTRODUÇÃO

A Segunda Revolução Industrial proporcionou enormes mudanças no que diz respeito aos aspectos tecnológicos e, conseqüentemente, uma maior eficiência na produção agrária. Essas mudanças não afetaram somente a nossa vida no campo, mas também as relações de trabalho das pessoas que habitavam as cidades. Isto se deve ao fato de a população, que então habitava o campo, ter sido incentivada a migrar para o urbano, devido à necessidade de mão de obra para a indústria e de assalariados para a constituição de mercado, respectivamente, como força de trabalho e consumidor. Este processo, conhecido por êxodo rural, acarretou problemas que até então a população urbana não tinha ciência, como o crescimento desordenado das cidades e o agravamento de problemas sociais.

No Brasil, o processo de industrialização teve início na Segunda República (na década de 1930), momento este que, somado à crise do comércio exterior (com as tarifas alfandegárias), o crédito fácil e à diminuição da capacidade brasileira em importar, proporcionou melhores condições para o empreendimento das primeiras indústrias nacionais, principalmente aquelas ligadas aos setores alimentícios e têxteis (LOPES, 2008). As primeiras indústrias foram importantes não somente para atender ao mercado de bens industriais, já existentes, mas também para garantir o nível de emprego. Apesar de o surgimento dessas indústrias não ter acontecido somente em grandes aglomerados urbanos, tratou-se de um desenvolvimento centralizado nas regiões mais ricas do Brasil, quais sejam: São Paulo e o Rio de Janeiro (então Distrito Federal). Com isso, houve um aumento tanto das disparidades regionais quanto da concentração industrial. (LOPES, 2008).

Outro momento muito importante para a industrialização brasileira aconteceu no pós-guerra (a partir da década de 1950). Neste período, houve também a produção de bens duráveis, intermediários e de capital (não se limitando a bens de consumo), o que afetou a estrutura da indústria brasileira. Porém, a mudança não foi somente na estrutura, ela apresentou uma série de características: a baixa absorção de mão de obra, a concentração de produção em empresas de maior porte e nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, a maior participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento industrial (VICECONTI, 1977).

O aparecimento das indústrias afetou diretamente o processo de urbanização no país. Isso pôde ser observado no ritmo de urbanização registrado no período de 1940-1960, quando o crescimento percentual médio por ano da população urbana que morava em cidades com mais de cinquenta mil habitantes saltou de 6,3%, no período entre 1941-1950, para 9,2%, entre 1951-1960. Um crescimento semelhante também se deu nas grandes metrópoles, cuja população era

superior em duas vezes à população de cidades com mais de cinquenta mil habitantes no ano de 1940 (LOPES, 2008).

Entretanto, o crescimento das cidades não se deu somente a partir do surgimento de indústrias, mas também de mudanças na economia rural, cujas alterações ocorreram em função das mudanças de todo o sistema econômico e do surgimento de novas estruturas que propiciaram as condições necessárias para uma maior mobilidade da população, tais como: as comunicações de massa e a constituição do mercado de trabalho substituindo as relações de subsistência no ambiente rural; a concentração de terras nas mãos dos grandes proprietários rurais, em função dos interesses destes e do Estado em desenvolver culturas extensivas com vistas para exportação e geração de divisas (LOPES, 2008).

O aparecimento de dificuldades, como o crescimento desordenado das cidades e dos problemas sociais decorrentes desse processo migratório, ocasionou um aumento nos gastos da União para solucionar, ou ao menos amenizar, os percalços enfrentados pelos Municípios e cujo processo de tomada de decisão, relacionado à gestão de seus recursos, ainda era de responsabilidade do Governo Federal. Os Municípios, além de serem muito dependentes dos recursos oriundos da União, devido ao fato de terem um orçamento muito limitado e insuficiente para atender a todas as suas demandas, ainda não tinham poderes decisórios (ARRETCHE, 1996). Em decorrência, houve cidades que se “desenvolveram” de modo muito desigual e segregado.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios passaram a ser considerados como entes federativos, isto é, dotados de relativa autonomia frente ao aumento na participação orçamentária, porém, com mais responsabilidades e ainda dependentes de repasses da União. Apesar da descentralização em relação à gestão dos recursos, os municípios, em sua maioria os pequenos e médios, não conseguiram ter autonomia financeira, devido à baixa capacidade de arrecadação (ARRETCHE, 1996).

Considerando que impera a baixa capacidade de arrecadação em muitos municípios e que a maioria das cidades se constitui como espaços segregados, a questão que se estabelece é: como os municípios têm pensado e construído o seu desenvolvimento? E com quais recursos?

Outro fato que também merece destaque é a globalização. Segundo Castro e Carvalho (2002), a globalização não somente impactou nos processos políticos e econômicos, como também contribuiu para aumentar tanto a interação quanto a competição de interesses político-econômicos dentro dos territórios de Estados e entre Estados. Castro e Carvalho (2002) apontam que as causas para essas transformações estão na liberalização das contas de capital, o que tem

sido praticado em vários países, no impulso em direção à liberalização comercial desde as rodadas de negociação do GATT, bem como a difusão da democracia pelo mundo.

No Brasil não foi diferente. Os efeitos da globalização também foram sentidos, principalmente, quando sua política econômica externa, na década de 1990, passou a ser marcada por um processo de abertura econômica mais dinâmico e radical do que o observado na década anterior (GENNARI, 2001). Dessa forma, o Brasil não era somente um país que se empenhava em passar da condição de país em desenvolvimento para desenvolvido, adotando para isso políticas de substituição das importações e de planejamento governamental, mas também em se tornar um mercado emergente que se constituísse e se desenvolvesse alinhado aos preceitos neoliberais, seguindo os interesses de corporações transnacionais (GENNARI, 2001).

Neste contexto de globalização e de reestruturação produtiva, com a transição do fordismo para o toyotismo e com a abertura econômica dos Estados, as cidades assumiram um protagonismo competitivo para gerenciar seu desenvolvimento por meio da atração de investimentos vinculados ao empresariamento urbano.

As cidades sentiram seus efeitos a ponto de se proclamarem cidades globais, cujo conceito, atribuído por autores como Marques e Torres (1977), remete ao processo que as metrópoles sofreram durante a globalização, na qual “viram” as atividades industriais serem substituídas pelo setor de serviços. As consequências deste processo, segundo Carvalho (2000), foram: alterações no mercado de trabalho e aumento da desigualdade social.

Além disso, a denominação cidade global trouxe à tona outro aspecto: a competição existente entre as cidades dos diferentes países pela atração do capital externo (CASTELLS; BORJA, 1996). A possibilidade de as cidades concorrerem com cidades de outros países passou a ser considerada à medida que o modelo de abertura econômica foi sendo adotado em países como os EUA (com Ronald Reagan) e a Inglaterra (com Margaret Thatcher), após a instauração de uma crise econômica mundial resultante da Crise do Petróleo na década de 1970. As experiências de Reagan e Thatcher demarcaram o início das políticas neoliberais que, posteriormente, com o Consenso de Washington, espalhou-se para outros países, inclusive no Brasil, como já foi sinalizado.

A elaboração e implementação de planos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e urbano, baseados em uma ampla participação cívica, foi uma maneira que os governos locais encontraram para direcionar melhor seus limitados recursos e, principalmente, para que não fossem muito questionados pela população em geral.

Estes planos estratégicos, conforme apontado por Castells e Borja (1996), acabam por questionar não somente o governo local, mas também seus mecanismos de relacionamento com outras administrações e com os cidadãos, de maneira que o plano, depois de implementado, consiga, também, além de desenvolver economicamente e socialmente a cidade, mudar a imagem que essa projeta no exterior, tudo isso sustentado pelo consenso público e pela parceria público-privado. No entanto, essa metodologia disseminada por Castells e Borja (1996) foi fortemente criticada no Brasil por Vainer (1999) e García (1995), dentre outros. Eles apontam que estes planos estratégicos, associados ao *city marketing*, atendem somente às necessidades de uma pequena parcela da população, qual seja: aqueles que lucram diretamente com a cidade-produto.

A leitura dos textos discutidos em sala de aula no decorrer da disciplina de City-Marketing e Políticas Públicas despertou algumas inquietações a respeito dos planos estratégicos que seguem os preceitos concebidos por Castells e Borja (1996). García (1995) argumenta que a constante busca por capital fez com que “a cidade” adotasse novas estratégias, por meio do marketing, visando atrair também “novos segmentos empresariais e profissionais e o correlato acionamento de novos processos e equipamentos privatizados de consumo como meio de sustentação material e ideológica do contingente migratório” (GARCÍA, 1995, p. 1129). Uma dessas estratégias é a adoção de um plano estratégico que, quando promovido pelo “city marketing”, e em atuação conjunta com os prefeitos que mais parecem vendedores ambulantes, consegue reorganizar o espaço de maneira a garantir as condições necessárias para concorrer com outras cidades ou metrópoles na atração de investimentos (GARCÍA, 1995).

Vainer (1999, p. 5) destaca que esta abordagem concebe a cidade como empresa: “ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações”. Porém, mesmo nesse tipo de cidade, o planejamento estratégico não abre mão da intervenção estatal, ainda que esta esteja submetida aos interesses constituídos e dominantes do mercado (VAINER, 1999).

Vainer (1999) também não deixa de lembrar que sustentar o planejamento urbano por meio do consenso segmentado acaba instaurando uma pátria que é reconciliada sob a égide do empresariamento, pois “o novo modo de planejar constitui oportunidade para a [...] despolíticação planejada” (VAINER, 1999, p. 9-10). Para Vainer (1999), um planejamento estratégico pautado no patriotismo da cidade e centrado no predomínio dos interesses do poder privado, garantido por uma liderança carismática e forte, leva a destruição da cidade como espaço da política e da construção da cidadania.

O direito à cidade também corrobora para a crítica que Vainer (1999) faz ao planejamento estratégico, pautado no patriotismo da cidade, pois, segundo Harvey (2012), o direito à cidade é o “direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual, já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (HARVEY, 2012, p. 74). Porém, não é isso que acontece. Apesar de o direito à cidade ser um direito comum, ele está “restrito, na maioria dos casos, à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais a seu gosto” (HARVEY, 2012, p. 87).

Maringá, historicamente, esteve vinculada ao planejamento urbano. O primeiro plano foi a planta inicial, que segundo Töws (2015), foi elaborada em 1947 pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira e, segundo o mesmo autor, este projeto contemplava todas as funções de uma cidade e refletia todas as experiências urbanísticas anteriores, as quais Jorge de Macedo Vieira empregou em loteamentos como a Vila Maria Alta, Vila Maria Baixa e Jardim Japão, todos na cidade de São Paulo. Mas, com o passar dos anos, a lógica do planejamento urbano, estruturada em Maringá, passou a iluminar prioritariamente o desenvolvimento econômico da cidade, sendo o primeiro deles o plano “Maringá 2020”.

O projeto inicial, elaborado por Jorge de Macedo Vieira, baseava-se nos traçados dos primeiros subúrbios-jardins, nas propostas de Clarence Perry e Clarence Stein, nas recomendações de Camillo Sitte, Saturnino de Brito, Werner Hegeman, Nelson Lewis, entre outros, e no manual de Unwin (CORDOVIL, 2010). Todas essas influências ficam evidentes quando se percebe os aspectos presentes no plano do engenheiro, tais como: o anel externo; as áreas verdes no plano e os parques no centro principal (CORDOVIL, 2010).

No que se refere ao zoneamento, Vieira mostrava uma preocupação maior em ocupar as zonas de acordo com o padrão econômico dos moradores do que com os usos (CORDOVIL, 2010). A autora supracitada também afirma que muitas das zonas delimitadas pelo plano iam ao encontro das estratégias de vendas da Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná, ou seja, a de “valorização das terras por sua localização e tamanho dos lotes” (CORDOVIL, 2010, p. 582).

Gini (2011) enfoca que o documento Maringá 2020, o qual legitimou a criação do plano de mesmo nome, partiu dos preceitos de um planejamento estratégico que pensava a cidade para um futuro um pouco distante e que, segundo Ferreira et al. (2013), seu projeto foi concebido por um arquiteto. Mas, na verdade, segundo Ferreira et al. (2013), sua intenção era atrair interesses econômicos e chamar a atenção para Maringá, de maneira a vigorar o marketing urbano, ou nas palavras de García (1995), o “*city marketing*”.

O plano atual, denominado de Masterplan, também parte dos mesmos preceitos de um planejamento estratégico pensando a cidade em longo prazo, com foco no desenvolvimento econômico. A diferença está na metodologia e no ator que lidera esse processo: por meio da parceria público-privado. O Masterplan entra na agenda de política pública por iniciativa de lideranças políticas da cidade de Maringá, tanto aquelas ligadas à esfera de governo quanto as ligadas à esfera privada. É importante destacar que o protagonismo se estabelece no CODEM (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá), o qual realiza suas reuniões e tem como sede a ACIM (Associação Comercial e Empresarial de Maringá).

De acordo com o CODEM, o Masterplan “é um estudo e plano globais visando o crescimento socioeconômico e urbanístico racional com vistas à qualidade de vida, conforto e segurança adequada aos moradores” (TÖWS, 2015, p. 231). Mas para a elaboração de tal plano, o CODEM contratou um escritório de renome internacional: a PricewaterhouseCoopers, pois, segundo o engenheiro José Carlos Valêncio, trazer empresas como a Price facilita a aproximação com os investidores que desejam aplicar no país (TÖWS, 2015).

Como visto, o Masterplan se estabelece como uma ação pública a partir do CODEM e financiado pela “sociedade civil” via Associação Comercial e Empresarial de Maringá. Diante disso, é importante saber: Por que a sociedade civil está interessada em elaborar um plano estratégico como o Masterplan? Quais os seus interesses nele? Mas estes questionamentos são somente os iniciais, pois quando o então prefeito, Roberto Pupin, assinou um termo de cooperação com a “sociedade civil”, de modo a garantir o acesso da Prefeitura aos resultados do Masterplan (MARINGÁ, 2015), levantaram-se outros questionamentos: Como são as relações entre os agentes públicos e os do terceiro setor (autoproclamados sociedade civil organizada)? Por ser uma política pública de planejamento, concretizada através da parceria público-privado, ela estabelecerá medidas que sejam alinhadas ao interesse público?

Depois de realizado um levantamento bibliométrico de tudo que foi produzido na Administração nos últimos cinco anos, não foi encontrado nenhum outro município que tenha trabalhado com o Masterplan. Diante disso, ficam algumas perguntas: Por que Maringá coloca um plano estratégico como o Masterplan na agenda de políticas públicas e outras cidades brasileiras não?

Todos esses questionamentos despertaram um interesse pela compreensão do Masterplan e nos levaram ao seguinte problema de pesquisa: O Masterplan, enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, contempla práticas de apropriação do direito à cidade?

Na tentativa de responder a esta pergunta, a presente pesquisa buscou atingir o seguinte objetivo geral: analisar o Masterplan, enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade. Para alcançá-lo, delimitou-se os seguintes objetivos específicos:

a) compreender os aspectos conceituais e teóricos sobre o Masterplan, o processo de constituição de agenda e de formulação de políticas públicas e o direito à cidade;

b) entender quando se iniciou o Masterplan, qual problema o fundamenta e de que modo ele tem se desenvolvido em Maringá;

c) conhecer quem toma as decisões e como se dá as relações entre poder público e sociedade civil e o mercado para a construção do referido plano.

A justificativa deste trabalho se dá, tanto por conta da pertinência teórica ao discutir o protagonismo de atores no processo de agenda e formulação de políticas públicas, quanto empiricamente, no sentido de se conhecer a estruturação das relações políticas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento de Maringá, bem como as relações entre os atores públicos e privados no município. Além disso, a partir do levantamento bibliométrico dos últimos cinco anos junto ao Portal de Periódicos da CAPES, na área de Administração, acerca do planejamento urbano e do direito à cidade, não foram encontrados artigos que tratassem de modo convergente os dois conceitos e isso pode representar um avanço nos estudos acerca do planejamento urbano enquanto política pública, já que a utilização de uma vertente teórica de perspectiva crítica, no caso o direito à cidade, possibilita estudar quais são os interesses de cada um dos atores envolvidos no processo de elaboração do Masterplan. Isso se deve, principalmente, ao fato de o Masterplan se estabelecer como uma metodologia nova no que se refere ao planejamento urbano.

Além disso, este trabalho contribuiu para o avanço dos estudos relacionados ao planejamento urbano, pautado na parceria público-privada, pois confirmou-se, pelo menos no Masterplan, que esse tipo de planejamento é pensado de forma a atender aos interesses dos empresários, já que as demandas deles representam a demanda do restante da população.

Quanto à estrutura do trabalho, o mesmo está dividido em: introdução, procedimentos metodológicos, referencial teórico, história da cidade de Maringá a partir de seus planos, nossa inserção no campo, os resultados da pesquisa, considerações finais, referências, apêndices e anexos. Na presente seção, fez-se uma contextualização do tema pesquisado para fornecer as condições necessárias para sua problematização, baseada no referencial teórico adotado. Na seção seguinte, referente à metodologia, foi apresentada a epistemologia que norteia o estudo, o tipo de pesquisa, bem como os procedimentos para coleta e análise dos dados auferidos. No

referencial teórico, foi abordada a literatura referente à cidade, às políticas públicas (e urbanas), bem como ao *city marketing* e ao direito à cidade.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1 EPISTEMOLOGIA: O CONSTRUCIONISMO SOCIAL

O Construcionismo Social se constituiu a partir da perspectiva acadêmica sobre a pós-modernidade, cuja definição, segundo Lyotard (1984 apud MOSCHETA, 2014, p. 33), “se caracteriza pela incredulidade em relação às metanarrativas, que são modos de falar sobre algo que legitimam a si mesmos como válidos, completos e universais”. Para Lyotard, quando a ciência opta por realizar estudos os quais objetivam comprovar uma teoria, por meio da criação de esquemas teóricos que, após serem testados, passam a ser válidos, completos e universais, o intelectual deve considerar que esta se constitui em uma maneira de fazer ciência. E por isso, o intelectual deve “suspeitar de toda forma de consenso e procurar a multiplicidade de modos inteligíveis de compreensão” (LYOTARD, 1984 apud MOSCHETA, 2014, p. 33).

Nesse sentido, segundo Moscheta (2014), a pós-modernidade situa o discurso da ciência moderna como apenas uma maneira de se enxergar a realidade. Em outras palavras, o discurso pós-moderno vê o discurso da ciência moderna como uma metanarrativa à medida que essa “presume um modo único e mais verdadeiro de conhecer uma realidade definida como coesa e acessível” (MOSCHETA, 2014, p. 33). Ao enxergarmos cada uma das teorias existentes para explicar o mundo como apenas uma maneira de se ver, passamos a interrogá-las, incessantemente, com o intuito de contarmos histórias tendo como base diferentes narrativas (MOSCHETA, 2014).

Todo esse processo, de transição da modernidade à pós-modernidade, “se constrói como um campo que se alimenta da contribuição de várias disciplinas e que pode ser situado em diferentes momentos históricos” (BUTLER, 2002, apud MOSCHETA, 2014, p. 36).

Com o intuito de melhor entender o construcionismo social, é necessário conhecermos quais são os pressupostos que envolvem essa posição epistemológica. Vilela e Souza (2014) destacam os quatro pressupostos do Construcionismo Social. De acordo com Vilela e Souza (2014), são eles:

os termos por meio dos quais explicamos o mundo e a nós mesmos não são ditados pelos objetos estipulados por esses relatos; os termos e as formas por meio das quais alcançamos o entendimento do mundo e de nós mesmos são artefatos sociais, produtos de trocas históricas e culturalmente situadas entre as pessoas; o grau em que uma dada explicação do mundo ou do eu é sustentada no tempo não é dependente de sua validade objetiva, mas das vicissitudes do processo social; a linguagem deriva seu sentido dos encontros humanos a partir da maneira que funciona dentro dos padrões de relacionamento e avaliar

as formas de discurso existentes é avaliar padrões da vida cultural (VILELA E SOUZA, 2014, p. 52-61).

A partir desses pressupostos, percebemos que os termos utilizados para compreender a realidade à nossa volta só são válidos a partir do momento que alguém os reconhece. Além disso, por estarmos envoltos em um mundo onde as pessoas estão histórica e culturalmente situadas, não há o melhor jeito de descrever a realidade, já que para isso utilizamos da linguagem e esta também é socialmente construída e fruto de processos históricos e culturais.

Partindo do entendimento de que a realidade é construída socialmente e que as teorias existentes para explicá-la são apenas uma maneira de enxergá-la, ao contar uma história, o pesquisador assume uma posição de alguém que visa “encontrar meios de recontar ou re-narrar histórias socialmente construídas, dando visibilidade ao(s) sentido(s) que se encontra(m) oculto(s) no(s) registro(s)” (BORGES, 2013, p. 33).

As narrativas (textos em forma de contos, histórias reais e de ficção, textos históricos, documentos, textos religiosos, filosóficos e científicos, peças de teatro, músicas, filmes, óperas, etc.), compostas por histórias e palavras, cujos significados são construídos a partir de diferentes contextos quando foram empregadas, são polifônicas (BORGES, 2013). Borges (2013) reforça, ainda, que elas são construídas a partir do princípio dialógico, isto é, as narrativas adquirem sentido relacional, além de histórico (BORGES, 2013).

Em resumo, a narrativa

se constrói a partir da produção de sentidos em um texto organizado por meio da relação lógico-semântica entre funções e atores. Além disso, os fatos que estruturam uma história precisam configurar movimento cronológico (o que não quer dizer linear) e lógico, bem como apresentar transformações (BORGES, 2013, p. 35).

O pesquisador, com o objetivo de melhor compreender a realidade, realiza uma investigação no campo-tema. Spink (2003, p. 28) adota a definição de campo-tema, conforme Lefebvre (1991), entendendo-o como “complexo de redes de sentidos que se interconectam, é um espaço criado, herdado ou incorporado pelo pesquisador ou pesquisadora e negociado na medida em que este busca se inserir nas suas teias de ação”.

Esta pesquisa, por adotar uma abordagem construcionista social, utilizou-se de narrativas as quais se constituem, na verdade, “em uma tentativa de confrontar, entrecruzar e ampliar os saberes” (SPINK, 2003, p. 38). E para isso, “precisamos também buscar meios e formas de narrar e veicular nossos estudos que incluem e não excluem; que apoiam os debates e não afastam e excluem os debatedores” (SPINK, 2003, p. 38).

2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS PARA A CONSTRUÇÃO DESTA DISSERTAÇÃO

A epistemologia do construcionismo social, na “tentativa de confrontar, entrecruzar e ampliar saberes” (SPINK, 2003, p. 38), utiliza-se de narrativas cuja construção se dá a partir da produção de sentidos em um texto organizado por meio da relação lógico-semântica entre funções e atores. Além disso, os fatos que estruturam uma história precisam configurar movimento cronológico (o que não quer dizer linear) e lógico, bem como apresentar transformações (BORGES, 2013, p. 35).

Mas somente isto não basta, pois é preciso buscar “meios e formas de narrar e veicular nossos estudos que incluem e não excluem; que apoiam os debates e não afastam e excluem os debatedores” (SPINK, 2003, p. 38). Assim, ao dar voz àqueles que nem sempre são ouvidos, ou seja, aqueles que são excluídos, precisamos registrar cada uma dessas narrativas.

O registro destas histórias é necessário para a elaboração dessa narrativa, a qual pode ser caracterizada como pesquisa qualitativa, pois tal termo, segundo Denzin e Lincoln (2006, p. 23), “implica uma ênfase sobre as qualidades das entidades e sobre os processos e os significados que não são examinados ou medidos experimentalmente [...] em termos de quantidade, volume, intensidade ou frequência”. Isto também explica o porquê de pesquisadores qualitativos ressaltarem a natureza socialmente construída da realidade, bem como a relação muito próxima que o pesquisador tem com o objeto de estudo, ou, neste caso, com o campo-tema, e o porquê de esses pesquisadores enfatizarem a natureza que é repleta de valores da investigação (DENZIN; LINCOLN, 2006).

As histórias serão contadas pelos entrevistados por meio de entrevistas semiestruturadas, visto que a condição de existência da entrevista está na compreensão do mundo da vida dos entrevistados e de grupos sociais específicos. Ela pode ser usada para fornecer uma “descrição detalhada” de um meio social específico e servir de base para pesquisas (GASKELL, 2002). A entrevista semiestruturada, de acordo com Boni e Quaresma (2005), é aquela que combina perguntas abertas e fechadas, na qual o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

O caráter mais próximo ao de uma conversa informal, devido a uma maior interação entre o entrevistador e o entrevistado, pode, conseqüentemente, favorecer o entrevistado a falar sobre assuntos mais complexos e delicados (BONI; QUARESMA, 2005).

Além dessa vantagem, Creswell (2007, p. 19) elenca mais outras duas, ao afirmar que esse tipo de entrevista “permite ao pesquisador “controlar” a linha de questionamento; participantes podem fornecer informações históricas”.

Boni e Quaresma (2005) destacam algumas desvantagens em relação a entrevista semiestruturada. Do lado do entrevistador, há uma escassez de recursos financeiros e a necessidade de se dedicar a um tempo para a realização da entrevista, e, do lado do entrevistado, insegurança em relação ao seu anonimato e sua possível retenção de informações importantes (BONI; QUARESMA, 2005).

No que diz respeito à seleção dos entrevistados, essa se deu, em um primeiro momento, por meio da seleção por conveniência, de modo a identificar quem são os atores envolvidos no processo de elaboração do Masterplan. A seleção desse grupo inicial de entrevistados se deu a partir da leitura da tese de Töws (2015), na qual o autor destaca o protagonismo do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) em definir como será este plano e no acompanhamento dos serviços prestados pelas empresas contratadas e que são conhecidas internacionalmente. Com essa seleção, esperou-se abranger os atores pertencentes aos mais diversos setores, tanto da esfera pública, quanto da sociedade civil, e que foram classificados em grupo e subgrupos assim definidos:

- Instituições:
- Prefeitura do Município de Maringá: Secretário de Planejamento e Urbanismo
- CODEM (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá): uma pessoa de cada câmara técnica e de comissões
- Agricultura e agroindústria;
- Atração de investimentos e integração tecnológica;
- Câmara técnica de serviços de saúde;
- Câmara técnica do aeroporto;
- Comissão cinturão verde;
- Comissão especial de energia;
- Construção civil e setor imobiliário;
- Indústria têxtil e do vestuário;
- Qualificação e treinamento profissional;
- Região metropolitana de Maringá;
- Shopping a céu aberto.
- Conselho Municipal de Planejamento e Gestão: uma pessoa de cada setor
- Representante do Poder Executivo Municipal

- Representante do Poder Legislativo
- Instituição de Ensino Superior
- Conselhos Municipais
- Assembleia de Planejamento
- Organizações da Sociedade Civil
- Observatório das Metrôpoles de Maringá.

De forma a garantir o anonimato dos entrevistados, designou-se nomes fictícios, como se pode ver no quadro abaixo. O mesmo quadro aponta qual instituição o entrevistado representa e o cargo ou função exercida na instituição ou na câmara técnica do CODEM.

Apesar de, inicialmente, ter sido considerado entrevistar, ao menos, um representante de cada setor do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão, isso não se concretizou porque, de acordo com um dos representantes deste Conselho, o mesmo não está diretamente envolvido no Masterplan e, por isso, optou-se em não entrevistar os demais representantes.

Quadro 1 – Entrevistas realizadas

Nome fictício do entrevistado	Instituição representada	Função ou cargo exercidos na instituição ou na câmara técnica do CODEM
Ana	UEM	Representante da UEM no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão
Flávia	Escritório de arquitetura	Membro da câmara técnica da construção civil e do setor imobiliário
Bianca	Observatório das Metrôpoles	Pesquisadora
Camila	SEBRAE	Membro da câmara técnica de atração de investimentos e integração tecnológica
Bárbara	Empresa de recrutamento e seleção de pessoas	Membro da câmara técnica de treinamento e qualificação profissional
Andreia	Sindicato Rural de Maringá	Membro da câmara técnica da agroindústria

Fonte: Elaborado pelo autor.

De forma a abranger pessoas que não faziam parte da primeira seleção de entrevistados, fiz uma segunda seleção de entrevistados, utilizando-se da técnica de amostragem não-probabilística conhecida por amostragem do tipo bola de neve (snowball), definida por Vinuto (2014) como:

uma forma de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência, ou seja, a partir desse tipo específico de amostragem não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa, mas torna-se útil para estudar determinados grupos difíceis de serem acessados (VINUTO, 2014, p. 203).

Vinuto (2014) ainda explica como é a sua execução:

A execução da amostragem em bola de neve se constrói da seguinte maneira: para o pontapé inicial, lança-se mão de documentos e/ou informantes-chaves, nomeados como sementes, a fim de localizar algumas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa, dentro da população geral. [...] Em seguida, solicita-se que as pessoas indicadas pelas sementes indiquem novos contatos com as características desejadas, a partir de sua própria rede pessoal, e assim sucessivamente e, dessa forma, o quadro de amostragem pode crescer a cada entrevista, caso seja o interesse do pesquisador (VINUTO, 2014, p. 203).

Quanto às pessoas indicadas pelos primeiros entrevistados, nenhuma dessas concedeu entrevistas, como será visto na seção posterior à seção escrita a respeito da cidade de Maringá, a qual apresenta nossa inserção no campo.

De forma a melhor visualizar quem foram as pessoas indicadas, segue abaixo o quadro 2, no qual listam-se quais foram as pessoas indicadas pelos primeiros entrevistados e assim como na lista dos entrevistados, foram atribuídos nomes fictícios.

Quadro 2 – Lista das pessoas indicadas

Nome fictício do entrevistado	Pessoa(s) indicada(s)
Ana	<ul style="list-style-type: none"> • Godofredo (proprietário de uma construtora) • Flávia (arquiteto)
Flávia	<ul style="list-style-type: none"> • Godofredo (proprietário de uma construtora) • Robson (diretor geral do CODEM)
Bianca	<ul style="list-style-type: none"> • Antônio (arquiteto) • João (arquiteto)
Camila	Robson (diretor geral do CODEM)
Bárbara	Jucélia (ex-funcionária do CODEM)
Andreia	Sem indicação de pessoas

Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas, realizadas entre novembro e dezembro de 2016, duraram de trinta a quarenta e nove minutos, foram gravadas e, por conseguinte, devidamente, transcritas. Após

esses dois processos, foi possível acessar os dados primários que, necessariamente, passaram por uma leitura com o intuito de construir a narrativa (história) da presente pesquisa. Nessa etapa não se utilizou de uma técnica de análise de dados. Foi realizado um diálogo entre as falas dos entrevistados, os documentos obtidos, as anotações de campo e o referencial teórico adotado. No que diz respeito à apresentação da história sobre o Masterplan à luz do direito à cidade, bem como minha inserção no campo, desenvolvi uma narrativa fictícia sobre um agente secreto, a qual será apresentada em uma seção posterior, pois essa foi a forma encontrada para “recontar ou re-narrar histórias socialmente construídas, dando visibilidade ao(s) sentido(s) que se encontra(m) oculto(s) no(s) registro(s)” (BORGES, 2013, p. 33). No que diz respeito às anotações de campo, essas serão apresentadas, integralmente, nos anexos.

A narrativa que prevalece na presente pesquisa é a que está presente nos documentos. Esses documentos, cedidos pelo CODEM, sustentarão ou farão uma contraposição às narrativas contadas pelos entrevistados e serão melhor detalhados no quadro 2. Esses dados secundários e primários foram lidos de modo minucioso para que fosse possível construir minha narrativa numa perspectiva crítica, baseada na releitura da literatura¹ que versa sobre o planejamento urbano; políticas públicas e, principalmente, o direito à cidade.

Quadro 3- Documentos obtidos durante a coleta de dados

Instituição que forneceu os dados	Documentos fornecidos
CODEM	Maringá 2030
	Anuário da Economia de Maringá 2016-2017

Fonte: Elaborado pelo autor.

De modo a entender o que leva o município de Maringá a adotar um plano estratégico como o Masterplan, esta pesquisa fez uso da “Teoria da máquina de crescimento”, desenvolvida por Logan e Molotch (1987), para compreender quais são os motivos que levam as elites das cidades a escolherem quais problemas entrarão na agenda governamental.

De forma a melhor situar a importância dada a cada um dos registros, foi elaborado o quadro 4 com um resumo das fontes que forneceram os dados, sejam eles primários ou secundários, para que fosse possível construir minha narrativa a respeito do Masterplan.

¹ Apesar de a literatura adotada estar alinhada ao Materialismo histórico-dialético, ela faz parte de uma linha não-ortodoxa, devido a centralidade estar na cidade e não no trabalho.

Quadro 4 - Resumo das fontes para a construção da minha narrativa

Dados	Instituição vinculada ou que forneceu os dados	Fonte das narrativas	Instrumentos de coleta
Primários	CODEM	Membro da Câmara Técnica de Agricultura e Agroindústria	Entrevista semiestruturada
		Membro da Câmara Técnica de Atração de Investimentos e Integração tecnológica	
		Membro da Câmara Técnica da Construção Civil e do setor imobiliário	
		Membro da Câmara Técnica de Qualificação e treinamento profissional	
	Conselho Municipal de Planejamento e Gestão	Representante das Instituições de Ensino Superior	
Observatório das Metrôpoles	Pesquisadora		
Secundários	CODEM	Documentos	

Após apresentar esta seção de procedimentos metodológicos a qual incluiu a epistemologia adotada e toda a metodologia empregada para realizar esta pesquisa, apresentarei na seção 3 toda a literatura adotada.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 CIDADE: UM BREVE HISTÓRICO

Como foi dito no início, o desenvolvimento industrial, proporcionado pela Revolução Industrial, acabou não apenas por reforçar o papel produtivo da cidade, como também foi a partir dessa revolução que as cidades passaram a ser entendidas como “formas espaciais produzidas socialmente, mudam efetivamente, recebendo reflexos e dando sustentação a essas transformações estruturais que estavam ocorrendo alinhadas ao modo de produção capitalista” (SPOSITO, 2008, p. 51).

No entanto, mais do que isso, as cidades europeias constituíram-se em espaços de concentração de capital e também em espaços do poder econômico e político, além de reserva de força de trabalho (SPOSITO, 2008). A cidade, segundo Maricato (2013, p. 140), passa a se constituir “[...] como espaço de reprodução do capital” onde o que prevalece é o interesse do grupo detentor de capital cuja preocupação está na maneira como o capital moldará o ambiente urbano de acordo com suas necessidades ou interesses (MARICATO, 2013). E, de maneira a sustentar a lógica da cidade como espaço de reprodução do capital, o grupo detentor de capital passou a realizar investimentos cada vez maiores, sendo que para isso necessitavam de uma expansão de seu mercado consumidor para níveis regional, nacional e internacional (SPOSITO, 2008). A consequência disso foi um afastamento das condições de produção no campo e, conseqüentemente, a transformação dos trabalhadores rurais em consumidores dos produtos essenciais à sua sobrevivência (SPOSITO, 2008).

Em contraposição aos desejos desse grupo detentor de capital, formado pelos seguintes capitais: incorporação imobiliária, construção de edificações, construção pesada ou de infraestrutura e capital financeiro imobiliário, está “o grupo de trabalhadores cujo desejo baseia-se no habitar a cidade e não na especulação e geração de excedentes” (MARICATO, 2013, p. 141). Em outras palavras, o grupo de trabalhadores só queria, segundo Maricato (2013, p. 141), “moradia e serviços públicos, mais baratos e de melhor qualidade referenciados ao seu poder de compra”. O conflito de interesses entre essas duas classes se reflete tanto na forma como cada pessoa obtém os produtos necessários para sua sobrevivência, quanto na desigualdade de poder existente entre essas classes antagônicas. Rolnik (1995) completa ao dizer que essa relação desigual entre as classes (uma detentora de capital e a outra de mão de obra) mostra uma visível divisão do trabalho, a qual “produz e repõe uma hierarquia que se expressa claramente em termos espaciais” (ROLNIK, 1995, p. 21). Assim, “o espaço foi sendo produzido

socialmente para atender a esta nova realidade – a de uma economia com forte base no desenvolvimento industrial” (SPOSITO, 2008, p. 54).

Essa mesma divisão do trabalho, originada da relação entre a classe dominante e dominada, leva a existência de uma cidade compreendida como mercado (ROLNIK, 1995). Segundo Rolnik (1995), a criação de um mercado acontece quando a cidade passa a “aglomerar num espaço limitado uma numerosa população [...]. E assim se estabelece não apenas a divisão de trabalho entre campo e cidade [...], mas também uma especialização do trabalho no interior da cidade” (ROLNIK, 1995, p. 26).

Rolnik (1995) ainda complementa ao garantir que

quando esta divisão do trabalho se estabelece, a cidade deixa de ser apenas a sede da classe dominante, onde o excedente do campo é somente consumido para se inserir no circuito da produção propriamente dita. Desta maneira, o trabalho de transformação da natureza é iniciado no campo e completado na cidade, passando o camponês a ser consumidor de produtos urbanos estabelecendo-se então a troca entre o campo e a cidade (ROLNIK, 1995, p. 27).

O capital, quando vê seus interesses serem atendidos à medida que produzem e exploram o espaço urbano, passa a enxergar a cidade como uma mercadoria qualquer, isto é, um produto que é fruto de determinadas relações de trabalho (MARICATO, 2013). A terra urbana, segundo Maricato (2013, p. 141), constitui-se, assim, “em uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária seu motor central”.

As redes urbanas, aliadas à expansão do modo de produção capitalista, começaram a constituírem-se de modo hierárquico, em grandes aglomerados urbanos – denominados de metrópoles –, espaços de concentração de capital, de meios de produção e *locus* da gestão do próprio modo de produção (SPOSITO, 2008). Mas as metrópoles, segundo SPOSITO (2008, p. 54) “subordinavam outras de tamanho médio e as de tamanho médio, por sua vez, exerciam o papel de elo de ligação com os pequenos centros”, o que levou ao crescimento cada vez mais desordenado desses pequenos centros que não estavam preparados para se desenvolverem em parceria com as metrópoles.

A partir do momento em que essas pequenas cidades passam a crescer de modo desordenado, elas acabam, segundo Sposito (2008), tornando:

centro a área antes compreendida por todo núcleo urbano, formando-se ao seu redor uma faixa nova, considerada a periferia. A periferia era entendida como uma espécie de território livre da iniciativa privada, onde, de forma independente, surgiram bairros de luxo (para abrigar os

ricos emigrados do centro), bairros pobres (onde moravam mais assalariados e recém-emigrados do campo), unidades industriais maiores, depósitos (SPOSITO, 2008, p. 56).

Tal desordem explica-se pelo fato de o Estado abandonar suas formas de controle público. O Estado deixou, assim, de elaborar planos, regulamentos e até mesmo fiscalizar a maneira como a cidade vinha sendo produzida. A referida autora vai além ao destacar que o “Estado passou ele mesmo a atuar como especulador, vendendo muitos terrenos públicos para pagar suas dívidas. A classe dominante aproveitou para realizar seus investimentos imobiliários” (SPOSITO, 2008, p. 56). Assim, as cidades, os bairros e as casas passavam a ser determinados pelos interesses da iniciativa privada. Em outras palavras, pelos interesses do capital (SPOSITO, 2008). Porém, isso não impediu que houvesse conflitos entre os membros dessa classe dominante, já que havia divergências entre o capital em geral e o capital imobiliário, divergências internas a frações do capital imobiliário pela disputa dos ganhos, além da divergência entre proprietários de imóveis e capital imobiliário (MARICATO, 2013, p. 142).

Sposito (2008) complementa ao afirmar que esse crescimento desordenado também pôde ser visualizado a partir do momento em que o desenvolvimento industrial incentivou a vinda de grandes contingentes populacionais para trabalhar em suas fábricas, havendo, assim, um aumento populacional, o qual não trouxe somente problemas urbanos, como a falta de coleta de lixo, de rede de água e esgoto; ruas estreitas para a circulação; poluição de toda ordem; moradias apertadas e falta de espaço para o lazer, como também incentivou um comportamento individual e a separação espacial das classes sociais dentro da cidade em bairros pobres e bairros ricos. Sposito (2008) ainda recorda que as áreas residenciais ricas, com o tempo, começaram a se afastar em direção a áreas mais limpas. Mas isso não impediu que a densidade continuasse sendo sua principal característica, visto que os novos edifícios ainda eram construídos na linha da rua (SPOSITO, 2008). A autora complementa afirmando “ter uma residência individualizada cercada de espaços era sinal de prestígio social, só possível para os mais ricos” e tais características também já podiam ser observadas, segundo Rolnik (1995), nos palácios e nos templos cujas suntuosidades reforçam uma organização baseada na exploração e privilégio.

Na tentativa de superar os problemas ditos urbanos, visualizados na segunda metade do século XIX, “o poder público estabeleceu regulamentos e executou obras: a administração passou a gerir/planejar os espaços urbanos” (SPOSITO, 2008, p. 59). Entre os regulamentos e obras, pode-se destacar a aprovação de leis sanitárias e a implantação de redes de água e esgoto (SPOSITO, 2008). Além disso, o poder público também exerce o seu papel na produção desse espaço urbano. Ele é, de acordo com Maricato (2013), responsável por controlar o uso e

ocupação do solo, por meio de leis e planos, mas também controla o fundo público para investimentos (MARICATO, 2013). Em resumo, cabe ao Estado a função de intermediar a distribuição de lucros, juros, rendas e salários, seja de maneira direta ou indireta (MARICATO, 2013). Dessa forma, o Estado é necessário e fundamental para a existência de uma cidade, classificada por Rolnik (1995) como cidade política. Em outras palavras, uma cidade que é mais do que um aglomerado de indivíduos (chamados de massa), sendo também responsável pelo ordenamento e regulação do fluxo desses indivíduos. Para isso, ela conta com regulamentos e organizações que colaboram com a gestão da vida coletiva (ROLNIK, 1995).

Essa autoridade político-administrativa, encarregada de sua gestão, surgiu “da necessidade de organização da vida pública na cidade. Na história da cidade, sua primeira forma é a de um poder altamente centralizado e despótico: a realeza” (ROLNIK, 1995, p. 20). Assim, no início, as cidades caracterizavam-se enquanto espaços marcados por relações de poder entre a classe dominante (representada pelas figuras dos reis, sacerdotes, guerreiros e escribas), detentora do poder militar e, conseqüentemente, político, e a classe dominada (representada pelos artesãos, empregados camponeses e escravos).

Ao gerir ou planejar os espaços urbanos, houve uma remodelagem do centro, que resultou na abertura de corredores de trânsito (SPOSITO, 2008). Além disso, tal reconfiguração possibilitou a visualização de uma cidade mais “moderna”, a qual substituiu construções antigas por edificações mais uniformes e com mais andares, e tudo isso foi feito em nome do melhor aproveitamento dos espaços. Mas, mais do que a remodelagem do centro, o planejamento urbano levou a criação de “imensos bairros operários, marcados por alta densidade e por uniformidade” (SPOSITO, 2008, p. 60). Essa medida, sob a justificativa do melhor aproveitamento do espaço, tinha, na verdade, outro interesse: obter maiores lucros (SPOSITO, 2008).

Porém, por mais que o planejamento urbano tenha levado à criação desses imensos bairros operários uniformes e de alta densidade, isso não impediu o aparecimento de conflitos entre os próprios trabalhadores, em especial, entre proprietários e os não proprietários (MARICATO, 2013). De acordo com a autora, os trabalhadores proprietários participam do conjunto dos privilegiados que se apropriam de rendas imobiliárias, ou seja, se apropriam de uma riqueza que parece flutuar no espaço e aterrissa em determinadas propriedades, graças a atributos que podem estar fora delas – postura da lei de zoneamento, um novo investimento, público ou privado, feito nas proximidades etc. Evidentemente, a capacidade de absorção dessa riqueza que, aparentemente, paira no ar e se “cola” à propriedade imobiliária sob a forma de

renda ou valorização da mesma, é maior por parte dos capitalistas do ramo imobiliário do que pelo trabalhador que tem uma modesta moradia (MARICATO, 2013, p. 142).

Porém, Rolnik (1995, p. 24) recorda que há outra luta, “uma luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano que define também esta dimensão. Isto fica mais evidente durante as grandes manifestações civis, quando o espaço público deixa de ser apenas cenário da circulação do dia-a-dia para assumir o caráter de civitas por inteiro”. Os comícios, passeatas ou barricadas, constituem-se, assim, em maneiras de desafiar o poder urbano, através da apropriação simbólica de terras públicas (ROLNIK, 1995). A autora ainda complementa que, em períodos de festa, marcados pela presença de pessoas oriundas das mais diversas classes sociais, o território passa a manifestar a comunidade urbana com suas divisões, hierarquias, conflitos, solidariedades e alianças.

Rolnik (1995) resume toda essa relação entre o morador da cidade e o poder urbano ao argumentar que:

a relação morador da cidade/poder urbano pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante da cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos (ROLNIK, 1995, p. 21-22).

Para Rolnik (1995, p. 17), “as formas e tipologias arquitetônicas, desde quando se definiram enquanto habitat permanente, podem ser lidas e decifradas, como se lê e decifra um texto”. Tal constatação pode ser facilmente notada, segundo Rolnik (1995), ao visitar cidades históricas como Salvador e Ouro Preto, nas quais construções mais antigas chocam-se com as mais recentes e aquelas acabam se tornando espaços representantes da marginalidade em substituição a espaços outrora símbolos de opulência e poder. Rolnik (1995, p. 18) conclui afirmando que “a arquitetura da cidade é ao mesmo tempo continente e registro da vida social: quando os cortiçados transformam o palacete em maloca estão, ao mesmo tempo, ocupando e conferindo um novo significado para um território; estão escrevendo um novo texto”.

Além disso, ao pensar na construção de templos os quais possuem seus próprios padrões arquitetônicos, Rolnik (1995) destaca a importância que estes tiveram no surgimento das cidades, denominadas de cidades-íãs, ao agirem como íãs que reuniam um grupo: “Sua edificação consolidava a forma de aliança celebrada no cerimonial periódico ali realizado. Deste modo, a cidade dos deuses e dos mortos precede a cidade dos vivos, anunciando a sedentarização” (ROLNIK, 1995, p. 14). A referida autora complementa ao afirmar que o

empreendimento das novas construções implicava a existência de um trabalho organizado, o qual, por sua vez, estabelecia a necessidade de alguma forma de normalização e regulação internas. Assim, os construtores de templos, ao mesmo tempo em que fabricavam um habitat sobre a natureza primeira, estruturavam-se enquanto organização política, lançando-se conjuntamente em um projeto de dominação da natureza (ROLNIK, 1995).

Todas essas características elencadas anteriormente marcam, de acordo com Sposito (2008, p. 60), “as bases da estrutura urbana das cidades de hoje”, mesmo que haja diferenças de padrão arquitetônico. Essas diferenças de padrão arquitetônico refletem apenas uma nova forma de habitar, pois, segundo Rolnik (1995), o habitar ganha uma dimensão completamente nova, uma vez que se fixa em uma memória que, ao contrário da lembrança, não se dissipa com a morte. Não são somente os textos que a cidade produz e contém (documentos, ordens, inventários) que fixam essa memória; a própria arquitetura urbana cumpre também este papel (ROLNIK, 1995, p. 17).

Tentar definir a cidade é de suma importância para esta pesquisa, tendo em vista que ela versa sobre o plano estratégico da cidade de Maringá para o ano de 2047, ou seja, trata-se de uma análise sobre o pensar a cidade em um contexto capitalista e democrático. Para isso, realizou-se, inicialmente, leituras de obras que versam sobre a cidade e sobre a cidade enquanto espaço e território.

3.1.1 Cidade como espaço e território

A cidade pode ser compreendida a partir de preceitos ligados à Geografia, principalmente, de conceitos acerca da cidade como espaço e território. O conceito de território, apesar de a sua centralidade estar na Geografia, aos poucos foi apropriado pelos estudos organizacionais.

Ao partir da concepção de espaço empreendida pela epistemologia marxista, é necessário analisar o espaço sob o prisma dos escritos de Henri Lefebvre. Para o autor, o espaço é mais do que um instrumento político, um campo de ações de um indivíduo ou grupo, ligado ao processo de reprodução da força de trabalho através do consumo, porque o espaço é o *locus* da reprodução das relações sociais de produção, isto é, reprodução da sociedade. Lefebvre (2008a, p. 49) completa ao afirmar que “essa reprodução se realiza por meio de um esquema relativo à sociedade existente, cujo caráter essencial é ser conjunta-disjunta, dissociada, mantendo uma unidade, a do poder, na fragmentação”. Lefebvre (2008a) ainda vai além, pois compreende que o espaço seria, assim, um intermediário, isto é, um modo e uma mediação.

Este se constitui em um modo “nas mãos de “alguém”, individual ou coletivo, isto é, de um poder (por exemplo, um Estado), de uma classe dominante (a burguesia), ou de um grupo que tanto pode representar a sociedade global quanto ter seus próprios objetivos, como os tecnocratas, por exemplo” (LEFEBVRE, 2008a, p. 45). Já como mediação, o chamado espaço instrumental tanto “permite impor uma coesão (pela violência), quanto dissimular as contradições da realidade (sob uma aparente coerência racional e objetiva)” (LEFEBVRE, 2008a, p. 45).

Pela perspectiva de Santos (1977 apud CORRÊA, 2012), o espaço, juntamente com as demais categorias (modo de produção e formação socioeconômica), são interdependentes, conforme pode ser observado na fala de Corrêa (2012): “os modos de produção tornam-se concretos numa base territorial historicamente determinada (...) as formas espaciais constituem uma linguagem dos modos de produção” (SANTOS, 1977, p. 5 apud CORRÊA, 2012, p. 26). Tal apontamento merece um destaque, porque o mérito do conceito de formação sócio espacial, ou simplesmente formação espacial, “reside no fato de se explicitar teoricamente que uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade” (CORRÊA, 2012, p. 26).

Além disso, Santos (2011) tece uma relação muito próxima entre mercado e o espaço, pois, para ele, ambos são “forças modeladoras da sociedade como um todo, são conjuntos de pontos que asseguram e enquadram diferenciações desigualizadoras na medida em que são ambos criadores de raridade” (SANTOS, 2011, p. 137-138). O mesmo autor ainda completa afirmando que tanto o mercado quanto o espaço são cegos para os objetivos isolados dos homens, e isso corrobora para a existência de uma relação íntima e inseparável entre a alienação moderna e o espaço (SANTOS, 2011).

Ao afirmar que o território se forma a partir do espaço, Raffestin (1993) afirma que o espaço é um local que existe por si só, isto é, possui uma utilidade mesmo não havendo a ação do homem. Já o território só passa a existir a partir do momento que um ator age sobre este espaço. Apesar da existência de diversas correntes teóricas sobre o território, neste trabalho optou-se pela escolha em compreender o território a partir de Santos (1998; 2006); de Raffestin (1993); e a partir de Saquet (2015).

De acordo com Santos (2006), a configuração territorial tem a possibilidade de ser estudado pelo seguinte par de categorias: de um lado, a configuração territorial propriamente dita e, de outro, as relações sociais (SANTOS, 2006). Em suma, ela só existe quando há relações sociais:

A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais [...]. A configuração territorial, ou configuração geográfica, tem, pois, uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais (SANTOS, 2006, p. 38-39).

Para Santos (2006), o território corresponde aos complexos naturais e às construções/obras feitas pelo homem, ou seja, sua materialidade é definida por objetos organizados em sistemas cuja gênese, técnica e social, combina-se com um conteúdo técnico e social. Assim, são esses objetos que influenciam no uso do território, o qual passa, então, a ser usado, reorganizado, configurado, normatizado e racionalizado. Deste modo, o território nada mais é do que o “resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível” (RAFFESTIN, 1993, p. 143) e que ao se apropriar do espaço, seja de forma abstrata ou concreta, o ator o territorializa (RAFFESTIN, 1993). Saquet (2015) complementa que essa territorialização só acontece porque há um movimento de circulação e reprodução do capital no qual o território é produzido espaço-temporalmente pelo exercício do poder por determinado grupo ou classe social, ou seja, pelas territorialidades cotidianas. As territorialidades são, segundo Saquet (2015, p. 127), “simultaneamente, resultado, condicionantes e caracterizadoras da territorialização e do território”.

Saquet (2015, p. 129) ainda chama atenção para uma característica de sua concepção: o do “forte caráter político, de organização societal e territorial, na busca da transformação com mais justiça social, tentando potencializar a autogestão, a recuperação e a preservação ambiental”. Dessa forma, o território é marcado por um espaço de organização e luta, de vivência da cidadania e do caráter participativo da gestão do diferente e do desigual (SAQUET, 2015). Em outras palavras, o ator apropria-se do espaço da forma como o imagina (a criação de imagens ou modelos) e sua sustentação se dá pelo conhecimento e pela prática. Assim, “a imagem ou modelo, ou seja, toda construção da realidade, é um instrumento de poder e isso desde as origens do homem” (RAFFESTIN, 1993, p. 145).

Para Santos (1998), o território usado nada mais é do que:

objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. Mesmo a análise da fluidez posta ao serviço da competitividade, que hoje rege as relações econômicas, passa por aí. De um lado, temos uma fluidez virtual, oferecida por objetos criados para facilitar essa fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas, que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas. É a partir desta

realidade que encontramos no território, hoje, novos recortes [...] (SANTOS, 1998, p. 16).

Após apresentar os conceitos concernentes à questão do espaço e do território, a seção seguinte se dedica a apresentar os atores envolvidos na produção deste espaço que é urbano.

3.2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Ao analisar o Masterplan enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade, fez-se necessário apresentar inicialmente um breve histórico sobre como surgiram e se desenvolveram as cidades, seja na Europa, seja no Brasil. Porém, isso não foi suficiente enquanto fundamento, já que a cidade se encontra inserida em um campo de ações de um indivíduo ou grupo, ligado ao processo de reprodução da força de trabalho através do consumo (LEFEBVRE, 2008a), por isso, o resgate do conceito de espaço. Além disso, a questão do espaço é muito ampla e, portanto, necessita ser estudada sob um espectro menor, no caso, a questão do território, como pode ser observado na seguinte afirmação de Raffestin (1993, p. 143): “o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”. Como pode ser observado, por conta de o território ser formado a partir da ação de um ator, faz jus se apresentar esta seção, intitulada “Produção do espaço urbano”, pois a produção do espaço urbano, segundo Corrêa (2013, p. 43), é a “consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas sociais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade”.

Ao falar dos agentes produtores do espaço urbano, Corrêa (2013) se refere aos proprietários dos meios de produção, aos proprietários fundiários, aos promotores imobiliários, ao Estado e aos grupos sociais excluídos. Cabe ressaltar que esses diversos agentes, apesar de terem diferenciações em suas estratégias, possuem fatores em comum que os unem (CORRÊA, 2002). Enquanto os agentes produtores do espaço urbano privado buscam um acúmulo do capital através da sua territorialização, no qual a terra se apresenta como mercadoria, vinculado a um processo de especulação sob o objetivo de auferir maior lucro, o Estado, em tese, prioriza o valor de uso (LEITÃO, 1999 apud BORGES; SELA, 2013).

Além disso, Corrêa (2002) mostra que os agentes produtores do espaço urbano desempenham as seguintes operações:

- 1) Incorporação, como operação-chave da promoção imobiliária; o incorporador realiza a gestão do capital-dinheiro na fase de sua transformação em mercadoria, em imóvel;
- 2) Estudo técnico, realizado por economistas e arquitetos, visando verificar a viabilidade técnica da obra dentro de parâmetros definidos anteriormente pelo incorporador e à luz do código de obras;
- 3) Construção ou produção física do imóvel, que se verifica pela atuação de firmas especializadas nas mais diversas etapas do processo produtivo; a força de trabalho está vinculada às firmas construtoras;
- 4) Comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, agora acrescido de lucros: os corretores, os planejadores de vendas e os profissionais de propaganda são os responsáveis por essa operação;
- 5) Financiamento, a partir da formação de recursos monetários provenientes de pessoas físicas e jurídicas (agentes financeiros), verifica-se, de acordo com o incorporador, o investimento, visando à compra do terreno e a construção do imóvel (CORRÊA, 2002).

Borges e Sela (2013) recordam que, mesmo com funções claramente definidas, isso não os impede de exercer outra função que não seja a sua principal. Um exemplo pode ser observado no agente financeiro, que pode ser um banco público (a Caixa Econômica Federal), o que caracteriza o Estado como um agente financeiro (BORGES, 2004).

Tudo isso reforça a ideia de que, apesar de o Estado ter como função a de regulamentar a gestão da ocupação do solo urbano por meio da legislação urbanística, com o objetivo de produzir uma cidade com uma infraestrutura e serviços mais bem distribuídos, acaba colaborando, assim, para estabelecer junto à comunidade condições de cidadania para todos (BORGES, 2004). No entanto, o Estado, através de seu meio de intervenção, acaba favorecendo classes ou grupos dominantes (MENDES; NEGRI, 1998).

Corrêa (2013) é mais claro ao apresentar os múltiplos papéis desempenhados pelo Estado:

- estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço;
- taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas;
- produzir as condições de produção para outros agentes sociais [...], assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e aterramento;
- controlar o mercado fundiário, tornando-se, sob certas condições, proprietário de glebas que poderão ser permutadas com outros agentes sociais;

- tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais;
- tornar-se produtor industrial, interferindo assim na produção do espaço, por meio da implantação de unidades fabris, e dos impactos, em outras áreas, próximas ou longínquas, de suas instalações industriais (CORRÊA, 2013, p. 46).

Quando o Estado estabelece ações que favorecem classes ou grupos dominantes, isto é, quando há uma

relação direta do Estado com a reconfiguração do espaço urbano em favor do capital e quando o Estado atende o interesse público, viabilizando um viário, constata-se o prevalecer de relações clientelistas e patrimonialistas. Estas relações assim se configuram desde a articulação para liberação de recursos, até a execução, no que se refere ao atender o objetivo de lucrar com a valorização do espaço urbano e com favorecimentos e valorização decorrentes da execução das obras públicas (BORGES; SELA, 2013, p. 6-7).

Esse tipo de relação clientelista é muito comum no campo das decisões políticas e elas acabam por estruturar, em parte, as ações públicas, mais precisamente, as decisões pela liberação de recursos financeiros de origem pública (BORGES; SELA, 2013).

3.3 DIREITO À CIDADE ENQUANTO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DE UMA AMPLA PARCELA DA POPULAÇÃO

Tendo como objetivo geral analisar o Masterplan enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade, discutiu-se, até o momento, a questão da cidade (a partir de um resgate da história do aparecimento e crescimento das cidades), da cidade enquanto espaço e território e, por fim, da produção do espaço urbano. Ao discutir a questão sobre como o espaço urbano é produzido, levantou-se quais são os agentes que atuam e, o mais importante, que operações eles realizam.

O fato de os agentes sociais serem “dotados de interesses, estratégias e práticas sociais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2013, p. 43) reflete nas ações realizadas pelo ser humano para atender a uma necessidade: a de se desempenhar uma atividade criadora (LEFEBVRE, 2008b). Essa necessidade, como bem lembrado por Lefebvre (2008b, p. 105), vai além das necessidades “individuais, com suas motivações marcadas pela sociedade dita de consumo” e das “necessidades antropológicas socialmente elaboradas” (LEFEBVRE, 2008b, p. 105), as

quais não se satisfazem com os equipamentos comerciais e culturais, pois também altera a condição das cidades históricas, resultando em uma cidade como um objeto cultural tanto para os turistas quanto para o esteticismo. Lefebvre (2008b, p. 106) ainda reforça que é “impossível considerar a hipótese da reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sob novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade”.

Em uma comparação com o humanismo clássico, marcado pela ideologia liberal cuja inclinação era sobre os sofrimentos humanos e sobre o povo, que há muito tempo morreu, Lefebvre (2008b) também enfatiza que o mesmo aconteceu com a sociedade milenar, na qual predominavam os valores e tabus do campo sob os da cidade. No entanto, Lefebvre (2008b) também destaca que ambas as crises, da cidade tradicional e da sociedade milenar, caminham juntas e são coincidentes. E mais, para Lefebvre (2008b), os sujeitos com condições de mudar essa realidade são somente os que estão interessados nela, pois para o referido autor, “nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações” (LEFEBVRE, 2008b, p. 109). Mas, ao mesmo tempo em que, para Lefebvre (2008b, p. 109), “apenas a vida social (a práxis), na sua capacidade global, possui tais poderes”, aquelas mesmas pessoas citadas anteriormente (arquitetos, urbanistas, sociólogos e economistas, por exemplo), individualmente ou em grupo, têm capacidade para propor e preparar reformas, a partir das lições tiradas de seus fracassos (LEFEBVRE, 2008b).

Lefebvre (2008b) reconhece que

a teoria legitimamente conhecida por “urbanismo”, que reuniria as significações da velha prática chamada “habitar” (isto é o humano), que acrescentaria a esses fatos parciais uma teoria geral dos tempos-espacos urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa elaboração, este urbanismo existe virtualmente[...]. Neste trajeto podem figurar os projetos urbanísticos atuais, mas apenas através de uma crítica sem fraquezas de suas implicações ideológicas e estratégicas (LEFEBVRE, 2008b, p. 111).

Para Lefebvre (2008b), a solução para conseguir desfazer as estratégias e ideologias dominantes na sociedade atual e, conseqüentemente, levar as soluções para os problemas urbanos até a sua completa realização está em confiar tal tarefa apenas a grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias. Para Lefebvre (2008b), não importa se os grupos são diversos e suas estratégias divergentes, o importante é que o grupo tenha uma base formada pela classe operária que, ao contar com o apoio das forças políticas, conseguirá propor uma estratégia de renovação urbana centrada na ciência da cidade, sendo que

a ciência da cidade, segundo Lefebvre (2008), tem a cidade como objeto e também toma emprestados os métodos e teorias das outras ciências parcelares.

Para Lefebvre (2008b, p. 115), enquanto a ciência da cidade “traz [...] um fundamento teórico e crítico, uma base positiva”, as outras ciências parcelares contribuem para um programa, em outras palavras, seus elementos constituem-se, desde o início, em uma totalidade que tratará o objeto virtual como objeto técnico, realizando, desta maneira, um projeto sem crítica e autocrítica (LEFEBVRE, 2008b).

O direito à cidade, segundo Lefebvre (2008b), não se resume somente ao direito de revisitar as cidades tradicionais, pois ele só pode ser formulado como “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2008b, p. 118). Ele pressupõe não somente a atuação de um agente revolucionário (a classe operária), mas também uma ciência própria, no caso a ciência da cidade.

Harvey (2012), neste contexto de constante sobreposição dos direitos à propriedade privada e da taxa de lucro sobre os demais direitos, propõe explorar outro tipo de direito, o direito à cidade. E para conceituar o que é cidade, o autor apresenta a definição proposta pelo sociólogo Robert Park: a cidade é definida como a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade, o homem reconstruiu a si mesmo (PARK, 1967 apud HARVEY, 2012, p. 73).

Segundo Harvey (2012), o processo de urbanização é um fenômeno de classe, porque extrai o excedente de algum lugar ou de alguém e o poder de sua redistribuição repousa sobre as mãos de poucas pessoas. Além disso, o sistema capitalista reforça ainda mais essa situação, devido ao fato de estar intimamente ligado à história de acumulação de capital e, conseqüentemente, ao seu desenvolvimento e à produção de excedente para obter a mais-valia. O autor ainda complementa que a urbanização também desempenhou tal papel (HARVEY, 2012).

Entretanto, Harvey (2012) chama a atenção para o controle dessa geração de excedentes que se dá de maneira desigual e está nas mãos de poucos. Há, assim, um conflito entre a classe controladora dos excedentes e a que contribui para essa geração de excedentes através de sua mão de obra. Essa desigualdade pode ser visualizada ao longo do espaço urbano cuja configuração sócio espacial segrega a população de modo que os mais pobres vivem apartados dos equipamentos urbanos mais sofisticados e que agregam valor ao espaço.

Para Harvey (2012), essa segregação urbana é apenas uma consequência de um processo obscuro, conhecido por acumulação por despossessão, dessa urbanização intimamente ligado ao sistema capitalista. Segundo Harvey (2012), esse processo “é o espelho da absorção de capital pelo desenvolvimento urbano e está causando numerosos conflitos em torno da captura das terras valiosas de populações de baixa renda que nelas puderam viver por muitos anos” (HARVEY, 2012, p. 83). Canettieri e Valle (2015) complementam ao afirmarem que o fenômeno da segregação influencia desde a organização espacial de vias e aparelhos públicos e privados até a legislação do uso e ocupação do solo.

Na tentativa de exemplificar como acontece esse processo de despossessão, Harvey (2012) traz o seguinte trecho destacado de Engels (1935):

O crescimento das cidades grandes modernas dá à terra de algumas áreas, particularmente daquelas centralmente localizadas, um progressivo valor artificial e colossal. As construções nestas áreas desvalorizam ao invés de valorizar, porque elas não pertencem mais às circunstâncias alteradas. Elas são demolidas e substituídas por outras. Isto ocorre, sobretudo, com as moradias dos trabalhadores centralmente localizadas e cuja renda, mesmo com superlotação, nunca pode, senão muito lentamente, se elevar além de um certo maximum. Elas são demolidas e, em seus lugares, lojas, armazéns e edifícios públicos são erguidos (ENGELS, 1935, p. 23 apud HARVEY, 2012, p. 83).

O que Harvey (2012) mostra, por meio desta citação de Engels, é como acontece o processo de gentrificação (expulsão das pessoas do local onde viviam), que pode ser complementado por outro processo já descrito anteriormente: o de despossessão. O que resta para essa população que foi expulsa de seus lares é viver em bairros com pouca infraestrutura ou em áreas irregulares. Sobre isso, Arantes (2002) vai mais longe. Segundo a autora, essa gentrificação nada mais é do que

uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização crescente das cidades, a precarização da força de trabalho remanescente e sobretudo a presença desestabilizadora de uma *underclass* fora do mercado. E nessa transição dramática também se põe em funcionamento, com a mesma eficiência, a máquina de fabricar consensos (ARANTES, 2002, p. 31-32).

Essa máquina de fabricar consensos, formada pela coalizão: empresários, mídia e a burocracia pública, utilizava-se da cultura como meio, tanto para justificar o processo de gentrificação, quanto para garantir que ele não fosse questionado pela população afetada. A

cultura constituía-se, assim, um dos “mais poderosos meios de controle urbano” (ARANTES, 2002, p. 33).

Harvey (2012) aponta que esse processo de gentrificação, também chamado pelo referido autor como processo de destruição criativa, representa um impedimento para se alcançar o direito à cidade, pois este se constitui no “direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de ser individual, já que essa transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (HARVEY, 2012, p. 74). Porém, não é isso que acontece, apesar de o direito à cidade ser um direito comum, ele está “restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais a seu gosto” (HARVEY, 2012, p. 87).

Santos (2002), ao mostrar as potencialidades da participação no processo democrático, cita o caso do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre como uma forma efetiva de “combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local” (SANTOS, 2002, p. 65). O Orçamento Participativo só surgiu por conta da motivação pela participação, a qual é “parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação” (SANTOS, 2002, p. 65).

Santos (2002) também complementa que o Orçamento Participativo se manifesta em três características, sendo elas:

- 1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e 3) alocação dos recursos para investimentos baseados na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS, 2002, p. 66).

Quando não são observadas as características elencadas anteriormente, Santos (2002) afirma que haverá, então, desde uma vulnerabilidade na participação até a sua completa descaracterização. Isso acontece porque, ora há a “cooptação por grupos sociais superincluídos” (SANTOS, 2002, p. 60), ora há uma “integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder” (SANTOS, 2002, p. 60). O resultado disso é a transformação da participação “em um processo de controle social

organizado de cima para baixo (*top-down*), no qual interesses e atores hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, com menos capital político ou de organização” (SANTOS, 2002, p. 60-61). Em suma, para Santos (2002), há quatro situações em que a participação pode se dar de forma vulnerável e/ou ambígua, quando:

- 1) as formas de participação são desqualificadas ao final de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática no qual as forças conservadoras conseguem impor o seu modelo;
- 2) as formas de participação não se deslegitimam, mas tampouco conseguem se impor como modelo alternativo devido à reação dos setores conservadores;
- 3) há a necessidade de uma pluralização da própria gramática política para que a pluralidade da sociedade possa ser assimilada pela democracia;
- 4) as formas de participação podem fazer parte de um processo de cooptação (SANTOS, 2002, p. 64).

É a partir dessas situações que Santos (2002) explica porque o OP se concretizou: 1) os movimentos sociais, que questionam as práticas de exclusão social, concretizaram ações capazes de gerar “novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos” (SANTOS, 2002, p. 69); 2) houve um movimento político partidário que “tomasse a decisão política de abrir mão de prerrogativas de decisão em favor das formas de participação” (SANTOS, 2002, p. 69); e, 3) “envolveu um processo de elaboração de regras complexas de participação” (SANTOS, 2002, p. 69). Em resumo, o OP só deu certo porque, segundo Santos (2002, p. 70), este surgiu de “mudanças em práticas societárias introduzidas pelos próprios atores sociais” e também porque resgatou “tradições democráticas locais a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa” (SANTOS, 2002, p. 70).

Esta seção sobre o direito à cidade marca a importância de se garantir a participação da população nas decisões mais importantes da cidade para garantir que a administração local garanta o atendimento ao interesse público e não somente o interesse de uma parcela restrita da população.

3.4 POLÍTICA URBANA: O PLANO ESTRATÉGICO COMO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

3.4.1 Um breve histórico da disciplina de Administração Pública

Antes de falar sobre a política urbana, faz-se necessário trazer à tona um pouco da história da disciplina de administração pública. Segundo Farah (2011), a disciplina teve início

por volta dos anos 1887, nos EUA, com o artigo “The study of administration” de Woodrow Wilson, publicado na revista *Political Science Quarterly*, cujo destaque fica por conta da explicação sobre a diferença entre administração pública e política como uma forma de superar as práticas de patrimonialismo e apadrinhamento (próprias daquele país na época), pois, para Wilson, a melhor forma de desenvolver a administração pública era tomar do *management* empresarial as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções (SARAVIA, 2006).

Entretanto, Farah (2011) destaca que, apesar de a administração pública se constituir sob uma de suas tradições, o estudo das práticas de patrimonialismo e apadrinhamento, a mesma possui tradições diferentes ao redor do globo. Para exemplificar, Farah (2011) cita o caso da Europa continental, cuja tradição reside no direito administrativo, e da Inglaterra, cuja tradição está no pragmatismo.

Outro ponto importante é a influência que a administração pública sofreu dos conceitos abordados pela administração científica. Segundo Saravia (2006), isso começou no final da segunda metade do século XIX e foi até a Segunda Guerra Mundial. Farah (2011) explica que tal fato aconteceu porque a disciplina tinha o intuito de formar a burocracia governamental (responsável pela execução ou implementação das políticas públicas), e a disciplina da administração pública era vista pela administração científica como espaço da execução, pelo Executivo, de ações definidas na esfera da política. Em outras palavras, a administração pública “era vista, assim, como uma ciência “livre de valores”, cuja missão era contribuir para que a administração governamental “funcionasse” de forma econômica e eficiente” (FARAH, 2011, p. 815), e para isso era necessária uma preparação dos servidores para atividades-meio, como: orçamento e gestão de pessoal.

Por outro lado, para Beatriz Wahrlich (1967), o que se observava na evolução das ciências administrativas na América Latina foi o seguinte movimento de enfoques: primeiro, o legalista ou jurídico; segundo, teorias da organização; e por fim, as ciências do comportamento (SARAVIA, 2006). Saravia (2006, p. 22) recorda que, por conta de a cultura latina, sob a perspectiva jurídica, estar pautada no legalismo, levou-se a “uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal”.

Um ponto interessante a respeito do legalismo observado na América Latina é a sua história. Enquanto no início, mais precisamente, nos séculos XV e XVI, toda a legislação estava pautada na legislação ibérica (de tradição romana), por conta de essa vir acompanhada junto às

naus de seus conquistadores, ela, posteriormente, passou a ser complementada pelo direito administrativo francês inspirado pelo código napoleônico (SARAVIA, 2006).

Já nos países de cultura anglo-saxã, o sistema jurídico está regido sob o sistema do *common law*, ou seja, o “mundo jurídico está integrado por outras normas e princípios, entre os quais prevalece o princípio dos precedentes jurisprudenciais. A justiça norte-americana equiparou os atos jurídicos da administração aos atos privados...” (SARAVIA, 2006, p. 22). Portanto, há uma diferença existente entre esses dois sistemas jurídicos: enquanto na América Latina há um sistema próprio para julgar atos de cunho administrativo, na tradição dos países anglo-saxões os aspectos da organização administrativa são estranhos à área jurídica.

Em um momento posterior, em meados do século passado, com a dissociação entre a administração e a política, houve um “esvaziamento” da dimensão pública da administração e isso acarretou em uma crise de identidade da disciplina (FARAH, 2011). Para que a disciplina superasse essa crise, ela trilhou por dois caminhos:

- 1) [...] fortalecimento do polo da política, levando à reaproximação entre administração pública e ciência política;
- 2) [...] consolidação da vertente da ciência administrativa – incluindo teoria organizacional e gestão –, o que foi possibilitado pela vinculação de parte dos professores e pesquisadores da área a escolas de negócios ou administração de empresas (business schools) (FARAH, 2011, p. 816).

Farah (2011) enfatiza que, entre os anos 1950 e 1970, ao trilhar pelo primeiro caminho, a disciplina perdeu sua identidade, chegando a quase desaparecer como subcampo da ciência política, e ao trilhar pelo segundo caminho, a disciplina acabou perdendo a referência à sua dimensão pública, valores e interesse público.

Segundo Henry (1975) e Henry (1995), entre os anos 1960 e 1970, ao mesmo tempo em que ocorria uma expansão dos cursos de pós-graduação nos EUA, estes passaram a constituir programas independentes de administração pública com uma menor influência dos cursos ligados à área da ciência política e da escola de negócios. Para Farah (2011), essa expansão teve dois objetivos: reforçar a identidade da área e estreitar vínculos com novos campos de estudo e formação, como os ligados à questão urbana (*urban affairs, urban studies e urban planning*) e de políticas públicas. De forma a atingir este segundo objetivo, entidades que reuniam programas de pós-graduação em administração pública nos EUA criaram em 1970 a *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA). Segundo Henry (1995), foi na NASPAA que se reuniram os programas de administração pública, os de *public affairs* e os de política pública. Na década de 1970, a disciplina passou a incorporar os estudos

de análise de políticas públicas cuja história será mais bem detalhada na seção posterior, que se dedicará exclusivamente à política pública.

Na década de 1980, Farah (2011) chamava a atenção para a ligeira alteração do que a disciplina passou a entender sobre o que era o “público”. Segundo a referida autora, o “público” era mais amplo do que o Estado, pois passou a “incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas” (FARAH, 2011, p. 820). Para Frederickson (1999), ao alterar a concepção do que é público, houve a necessidade de a disciplina se reposicionar e para isso constituíram-se novas abordagens teóricas e analíticas que fossem capazes de descrever e interpretar mudanças importantes, observadas no Estado e em sua relação com a sociedade.

3.4.2 Um breve histórico das escolas e dos cursos que estudam as políticas públicas

Antes de apresentar a definição de políticas públicas e o modelo de estudo a ser adotado, farei uma descrição dos principais fatos históricos que marcaram as escolas e cursos que estudam as políticas públicas. Para isso, começarei com a história das escolas e cursos de análise de políticas públicas nos EUA, para em seguida descrever como foi no Brasil.

A história nos EUA remete ao período compreendido entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, quando seu aparecimento se constituiu como uma forma de contrapor às escolas tradicionais de administração pública (FARAH, 2011). Seu surgimento só se concretizou quando houve a união de um grupo de universidades de elite, composto por funcionários da Fundação Ford e da Fundação Sloan, que propôs e implementou uma reorientação da educação profissional para o serviço público em torno do tema da análise das políticas públicas (ALTSHULER, 1990 apud FARAH, 2011). Assim, o que se pretendia era treinar analistas de políticas públicas (ALTSHULER, 1990 apud FARAH, 2011).

Altshuler (1990 apud FARAH, 2011) aponta que as maneiras que essas escolas e cursos de análise de políticas públicas encontraram para se diferenciarem das tradicionais foram: mudar o foco, passando da ciência política para a microeconomia; e, enfatizar os problemas substantivos e as estratégias de solução destes problemas em detrimento do enfoque sob as instituições.

Apesar de alguns acreditarem que haveria um distanciamento da administração pública e o estudo de políticas públicas, justificado pela motivação que levou a criação destas, o que aconteceu foi justamente o contrário. Farah (2011) destaca que analistas, como Ospina e

Engelbert, mostram que, na verdade, essas escolas e cursos impactaram tanto nos programas de administração pública que fizeram com que estes incluíssem cursos de políticas públicas no núcleo básico da formação desta disciplina. Tal fato pode ser comprovado ao se observar a lista de áreas constitutivas do núcleo básico das escolas e cursos ligados à NASPAA: contexto econômico, político e social; ferramentas analíticas; comportamento organizacional; comportamento individual e comportamento de grupo; análise de políticas públicas e processos gerenciais (HENRY, 1995). E é por isso que Farah (2011, p. 819) afirma que “a análise de políticas públicas passou a ser um elemento integrante da evolução da disciplina a partir da década de 1970”.

Mesmo que a definição do que é “público” tenha mudado e influenciado a disciplina de administração pública, ela também provocou alterações na maneira como os estudos de políticas públicas seriam conduzidos. Segundo Rabell (2000), a partir do momento em que houve a “reinvenção” do governo ou reforma do Estado, necessitou-se, também, ir além de estudar as questões relacionadas à burocracia governamental, devido, principalmente, ao fato de as políticas públicas dependerem de uma rede de atores sociais, da coordenação de diversas jurisdições (diferentes níveis de governo, distintas agências de um mesmo nível de governo), da articulação de atores governamentais e não governamentais, assim como de articulações entre governos nacionais e entidades supranacionais ou atores privados transnacionais.

Concomitantemente a essa alteração na definição do “público”, os acontecimentos da década de 1970 (guerras, crises petrolíferas e financeiras, entre outros), mostraram que o planejamento governamental (orientado, financiado e realizado pelo Estado) estabelecido entre 1950 e 1960 era lento para responder às mudanças vinculadas à globalização (SARAVIA, 2006). O resultado disso foi “uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade” (SARAVIA, 2006, p. 26).

A solução para essa demora do governo em atender a demanda de sua população veio na década seguinte, com o deslocamento da ideia de planejamento para a ideia de política pública (SARAVIA, 2006). Entretanto, Saravia (2006) aponta que o planejamento não foi abandonado, ele apenas incorporou conceitos advindos das transformações operadas nos campos da tecnologia, economia e administração. Isso apenas mostra que há uma necessidade de se incorporar à análise estrutural do Estado o seu funcionamento.

Dessa forma, conforme afirma Viana (1996), a produção em matéria de política pública começou a analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas “fazedoras” de política; dos atores

participantes desse processo de “fazer” políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que o influenciam (VIANA, 1996, p. 5).

Saravia (2006, p. 27) afirma que “não pode se esquecer da preocupação por obter maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro”. Dessa forma, as pesquisas começaram a incluir em seus estudos de estrutura e anatomia do Estado a sua dinâmica e funcionamento estatal (SARAVIA, 2006).

No Brasil, a incorporação dos estudos de políticas públicas pela disciplina foi quase que concomitante ao que ocorreu nos EUA (FARAH, 2011). O primeiro esforço para incorporar esses estudos na disciplina foi quando a EBAP criou o projeto intitulado “Estudos sobre políticas governamentais”, publicado na RAP em 1969. Já seu surgimento se deu quando foi realizado, na EBAP, um seminário sobre políticas governamentais (FARAH, 2011). Porém, Farah (2011) deixa claro que o objetivo desse plano não era somente incorporar a análise de políticas públicas ao ensino e pesquisa em administração, mas também “identificar algumas características gerais dos recortes temáticos e metodológicos pretendidos” (FARAH, 2011, p. 826). De modo a atingir os objetivos propostos pelo projeto, Farah (2011) afirma que houve maior ênfase nos estudos setoriais que utilizam de uma abordagem descritiva que conseguisse “identificar objetivos das políticas, atores envolvidos, processo decisório, beneficiários e caracterizar o processo de disputa na agenda governamental” (FARAH, 2011, p. 826).

Mesmo que o projeto estivesse atrelado às fontes de financiamento, ele não teve os efeitos esperados, como se pode perceber nos poucos artigos sobre políticas públicas ou governamentais que foram publicados na RAP durante os anos de 1969 a 1974 (FARAH, 2011). A explicação para isso, segundo Farah (2011), foi a ausência de apoio sistemático a esta linha de pesquisa.

Entretanto, isto começou a mudar quando, em 1973, o Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP passou a integrar em seu currículo três módulos relacionados a políticas públicas: 1) “métodos quantitativos em organização e políticas públicas”; 2) “política pública e governamental” e 3) “planejamento governamental” (FARAH, 2011). Para Farah (2011), mesmo que a formação em administração pública, no Brasil, tenha sofrido a influência dos EUA, o desenvolvimento do campo das políticas públicas refletiu as particularidades do contexto brasileiro. As explicações para essa diferenciação, segundo Farah (2011), são três: 1) só seriam considerados problemas públicos relevantes aqueles que afetassem o desenvolvimento do país; 2) o enfoque dado ao planejamento durante a gestão de um governo autoritário refletiu na quantidade de artigos publicados durante o período de 1967 a 1973 sobre

a avaliação de planos, planejamento administrativo, planejamento metropolitano e planejamento de transportes; 3) “não houve aqui apoio efetivo para a consolidação e expansão da pesquisa e do ensino em administração pública, e do ensino e pesquisa em políticas públicas em particular, após o ‘momento fundador’” (FARAH, 2011, p. 827).

No que se refere à produção científica na RAP entre 1974 e final dos anos 1980, observou-se três tipos de textos sobre políticas públicas: 1) elaborado por membros da burocracia estatal, consiste na defesa de propostas de alternativas de políticas públicas setoriais, com base em diagnósticos técnicos e na avaliação de políticas, com a apresentação de argumentos baseados em tais diagnósticos e nessas avaliações (PANTOJA, 1969); 2) textos teóricos sobre políticas públicas, elaborados por cientistas políticos de diversas instituições de ensino e pesquisa, contribuindo para a “delimitação teórica do campo” no Brasil (LIMA JÚNIOR; SANTOS, 1976; REIS, 1976); e 3) textos que analisavam políticas públicas por meio da incorporação de elementos propostos pela teoria de políticas públicas desenvolvida, nos EUA, que tratavam de temas como implementação e avaliação de políticas públicas (OSZLAK, 1982).

Farah (2011) relata que a partir dos anos 1980, leituras sobre o processo de política pública passaram a incorporar “novas” questões, como: movimentos sociais, participação, legitimidade e estudos de impacto relacionados à equidade. Farah (2011, p. 829) completa que essa incorporação só foi possível por conta da “presença de outros atores no cenário político reivindicando participação no processo decisório relativo às políticas públicas”. Outro detalhe que o autor destaca é a inclusão, a partir da metade da década, mais precisamente em 1985, de estudos sobre o financiamento de políticas sociais e sobre controle social de políticas públicas.

Na década seguinte, passou a emergir, no Brasil, um novo paradigma que articula política e administração: o da “administração pública como administração pública” (FARAH, 2011). O surgimento desse paradigma se deu para superar a dissociação, pelo menos no campo da disciplina, dos polos da gestão e da política.

Para Farah (2011, p. 831), “o reconhecimento da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país”. Os estudos relacionados a políticas públicas foram um reflexo disso, ao procurarem entender melhor os desafios surgidos pelo processo de descentralização pós-1988, na formulação e gestão de políticas públicas tanto federais quanto locais.

Outro aspecto que Farah (2011) aponta são as mudanças metodológicas que ocorreram ao longo dos anos. Enquanto no início, o predomínio residia na abordagem quantitativa, isto é, baseado na objetividade e na racionalidade pautadas em um objeto passível de apreensão pelo

pesquisador que, ao adotar métodos científicos neutros, geraria um conhecimento útil à decisão tomada pelos tomadores de decisão e aos policy makers (FARAH, 2011). Nos últimos anos, o que se tem percebido é um crescente número de pesquisas que se utilizam das abordagens qualitativas para que assim possam considerar aspectos subjetivos e se consiga romper com a ideia de separação entre o analista de políticas públicas e os atores envolvidos no processo de políticas públicas (FARAH, 2011).

3.4.3 Políticas Públicas e o modelo de Ciclo de Políticas Públicas

Tendo como objetivo geral desta pesquisa o de analisar o Masterplan enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade, discutiu-se até o momento a cidade enquanto história e a partir dos conceitos de espaço e de território, depois, enfocou-se quem são os atores que participam ativamente da transformação da cidade. A discussão seguinte debruçou-se sobre o conceito central para a análise desta pesquisa, no caso, o direito à cidade. Trata-se de “um direito comum antes de ser individual, já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (HARVEY, 2012, p. 74), vimos que esse direito acaba não se concretizando, pois fica “restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais a seu gosto” (HARVEY, 2012, p. 87).

Por conta de o planejamento urbano ser liderado pela sociedade civil, como é o caso do Masterplan de Maringá, o direito à cidade fica restrito somente àqueles que participam do processo e isso faz com que as demais pessoas não tenham sequer condições de participar. Tal realidade poderia ser diferente, caso o Masterplan de Maringá fosse feito pela Prefeitura, já que quando se trata de política pública, esta passa por audiências públicas e, por isso, há necessidade de se falar sobre política pública.

O surgimento da área de políticas públicas contou com os esforços de quatro estudiosos, que podem ser considerados como “pais” fundadores da área. São eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. A importância de Laswell (1936) está na introdução da expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), como forma de “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 23). Já a grande contribuição de Simon está na introdução do conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos. Para Simon (1957), por mais que os decisores públicos tenham uma

racionalidade limitada quando tomam suas decisões, devido a problemas como informação incompleta e serem movidos pelo auto-interesse, essa racionalidade pode ser maximizada a partir do momento em que se criam estruturas que enquadrem o comportamento dos atores e “modele seu comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios” (SOUZA, 2006, p. 24).

Lindblom (1959; 1979) não somente questionou a ênfase na racionalidade de seus antecessores, como também propôs que a formulação e a análise de políticas públicas incorporassem outras variáveis, tais como: “as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio” (SOUZA, 2006, p. 24). Com a incorporação dessas variáveis, a área de políticas públicas passou a considerar aspectos como: o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, na hora de se estudar a formulação e análise das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Já Easton (1965) “contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p. 24).

Segundo Peters (1986 apud SOUZA 2006, p. 24), “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Laswell (1936 apud SOUZA, 2006, p. 26) afirma que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Ao partir do que Peters definiu o termo políticas públicas, é importante frisar o papel dos governos que, segundo Souza (2006), além de servirem aos interesses de determinadas classes sociais – posição defendida por concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado –, o Estado também atua de forma relativamente autônoma, com sua capacidade de intervir, formular políticas públicas e de governar.

Quando o protagonismo de formular políticas públicas parte do Estado, tem-se a abordagem, segundo Secchi (2013), estatista ou estadocêntrica, isto é, as políticas públicas constituem-se em monopólio de atores estatais. Secchi (2013) ainda elenca três razões para essa exclusividade do Estado em formular políticas públicas: 1) superioridade objetiva do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade as cumpra; 2) o Estado tem superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que dificilmente o mercado e a sociedade conseguem corrigir sozinhos; e 3) a vinculação da política pública com a tradição intervencionista do Estado brasileiro ao longo da história.

Por outro lado, quando os protagonistas das políticas públicas são os atores estatais juntamente com as organizações privadas, as organizações não governamentais, os organismos multilaterais e as redes de políticas públicas, tem-se uma abordagem multicêntrica. Em outras palavras, nesta abordagem “Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos” (SECCHI, 2013, p. 3).

Segundo Frey (2000), ao analisar as políticas públicas, faz-se necessário conhecer o chamado “*policy cycle*”, pois tal conhecimento é fundamental para a sua compreensão. De acordo com o autor, “Devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a “complexidade temporal” (Couto, 1998, p. 54 apud Frey, 2000) dos processos político-administrativos (FREY, 2000, p. 226).

Em complementação a este aspecto, Frey (2000, p. 226) afirma que “as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase”.

Secchi (2011) assevera que esse modelo pode ser visualizado a partir de sete principais fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção. O autor ainda enfatiza que “apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam” (SECCHI, 2011, p. 33). Mas isso ainda não tira o crédito de sua utilidade, segundo Secchi (2011, p. 34), de “ajudar a organizar as ideias, fazer com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajudar políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”.

Na etapa de identificação do problema público, ocorre a percepção da diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública (SECCHI, 2011). Mas Windhoff-Héritier (1987 apud FREY, 2000) recorda que problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de políticas públicas a partir do momento em que adquirem relevância do ponto de vista político e administrativo.

Para Secchi (2011), nesta etapa, estão presentes alguns atores que se preocupam constantemente em identificar esses problemas, são eles: os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais. O autor completa dizendo que eles encarnam esses problemas como matérias-primas de trabalho.

Entender quem são os atores políticos e como eles atuam ajuda na compreensão sobre como os mesmos definem quais problemas entrarão em suas listas de prioridades ou na agenda, para que sejam elaboradas e implementadas políticas públicas que solucionem os problemas levantados por cada um desses agentes (SECCHI, 2011). Assim, é possível compreender o porquê desse modelo enfatizar principalmente a definição de agenda, pois, segundo Souza (2006), é nesta etapa que são definidos os problemas a serem resolvidos ou não.

A partir de três explicações, a autora demonstra como os governos definem a agenda. Na primeira possibilidade de explicação, o foco é o problema, em outras palavras, os problemas somente entram na agenda quando os atores políticos assumem que devem fazer algo sobre eles. Já na segunda possibilidade de explicação focaliza-se a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. As formas para se construir essa consciência são: a partir do processo eleitoral aliado à força ou fraqueza dos grupos de interesse, ou a partir de consenso ou de persuasão (SOUZA, 2006).

Por fim, a terceira tem como foco os participantes, cuja classificação é a seguinte: os visíveis, que compreende os políticos, a mídia, os partidos e os grupos de pressão; e os invisíveis, que engloba os acadêmicos e os burocratas. Os participantes visíveis são responsáveis pela definição da agenda e os invisíveis pela definição das alternativas (SOUZA, 2006).

A etapa posterior, formulação de alternativas, é considerada por Schattschneider (1960, p. 68 apud SECCHI, 2013, p. 48) como o “instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”. Secchi (2013) afirma que essa definição de alternativas só é feita após um exame minucioso, formal ou informalmente, das consequências do problema, sem se esquecer dos custos e benefícios de cada uma dessas alternativas e é nessa etapa em que os métodos, programas, estratégias ou ações são elaboradas. Frey (2000) ainda complementa que antes desse exame minucioso, efetivam-se “processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração” (FREY, 2000, p. 227-228)

Segundo Secchi (2013), traçar objetivos é importante tanto para a construção de alternativas, quanto para orientar as demais etapas do ciclo de políticas públicas. Mas Secchi (2013) não para por aí. Segundo o autor, mesmo que os objetivos sejam concretos e, conseqüentemente, permitam uma verificação da eficácia da política pública, eles nem sempre são passíveis de verificação, já que resultados quantitativos podem não mensurar os elementos qualitativos.

Secchi (2013, p. 48) ainda enfatiza que “o estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública”. Além disso, “um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias maneiras, por diversos caminhos” (SECCHI, 2013, p. 48).

Secchi (2013) lembra que o nascimento de cada uma das alternativas é marcado por um esforço de inspiração e, em momento posterior, de imaginação dos contornos e detalhes práticos da proposta. Porém, o referido autor nos alerta que cada uma dessas alternativas exige recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros divergentes e, obviamente, possuem chances diferentes de eficácia.

Mas a formulação de alternativas, assim como as políticas públicas, passa por um importante processo: o de avaliação. Neste processo, geralmente, realizado por especialistas com competência técnica, avaliam-se os custos e as consequências das alternativas, utilizando-se de técnicas como: as projeções, predições e conjecturas (SECCHI, 2013).

Segundo Dunn (1999 apud SECCHI, 2013, p. 50), as “projeções se baseiam na prospecção de tendências presentes ou historicamente identificadas, a partir de dados apresentados na forma de séries temporais”. Secchi (2013) completa afirmando que pelo fato de tais projeções serem de natureza empírico-indutivo, elas dependem de fontes de informação seguras.

Quanto ao método empírico-dedutivo da predição, este se baseia “na aceitação de teorias, proposições ou analogias, e tentam prever as consequências das diferentes políticas” (DUNN, 1999 apud SECCHI, 2013, p. 50). Secchi (2013) não se esquece de citar alguns de seus métodos, sendo eles: teoria dos jogos, o método Delphi, as estimativas de eficiência econômica, a programação linear, a análise de correlações e regressões estatísticas, a estimação de parâmetros e as árvores de decisão.

Por fim, as conjecturas são, segundo Secchi (2013, p. 50), “juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policymakers*”. E, por conta da natureza intuitiva ou emocional dos *policymakers* (atores que protagonizam a elaboração de políticas públicas), é fundamental que se realizem reuniões, fóruns e debates. Quanto às ferramentas, as mais utilizadas são: análise multicritério e o *brainstorming* (tempestade de ideias) (SECCHI, 2013).

Para Secchi (2013, p. 51), a tomada de decisão “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”. Sua dinâmica de escolha das alternativas, elaboradas na etapa anterior, pode ocorrer de três modos, os quais são marcados pela presença de modelos.

No primeiro modo, os problemas já estão dados e cabe aos tomadores de decisão buscar as soluções ou as alternativas mais apropriadas em termos de custo, rapidez, sustentabilidade e equidade (SECCHI, 2013). Segundo Secchi (2013), neste modo há a presença de modelos de racionalidade: o de racionalidade absoluta (proposto por Jan Tinbergen) e o de racionalidade limitada (proposto por Herbert Simon). Enquanto no primeiro modelo parte-se da premissa de que “a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível” (SECCHI, 2013, p. 52), no segundo modelo, por conta de os tomadores de decisão serem dotados de limitações cognitivas e informativas, estes acabam se limitando a escolher as opções satisfatórias e não necessariamente as ótimas (SECCHI, 2013). Secchi (2013) nos recorda que estes modelos racionais acabam por obedecer aos passos apresentados pelo modelo ideal de *policy cycle*. Porém, tais modelos encontram algumas dificuldades, como: “nem sempre o problema é claro, nem sempre os objetivos são claros ou coerentes com o problema, nem sempre existem soluções, nem sempre (ou quase nunca) é possível fazer uma comparação imparcial sobre alternativas de solução, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisão estruturadas” (SECCHI, 2013, p. 53) e “[...] frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública” (SECCHI, 2013, p. 53).

No segundo modo, “os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas” (SECCHI, 2013, p. 52). O modelo cotidianamente presente neste tipo é o modelo incremental, proposto por Lindblom. As três características dele são:

1. problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão;
2. as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte dos *policymaker*[...];
3. as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses (SECCHI, 2013, p. 53).

No terceiro modo ocorre o inverso do primeiro, isto é, os tomadores de decisão, por já possuírem as soluções, começam a procurar por problemas (SECCHI, 2013). O modelo inerente

a este modo é o modelo interpretativo dos múltiplos fluxos, proposto por Kingdon (1984). Neste modelo, que, conforme Secchi (2013, p. 54), é uma adaptação do modelo da lata de lixo proposto por Cohen, March e Olsen (1972), “o fluxo dos problemas é dependente da atenção do público. O fluxo das soluções depende da atuação de empreendedores de políticas públicas, pessoas que querem ver suas soluções implementadas. O fluxo da política (*politics*) varia de acordo com eventos especiais”.

E Secchi (2013) exemplifica que a possibilidade de uma confluência destes três fluxos pode ocorrer em uma janela de oportunidade que representa um “momento especial para o lançamento de soluções em situações políticas favoráveis. Essas janelas de oportunidades são consideradas raras e permanecem abertas por pouco tempo” (SECCHI, 2013, p. 54).

Segundo Secchi (2013), é na fase de implementação da política pública que são produzidos os resultados concretos da política pública. Já O’Toole Jr. (2013 apud Secchi, 2013, p. 55) é mais claro ao afirmar que “a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. A importância desta etapa se dá pela possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública. Mais do que isso, estudar a fase de implementação também possibilita visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2013, p. 56).

Secchi (2013) ainda destaca que também é nesta fase que a administração pública exerce sua função elementar: executar as políticas públicas. E para tanto, “o *policymaker* necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas” (SECCHI, 2013, p. 57-58). Entre alguns instrumentos, Secchi (2013) elenca os seguintes:

regulamentação [...], desregulamentação e legalização [...], aplicação da lei [...], impostos e taxas [...], subsídios e incentivos fiscais [...], prestação direta do serviço público [...], prestação pública de serviço de mercado [...], prestação privada de serviços de mercado [...], informação ao público [...], campanhas/mobilização [...], seguros governamentais [...], transferência de renda [...], discriminação seletiva positiva [...], prêmios e concursos [...] e certificados e selos [...] (SECCHI, 2013, p. 58-59).

Secchi (2013) chama a atenção para que o estudioso da fase de implementação seja cuidadoso o suficiente para deixar claro qual tipo de pesquisa ele está fazendo, se é pesquisa sobre a implementação (*implementation research*) ou pesquisa avaliativa (*evaluation research*).

Este cuidado é necessário, pois, apesar de ambos terem elementos básicos, como: as pessoas e organizações com interesses, competências e comportamentos variados e as relações entre as pessoas, instituições vigentes, recursos financeiros, materiais, informacionais e políticos, essas pesquisas possuem focos diferenciados. Enquanto na primeira, a pesquisa sobre implementação, o foco está “centrado no processo de implementação per se, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Tem um objetivo mais descritivo do que prescritivo” (SECCHI, 2013, p. 57); na segunda, a pesquisa avaliativa, a maior preocupação está em analisar as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos, de forma a entender como foi o processo de implementação, isto é, “a descrição de “como” e da explicação do “porquê”” (FREY, 2000, p. 228).

Porém, para Secchi (2013), a implementação não se encerra na análise, ela também deve ser gerenciada, pois é neste momento que “funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova” (SECCHI, 2013, p. 59). Dessa forma, os atores responsáveis pela liderança do processo de implementação devem ter capacidade suficiente para:

entender os elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários (SECCHI, 2013, p. 57).

Secchi (2013) recorda não somente que é nesta etapa que entram em cena outros atores políticos não estatais (fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários ou *policytakers* da ação pública), mas também nos lembra de que, segundo Sabatier (1986 apud Secchi, 2013), a exemplo da etapa de tomada de decisão, esta também é marcada pela existência de dois modelos: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

O modelo *top-down*, cuja base está na distinção entre “Política e Administração” feita por Wilson (1887), “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECCHI, 2013, p. 60), e é justamente por esse modelo estar centrado no esforço administrativo que ele é conhecido como *blameshifting* (deslocamento de culpa), ou, como Secchi (2013, p. 60) diz: “se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má

implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos) ”.

Já o segundo modelo, o *bottom-up*, é, segundo Secchi (2013, p. 61), “caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica”. Além disso, neste modelo se observa uma maior participação dos implementadores em se examinar detalhadamente o problema, bem como na procura de soluções durante a implementação, as quais logo após são legitimadas pelos tomadores de decisão, posto que tais práticas já foram experimentadas. Porém, através deste modelo, o formato que a política pública toma não é definitivo, podendo, inclusive, ser modificada por aqueles que a implementam diariamente (SECCHI, 2013).

Já a etapa seguinte, a de avaliação da política pública, é quando, segundo Frey (2000, p. 228), “apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”. Secchi (2013) complementa que essa etapa pode ocorrer em três momentos distintos: 1) avaliação *ex ante* (antes da implementação), 2) avaliação *in itinere* (ou avaliação formativa ou de monitoramento) e 3) avaliação *ex post* (depois da implementação). Entretanto, Secchi (2013) destaca que a política pública só será mais bem avaliada se obedecer a um conjunto de critérios, indicadores e padrões. Os primeiros constituem-se em “mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos [...] e se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal” (SECCHI, 2013, p. 63), sendo que seus critérios mais utilizados são: “economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade”. Quanto aos indicadores, eles são artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*). Os indicadores de *input* (entradas do sistema) são relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados. Indicadores de *output* são relacionados à produtividade de serviços/produtos [...]. Indicadores de resultado são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *policy takers* e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada [...] e são operacionalizados por meio de médias ou percentuais [...]. Em suma, “os indicadores de *input* medem esforços, e os indicadores de *output* e resultados medem realizações” (SECCHI, 2013, p. 64).

Por último, os padrões ou parâmetros “dão uma referência comparativa aos indicadores e seus principais tipos são: padrões absolutos, padrões históricos e padrões normativos”

(SECCHI, 2013, p. 64-65). Os padrões absolutos estão relacionados às metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas antes da implementação da política pública (SECCHI, 2013). Os padrões históricos são valores ou descrições já alcançadas no passado e que facilitam a comparação por períodos de tempo e, por conseguinte, geram informações sobre a melhora ou piora da política pública (SECCHI, 2013), ainda, os padrões normativos são metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em uma referência ou padrão ideais (SECCHI, 2013).

Cumprida a avaliação, a política pública pode continuar do jeito que está, desde que haja pequenas adversidades em sua implementação; pode ser reestruturada de forma marginal, para casos em que as adversidades não são graves a ponto de serem extintas e podem ser extintas, para casos em que ou o problema público foi solucionado ou os problemas de implementação são insuperáveis, ou então quando o problema não existe mais (SECCHI, 2013).

Quanto à última etapa do ciclo de políticas públicas, a extinção, esta possui três causas, as quais, segundo Giuliani (2005 apud Secchi, 2013, p. 67), são: “o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes e o problema, embora não resolvido, perdeu [...] importância e saiu das agendas políticas e formais”. Secchi (2013) não esquece de que há outra causa possível: as políticas públicas se extinguem porque foram criadas para solucionar um problema específico ou contextual e têm vigência determinada em lei ou de acordo com a discricionariedade do *policymaker*.

Frey (2000) nos recorda que, embora, o ciclo de políticas públicas tenha etapas claramente definidas, o processo de política pública não se estabelece de modo linear. Segundo Frey (2000), isso se deve “ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas” (FREY, 2000, p. 226).

Por conta de o Masterplan ainda não se constituir em uma política pública que passou por todas as etapas descritas pelo modelo de ciclo de políticas públicas, este estudo se dedicará com mais afinco aos processos de constituição de agenda e de formulação de políticas públicas.

3.4.3.1 Constituição de agenda

Conforme descrito anteriormente, o presente estudo focará dois processos constantes no modelo de ciclo de políticas públicas: a constituição de agenda e a formulação de políticas públicas. Nesta seção em particular, o foco estará na constituição de agenda, entendida por

Kingdon (2006a) a partir do modelo de múltiplos fluxos. Porém, antes de apresentar o modelo em si, é necessário apresentar a definição do que é agenda.

Para Kingdon (2006a, p. 222), a agenda é a “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Esta abordagem é de perspectiva Estadocêntrica.

Cobb e Elder (1995) apontam que essa lista de problemas deve ter um reconhecimento público, e para isso, os apoiadores devem ter acesso à mídia de massa ou aos recursos necessários para se chegar às pessoas e deve-se reconhecer que os problemas necessitam de uma ação para solucioná-los.

Kingdon (2006a) também apresenta a agenda de decisões, na qual, apesar do levantamento de todas as alternativas possíveis, apenas algumas são seriamente consideradas, ocorrendo, desta forma, uma redução das alternativas se comparadas com todas as que foram inicialmente concebidas.

De modo complementar, Cobb e Elder (1995) apresentam dois tipos de agendas políticas. O primeiro tipo, agenda sistêmica, consiste em “todos os problemas que são comumente percebidos pelos membros da comunidade política como merecedores de atenção pública e que estão sob a jurisdição da autoridade governamental existente” (COBB; ELDER, 1995, p. 98). O segundo, a agenda governamental ou formal, é definida como “um conjunto de itens, explicitamente, ativos e seriamente considerados pelas autoridades tomadoras de decisão” (COBB; ELDER, 1995, p. 99).

Na tentativa de entender quais fatores levam determinados assuntos ou temas a entrarem na agenda; como e o porquê de ela mudar de uma hora para outra (KINGDON, 2006a), adotou-se neste estudo o modelo proposto por Kingdon (2006a), qual seja o modelo de múltiplos fluxos (ou *multiple streams*, em inglês). Já que este modelo ilumina melhor como determinado problema ascende na agenda.

De modo a melhor compreender como se estabelece a agenda, Kingdon (2006a) parte de três explicações: os problemas, a política e os participantes. Segundo Kingdon (2006a), a explicação para que determinado problema entre na agenda ou não está na forma com que os atores definem cada uma das situações tidas como problemas. Entre os meios utilizados para se ter conhecimento das situações que poderão se tornar problemas estão: os indicadores (usados para avaliar a magnitude de uma situação); os eventos-foco (eventos passageiros que devem vir acompanhados de uma indicação mais precisa de que há um problema), e o feedback de

programas já existentes (estudos de avaliação de programas ou reclamações que chegam ao Congresso, por exemplo).

Ao tentar explicar como se estabelece agenda por meio dos problemas, Kingdon (2006a) chama a atenção para um aspecto importante, visto que “as chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante” (KINGDON, 2006a, p. 228). Existe a possibilidade dos chamados *policy entrepreneurs* (pessoas que procuram convencer as autoridades da necessidade de enxergar seus problemas como um problema de toda a população) sugerirem problemas que mereçam ser solucionados e que até então não tinham sido levados em conta pelas autoridades políticas (KINGDON, 2006a).

Kingdon (2006a) vai além. Para ele, as agendas de governo podem, inclusive, fazer os problemas desaparecerem e isso podem ocorrer quando:

- a) o governo passa a tratar ou não deles;
- b) as situações mudam de tal forma que o problema deixa de chamar a atenção;
- c) quando as pessoas conferem um outro rótulo ao problema;
- d) quando novos itens passam a ser mais importantes do que aqueles que já estavam inseridos na agenda;
- e) possibilidade de existirem ciclos inevitáveis de atenção, altas taxas de crescimento que se estabilizam e novidades que aparecem e desaparecem (KINGDON, 2006a, p. 228).

Entretanto, o autor destaca que, apesar de terem suas características próprias, cada uma dessas explicações pode afetar as demais, seja incentivando, seja obstruindo (KINGDON, 2006a). De maneira a exemplificar como isso acontece, Kingdon (2006a) cita algumas situações que funcionam ora como incentivo, ora como obstáculo. Uma situação de incentivo ocorre quando um participante traz à tona um assunto ao topo da agenda e uma situação que funciona como obstáculo é quando grupos de pressão colocam no fim da agenda determinado tema, somente por conta de serem contrários à sua busca de alternativas (KINGDON, 2006a).

Antes de entrar para a segunda explicação de como se estabelece a agenda, Kingdon (2006a) ilumina o momento em que as situações se tornam problemas:

- 1) situações que colocam em cheque valores importantes são transformados em problemas;
- 2) situações se tornam problemas por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes;
- 3) a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema (KINGDON, 2006a, p. 227-228).

A segunda explicação proposta por Kingdon (2006a) reside na importância dada a um assunto na agenda pelo fluxo da política. E mais, o fluxo político ainda é marcado por uma dinâmica e regras próprias, cujos participantes presenciam mudanças após o resultado de eleições, com a entrada de novos governos ou, simplesmente, novas configurações ideológicas ou partidárias no Congresso. Além disso, Kingdon (2006a) também recorda a influência que grupos de interesse de vários tipos também pressionam de modo a ver seus interesses atendidos por meio das políticas públicas.

Para Kingdon (2006a), no campo político, o que prevalece é mais o consenso do que a persuasão em si, pois “os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação” (KINGDON, 2006a, p. 229). Para o referido autor, “a combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agendas mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesse” (KINGDON, 2006a, p. 228).

A terceira e última explicação está nos participantes. Kingdon (2006a) classifica os atores envolvidos em dois tipos de participantes: participantes “visíveis” e participantes “invisíveis”. Enquanto o grupo de atores visíveis (presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral – partidos políticos e comitês de campanha) define a agenda, por conta de receber uma maior atenção da imprensa e do público, o grupo de atores invisíveis (acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse) tem maior poder de influência na escolha de alternativas, e, assim, o trabalho deles é planejar, avaliar ou formular orçamentos junto à burocracia e seus funcionários (KINGDON, 2006a).

Kingdon (2006a) recorda que esses atores podem se organizar em comunidades de especialistas, cujas propostas ou ideias são sugeridas através de discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de papers e conversas particulares. Depois de divulgadas, essas são discutidas pelos demais, aprimoradas ou revisadas e discutidas suas novas versões. Porém, todos estes processos não impedem que algumas ideias sejam descartadas (KINGDON, 2006a).

Além disso, Kingdon (2006a) enfatiza que a junção de três elementos (problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política) aumenta significativamente a probabilidade de um item tornar-se prioritário na agenda de decisões. Todavia, Kingdon (2006a) recorda que os defensores de políticas dentro e fora do governo podem reter suas

propostas e indicações de problemas até que apareçam as melhores oportunidades. Eles desenvolvem propostas de soluções, por exemplo, e esperam que apareçam os problemas para os quais possam oferecer essas soluções, por desdobramentos na arena política dos quais possam tirar vantagem ou, ainda, eles esperam por oportunidades semelhantes para trazer à tona os problemas considerados especiais (KINGDON, 2006a, p. 236-237).

Assim como Kingdon (2006a) propõe o entendimento da constituição de agenda a partir da busca por respostas para algumas questões, Fuks (2000, p. 80) também o faz, sendo que as questões centrais por ele levantadas em relação à definição de agenda são:

- a) “Como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem (ou não)?
- b) Que atores participam do processo de definição de assuntos públicos?”

Porém, para Fuks (2000), as questões centrais são:

como certas questões conseguem transcender o âmbito da preocupação de pequenos grupos para alcançar a atenção pública? De que forma as estratégias e os recursos dos grupos organizados, visando assegurar a aceitação pública de seus interesses, demandas e valores, interferem nesse processo? Qual é o impacto das ações governamentais, especialmente quando elege prioridades e cria instituições que colocam o foco da atenção pública em determinados assuntos? Em que medida o contexto sociocultural contribui para o sucesso ou fracasso da entrada de certos assuntos na agenda pública? (FUKS, 2000, p. 80).

A explicação para o surgimento dessas questões reside, para Fuks (2000, p. 80), “mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das “condições reais” dos problemas em questão”. Em suma, “a condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social é o seu reconhecimento como um assunto público” (FUKS, 2000, p. 80). Sendo que esse reconhecimento só se concretizará quando os grupos responsáveis por ele o transformarem em um assunto específico, em “problema social” (FUKS, 2000). Mais que isso: ao definir o que são problemas sociais, Fuks (2000) remete à definição dada por Spector e Kitsuse (1987) como sendo: “Definimos problemas sociais como as atividades dos indivíduos ou grupos empenhados em encaminhar demandas em relação à uma suposta condição” (SPECTOR; KITSUSE, 1987 apud FUKS, 2000, p. 80).

Todavia, Fuks (2000) destaca que a definição de problemas sociais vai além dessas atividades realizadas por grupos ou indivíduos, pois há outros fatores que podem definir o que fará parte da agenda governamental, como: “criação ou reestruturação de instituições públicas;

a elaboração de leis; a alocação de recursos públicos em certas atividades; [...] o contexto cultural constitui outro elemento importante na dinâmica responsável pela ascensão de temas e questões à esfera pública” (FUKS, 2000, p. 81).

Por outro lado, Bosso (1994 apud FUKS, 2000, p. 81) recorda que há outros elementos que também influenciam no processo de definição de assuntos públicos, tais como “os elementos estruturais, como a organização do Estado e a Constituição, também configuram o contexto do processo de definição dos assuntos públicos”.

O resultado disso é a existência de arenas que, devido às diferenças encontradas em suas dimensões e formatos, estão mais propensas a acolher certos assuntos e certos atores (FUKS, 2000). Isso faz com que as arenas sejam marcadas por regras e procedimentos que restringem um acesso mais amplo do público e, conseqüentemente, as pessoas encarregadas por lidar com políticas públicas acabam por assumir interesses e saberes somente de uma comunidade específica (FUKS, 2000). O referido autor completa afirmando que enquanto algumas “arenas tendem a se fechar sobre si mesmas, permanecendo ocultas à visão e à pressão do público, em outras arenas, a saliência pública de suas atividades as tornam mais visíveis e vulneráveis ao contexto externo” (FUKS, 2000, p. 82).

Entretanto, Fuks (2000) chama a atenção para o fato de que a existência dessas diversas arenas se constitui na própria dinâmica da evolução do debate público, pois apesar da maioria tender a permanecer em arenas específicas, em interiores os quais garantem sua sobrevivência, as realmente exitosas são aquelas cuja circulação acontece em vários canais institucionais. A explicação para isso, segundo Fuks (2000), é que os atores adotam uma estratégia, pelo menos inicial, de promover assuntos públicos somente em canais institucionais propensos a abrigá-los, isto é, em canais os quais atuem de forma a reforçar sua presença nos demais espaços públicos. Essa concepção dialoga com o Masterplan em Maringá. Além disso, é bom observar que a abordagem do Masterplan em Maringá é Multicêntrica e não Estadocêntrica.

Outro ponto importante enfatizado por Fuks (2000) é o quanto determinado assunto público continua na agenda pública, e entre os fatores que colaboram para isso estão a criação de “notícias” e a renovação dos recursos simbólicos associados ao tema. Sendo assim, o assunto público possui um ciclo de vida cujo início acontece quando ele passa a entrar na agenda e termina com ele saindo da agenda, ou seja, da atenção pública, mesmo que ele continue não solucionado (FUKS, 2000).

Não obstante, Carmines e Stimson (1989 apud FUKS, 2000) classificam os assuntos que ascendem à agenda pública em:

a) Aqueles que não captam a atenção pública, por conta de sua complexidade, acabam sendo resolvidos pela elite, já que tal característica não proporciona um elo entre os cidadãos e a elite;

b) Aqueles que têm grande impacto imediato, mas não deixam marca de longa duração no sistema político;

c) Aqueles, raros, que têm um longo ciclo de vida, capazes de alterar o ambiente político em que surgiram e se desenvolveram, conduzindo a mudanças no sistema.

Entretanto, Fuks (2000) pontua que, mesmo esse último tipo de assunto (aquele capaz de alterar o ambiente político em que surgiram e se desenvolveram), não é possível de se caracterizar a partir de sua complexidade, pois o que importa, de fato, é determinar quem realmente se envolve nessas arenas e como os assuntos interagem entre si.

No que diz respeito à arena, Fuks (2000) destaca a arena estratégica, a qual é “constituída pelos meios de comunicação de massa, especialmente na medida em que ela serve como ponte de articulação entre as demais arenas e como canal de ampla difusão pública do que ocorre em cada uma delas” (FUKS, 2000, p. 83).

Ao falar dos atores que participam dessas arenas, Fuks (2000) o inicia a partir do que Schattschneider (1960) chama de conflito político. Segundo Schattschneider (1960 apud FUKS, 2000), os dois principais atributos desse tipo de conflito são: ele é contagioso; ele depende, em seu desdobramento, do controle do nível de participação pública. Dessa forma, a entrada de novos atores é o meio mais eficaz de se alterar as disputas já existentes entre os atores que ali estavam anteriormente, pois aqueles, por meio da mobilização dos cidadãos que anteriormente estavam apáticos, podem acabar definindo um novo assunto que mereça ser discutido.

A partir do que Schattschneider (1960) iluminou, Baumgartner e Jones (1993) destacam que é justamente nessa apatia de grande parte do público que a dinâmica da vida política encontra-se inserida, porque, enquanto, de um lado, essa indiferença assegura o controle de um grupo sobre uma determinada área de ação governamental, do outro lado, a possibilidade de mobilização desse público, antes indiferente, explica por que algumas mudanças acontecem tanto nas políticas públicas quanto nas próprias instituições. Fuks (2000) conclui que a categoria central desta dinâmica reside na *policy image*, isto é, a compreensão, socialmente difusa, de um objeto de política pública (FUKS, 2000, p. 84).

Para Fuks (2000, p. 84), mesmo que o conjunto de atores presentes nessa disputa seja “desde a comunidade de especialistas em determinadas áreas das políticas públicas até o espaço social mais amplo, onde se faz sentir a influência mais ou menos difusa dos movimentos sociais e da opinião pública”, isso não impede de haver um monopólio, por parte da elite (especialistas

e grupos de interesse), de qual(is) tema(s) chamará(ão) a atenção pública, a partir do momento em que há um consenso entre os membros dessa elite. Assim, o que se percebe é a existência de atores e grupos detentores de vantagens em relação a outros, justificada pela “distribuição diferenciada de recursos materiais, organizacionais e simbólicos” (FUKS, 2000, p. 84). Mais que isso, para Fuks (2000), um dos atores mais privilegiados são aqueles situados no âmbito das instituições governamentais justamente pela “visibilidade de seus pronunciamentos e o caráter singular do discurso público oficial” (FUKS, 2000, p. 84).

Por fim, outro ponto que merece destaque é a caracterização dos assuntos. Fuks (2000) recorda que os assuntos passam a ser amplamente discutidos pelo espaço social mais amplo a partir do momento em que ele passa a fazer parte da agenda, pois os elementos-chave daquele grupo que promoveu esse assunto são somente os seguintes: “identificação das causas, a atribuição de responsabilidade, a avaliação da gravidade, a caracterização dos temas e públicos relevantes e a solução proposta” (FUKS, 2000, p. 84).

Viana (1996) apresenta outro teórico, Hofferbert (1974), o qual discute por quais razões alguns assuntos entram na agenda. Viana (1996) aponta que Hofferbert (1974) identifica três aspectos presentes em todos os processos de decisão: normas que governam a permanência e as mudanças da atenção pública; princípios que governam a ação política e condições que determinam que ações sejam escolhidas. E isso mostra que algumas políticas são explicadas “mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas dos “fazedores” de política do que, exclusivamente, pelo processo político” (VIANA, 1996, p. 11). Assim, Viana (1996) pontua que, para Hofferbert (1974), os meios socioeconômico e político são os que condicionam os processos de formação de políticas, mesmo que algumas políticas sejam influenciadas pelas rotinas e padrões de atuação das instituições.

Passada a etapa de constituição de agenda, isto é, da etapa de definir quais problemas deverão ou não ser solucionados, é hora de avançar para a próxima etapa do Ciclo de Políticas Públicas, a etapa de formulação de políticas públicas, na qual serão levantadas quais são as soluções para cada um destes problemas que fazem parte da agenda.

3.4.3.2 Formulação de políticas públicas

Na formulação de políticas públicas, Lobato (2006) destaca a relação existente entre o Estado e os vários setores da sociedade na luta pelo atendimento aos interesses de cada um dos agentes envolvidos. Para Lobato (2006), por conta de o Estado estar inserido nessa disputa entre

os seus interesses e dos vários setores da sociedade, ele acaba se comportando ora como arena, ora como ator. Segundo Lobato (2006), o Estado é arena

quando, através do aparelho estatal, é poder constituído que possibilita a concretização institucional-legal de uma determinada política, assim como quando possui domínios diversos cuja apropriação total ou parcial favorece negociações no seu interior e fora dele (LOBATO, 2006, p. 304).

E, por outro lado, o Estado é ator quando ele se estabelece como lugar “para onde são canalizadas demandas e onde não existe como entidade autônoma e homogênea” (LOBATO, 2006, p. 304).

Quanto à sua atuação, Lobato (2006) destaca que o Estado é um representante dos interesses dos setores dirigentes. Em outras palavras, os setores dirigentes enxergam na formulação de políticas públicas uma forma de terem seus interesses atendidos por meio do Estado (LOBATO, 2006). Lobato (2006) ainda aponta a necessidade de também se estudar as disputas dentro das diversas frações, por conta de elas poderem perpassar amplos setores da sociedade.

As demandas são, dessa forma, uma expressão dos interesses dos grupos hegemônicos, sendo que a “intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não” (LOBATO, 2006, p. 304). Essa forma frágil do Estado se acentua a medida que aumentam a quantidade de interesses, bem como de sua diversidade (LOBATO, 2006), e é esse processo político que circunscreve a política pública.

Isso, segundo Lobato (2006), faz com que o Estado adote uma estratégia de manter relações estreitas com os vários setores da sociedade, principalmente com aqueles que mais demandam soluções dele, devido à sua capacidade de, além de prever ou acomodar demandas, também difundir interesses ou amortecer interesses contrários.

Outro ponto importante que Lobato (2006) destaca é o grau em que Estado é acessível para que possa intervir. Para a referida autora, as situações em que isso acontece são: a “situação de diferentes áreas de sua intervenção, dependendo da agenda governamental em um determinado período, assim como dos interesses envolvidos” (LOBATO, 2006, p. 305). E ela exemplifica:

onde o processo de formulação da política pública inclui poucos interesses, esta tenderá a privilegiar interesses privados e as demandas serão canalizadas basicamente por grupos de interesse institucionalizados. Já onde o processo de formulação inclui uma ampla gama de interesses diversos, a política pública poderá tender a

privilegiar interesses públicos, pela impossibilidade de fragmentar-se no atendimento a inúmeros interesses privados (LOBATO, 2006, p. 305).

Porém, para Lobato (2006), o mais importante é o caráter desses interesses: se são mais públicos ou privados, porque quando são, em sua maioria, privados e somando-se ainda a existência de uma multiplicidade de interesses, isso “facilitará o atendimento às demandas de grupos política ou economicamente mais fortes, em vez de interesses públicos” (LOBATO, 2006, p. 306).

De forma a melhor compreender como ocorre a interação entre o poder público municipal e o grupo hegemônico durante o processo de formulação de políticas públicas, Kingdon (2006b) ilumina os chamados atores invisíveis (KINGDON, 2006b). O surgimento das políticas públicas acontece de forma análoga ao processo de seleção natural, chamado por Kingdon (2006b) de *policy primeval soup* (sopa política primitiva). Kingdon (2006b) detalha esse processo: “inicialmente muitas ideias surgem desordenadamente, chocando-se umas com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações” (KINGDON, 2006b, p. 232).

Ao contrário do que ocorre no processo de surgimento de alternativas, a seleção é um pouco mais simples. A sua seleção se dá por meio da adoção de critérios que incluem: viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e a antecipação de possíveis restrições (como orçamentária, a aceitabilidade do público e a receptividade dos políticos, por exemplo) (KINGDON, 2006b).

Kingdon (2006b) não se esquece da importância que os *policy entrepreneurs* têm nessa etapa, principalmente, no que diz respeito ao longo processo de ‘amaciamento’ do sistema. Para o autor, eles são responsáveis pela promoção de suas propostas favoritas, das mais diversas maneiras e nos mais distintos fóruns. Portanto, para Kingdon (2006b), no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas, o mais importante é a reelaboração (junção de elementos já familiares) em detrimento da transformação (aparecimento de formas totalmente novas).

3.4.4 O planejamento urbano

Mesmo que o planejamento tenha despertado o interesse de muitos pesquisadores ligados à Administração Pública, no período pós-1964, por conta dele se constituir em um “instrumento do desenvolvimento e de resolução de problemas públicos” (FARAH, 2011, p. 828), essa realidade, segundo Souza (2011), se alterou na década de 1990, em decorrência da

falta dos fundamentos necessários para a realização deste. Um Estado bem organizado, com capacidade de intervenção e realização de investimentos e, concomitantemente, a crise fiscal do Estado, do estilo desenvolvimentista centrado a partir da substituição das importações e pautado na forte atuação do Estado, forneceu as condições necessárias para a gestão entrar em cena.

Com a entrada do termo gestão, esperava-se um controle mais democrático em detrimento do controle tecnocrático, concernente ao planejamento. Porém, como relembra Souza (2011), os dois termos não são intercambiáveis, pois “planejar significa tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2011, p. 46). Quanto ao termo gestão, esse significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2011, p. 46). Em resumo, enquanto planejar é preparar para a gestão futura, gerir é a efetivação, pelo menos parcialmente, das condições que o planejamento, concebido no passado, ajudou a construir (SOUZA, 2011). Portanto, os dois termos não são intercambiáveis, mas distintos e complementares (SOUZA, 2011).

Souza (2011) vai além, pois, para ele, abrir mão do planejamento seria equivalente a trilhar um caminho errôneo, já que independentemente do modelo adotado, isso seria incompatível com a vida social organizada. O autor enfatiza que há um desafio a ser superado pelo planejamento: o esforço de imaginar o futuro, e tal desafio pode ocasionar o abandono da importância dessa ação (SOUZA, 2011). Entretanto, há um problema maior decorrente desse fato: “traí uma irresponsabilidade típica da atitude livresca e diletante, em que o comprometimento com a ação transformadora é, quando muito, puramente retórico” (SOUZA, 2011, p. 47).

Na tentativa de se planejar, o analista pode acabar se utilizando de técnicas ou métodos próprios das ciências naturais, como se fosse possível transpor para a investigação de fenômenos sócio-históricos cada uma dessas técnicas ou métodos (SOUZA, 2011). Um desses métodos utilizados apontado por Souza (2011) é a construção de cenários, responsável por um salto qualitativo em relação às técnicas tradicionais de previsão, pois construir cenários significa “apenas simular desdobramentos, sem a preocupação de quantificar probabilidades e sem se restringir a identificar um único desdobramento esperado, tido como a tendência mais plausível” (SOUZA, 2011, p. 48).

Souza (2011) ilumina que o desafio, em essência, do planejar é fazer de

modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2011, p. 51).

Por mais que o planejamento seja uma maneira de superar as incertezas dadas por um futuro que ainda está por vir, por meio da utilização de técnicas como a construção de cenários, ele também não é realizado somente para isso. A intenção de um bom planejamento pode ir muito além da predileção, pois, como será visto na seção a seguir, a qual aborda a teoria de Logan e Molotch (1987) sobre a Máquina de crescimento, ele também pode visar atingir a um propósito: o de garantir um constante crescimento da cidade, ou, em respeito ao interesse público, o desenvolvimento da cidade.

3.4.4.1 Máquina de crescimento

De modo a atingir o objetivo geral deste trabalho – analisar o Masterplan enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública à luz da discussão sobre o direito à cidade –, fez-se um resgate de alguns aportes teóricos, tais como: das cidades (seja seu histórico, seja a partir dos preceitos de espaço e território), direito à cidade, produção do espaço urbano e políticas públicas (começando pelo histórico da Administração Pública, passando pela história dos trabalhos de políticas públicas, em seguida, pela definição de políticas públicas e de cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas – dando uma maior ênfase nas etapas de constituição de agenda e de formulação).

Quando foi abordada a questão da produção do espaço urbano, o que se procurou discutir foi quais atores participam do processo de transformação da cidade, moldando-a de modo a alcançar seus objetivos, seja atingindo objetivos que beneficiem uma maior parcela da população (quando o ator mais atuante é o Estado, no caso o governo municipal) ou pequena parcela da população (quando os atores mais presentes são os ligados a alguns setores da população, como o setor imobiliário, por exemplo).

A maneira como o Estado realiza suas ações é por meio das políticas públicas que, ao serem entendidas a partir do modelo de ciclo de políticas públicas, passam por várias etapas não lineares, dentre elas a constituição de agenda e a de formulação.

Ao discutir a etapa de constituição de agenda, Kingdon (2006a) elencou um grupo de atores responsáveis por defini-la, ou seja, os atores visíveis (presidente e seus assessores de alto

escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral – partidos políticos e comitês de campanha).

Entretanto, citar apenas os atores não é o suficiente para entender o porquê de eles escolherem quais problemas deverão ser solucionados. Foi buscando entender as motivações que levam esses atores visíveis a buscarem soluções para alguns problemas que se construiu essa seção, chamada de Máquina de Crescimento, cuja teoria foi desenvolvida por Logan e Molotch (1987).

Logan e Molotch (1987) afirmam que, concomitantemente ao entendimento de quem governa, deve vir o entendimento das razões que levam os distintos grupos das elites locais a agirem desta ou daquela forma. Logan e Molotch (1987) ainda apontam que, apesar desses diversos grupos das elites locais terem interesses divergentes em relação ao restante da população da cidade, eles são capazes de gerar um consenso capaz de separá-los do restante da população: o problema do crescimento.

Assim, mesmo que cada grupo da elite adote estratégias diferentes para alcançar seus objetivos, essa classe se utiliza do consenso em torno do desejo por crescimento para “eliminar qualquer visão alternativa da finalidade do governo local ou o significado de comunidade” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 51). Em outras palavras, sob o pretexto de garantir o crescimento local, a elite não somente visualiza seus interesses como privilegiados no momento de constituição de agenda, como também deixam em segundo plano problemas que interessam a uma parcela maior da população.

Logan e Molotch (1987) enfatizam que, apesar da existência de uma constante competição entre os membros da elite, ela ainda é capaz de exercer uma influência sobre a distribuição da população dentro das cidades, acarretando, inclusive, quais áreas crescerão ou não. A sua influência é tanta que os locais onde a elite é mais ativa e criativa têm taxas de crescimento superiores quando comparados com outras localidades (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Os referidos autores relatam que a maneira das elites atuarem nas cidades estadunidenses se alterou com o passar dos anos. Enquanto, nas cidades da região leste dos EUA, durante os séculos XVIII e XIX, prevalecia uma competição para atrair estruturas que estimulassem o seu crescimento, tais como: prisões, colégios e universidades, nas cidades atuais o que acontece é uma atuação da elite, de forma menos visível, que clama por seus interesses por meio da articulação com o conjunto da mídia de massa, profissionais urbanos habilidosos e empreendedores políticos, por conta de “a fusão entre o dever público e o ganho privado se tornar muito menos aceitável (tanto pela opinião pública quanto pelas cortes criminais) ”

(LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 57). Assim, a máquina do crescimento “está menos personalizada, com poucos heróis locais, se tornando em uma matriz multifacetada com instituições importantes pressionando” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 58).

Ao falarem sobre as cidades modernas, Logan e Molotch (1987) afirmam que o foco do crescimento está nas funções básicas da economia, principalmente, no trabalho, justamente porque essas cidades já adquiriram uma rede de comunicação e de transportes nos séculos XVIII e XIX. A questão do trabalho está mais relacionada ao fluxo da mão de obra em direção à instalação dos locais de trabalho do que em relação a quais setores estão ofertando maior quantidade de empregos. De acordo com esses autores, a verdadeira intenção por trás desse fluxo de mão de obra é garantir um contínuo uso intensivo do solo e aumentar os lucros das empresas que se instalaram na cidade.

As cidades, por assumirem uma posição de influência dos fatores de produção, canalizam os capitais de investimento para o crescimento desejado pela elite (LOGAN; MOLOTCH, 1987). Para tanto, elas podem incentivar a vinda de grandes corporações, seja por meio de políticas fiscais de incentivo (políticas de abatimento de impostos para indústrias que reduzem a poluição gerada durante seus processos produtivos), ou pelo aumento nos gastos com infraestrutura (construção ou ampliação de portos, aeroportos e rodovias, por exemplo) ou, ainda, pela mudança nas leis morais (legalização de jogos de azar, por exemplo) (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Cada uma das possíveis ações que uma cidade faz é pensando em um objetivo mais amplo: o de “criar um clima bom para os negócios” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 59). Os autores ainda recordam que se estabeleceu uma lista com a classificação das cidades que possuem os melhores climas para os negócios: o ranque Fantus de clima de negócios. Os autores complementam que essa classificação leva em conta os seguintes fatores: tributação, legislação trabalhista, compensação do desemprego, escala de governo e endividamento público (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Essa lista com as cidades mais bem classificadas, de acordo com esse índice, tem um grande propósito: o de incentivar empresas a investirem nas cidades, utilizando-se dos meios de comunicação para enfatizar aspectos que as diferenciem das demais. Um exemplo disso é a publicidade encontrada na edição de 12 de fevereiro de 1979 da Business Week: “Nova Iorque está aberta para os negócios. Nenhuma outra cidade na América oferece mais incentivos financeiros para expandir ou realocar...” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 59).

Logan e Molotch (1987) também afirmam que há outras características atrativas que vão além das enfatizadas pelo ranque Fantus. Um exemplo é o aspecto cultural (estilo de vida de

executivos e empregados profissionais e como a questão racial é encarada entre os habitantes, apenas para citar alguns exemplos) que é crucial para garantir um bom clima de negócios e pode atrair empresas de setores que não se sentiram atraídos pelas características explicitadas pela lista de classificação anterior: companhia de balé ou empresas cinematográficas, por exemplo.

Outro ponto destacado pelos autores é o quanto os locais públicos favorecem o crescimento e apoiam a ideologia de desenvolvimento livre de valores. Segundo Logan e Molotch (1987, p. 60), “esta atitude pública tranquiliza os investidores de que os antecedentes concretos de uma localidade serão mantidos por políticos futuros”. O desafio está, então, em conectar orgulho cívico ao objetivo de garantir um crescimento econômico e com benefícios sociais para o local. E a elite sabe, pelo menos parcialmente, como fazer isso: “gerar e sustentar o patriotismo das massas locais” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 60). Castells e Borja (1996) complementam que essa geração e sustentação do patriotismo representam uma maneira de se mobilizar os atores urbanos públicos e privados, para garantir a eficácia dos planos estratégicos, o que será melhor explicado na seção seguinte.

Espera-se, assim, que a máquina de crescimento apoie

quaisquer instituições culturais que possam desempenhar um papel na construção da localidade. Sempre prontos para opor desenvolvimentos culturais e políticos contrários aos seus interesses, rentistas e seus associados encorajam atividades que conectarão sentimentos de comunidade ao objetivo de crescimento local. O impulso ideológico geral é minimizar a conexão entre valores de crescimento e de troca e reforçar a ligação entre as metas de crescimento e uma vida melhor para a maioria (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 61-62).

Para Logan e Molotch (1987), por mais que as pessoas de negócios locais – denominadas pelos autores como coalizão de crescimento – participem dos assuntos locais, principalmente, nas políticas urbanas e sejam os maiores interessados nas decisões de uso da terra, eles correspondem a uma pequena parcela da população. A sua participação de forma organizada acontece de forma muito próxima com os funcionários públicos, já que “os rentistas precisam do governo local em suas rotinas de fazer dinheiro, especialmente quando estruturas de especulação estão envolvidas” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 62).

O envolvimento entre essa coalizão de crescimento e o poder público começa ainda no período eleitoral, quando a elite fornece apoio a candidatos que representem seus interesses, e continua durante o mandato desse candidato eleito, que tem suas ações constantemente vigiadas

para que se atenda aos seus interesses de garantia do crescimento propostos por aqueles que o apoiaram nas eleições (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Os autores supracitados ainda destacam a importância do papel desempenhado pela mídia. Para eles, a atitude da mídia em focar assuntos que chamam a atenção de seus leitores, como aqueles ligados à violência urbana (aumento da criminalidade, por exemplo), tem uma preocupação maior, que é “manter os problemas interessantes longe do público”, principalmente, os decorrentes das ações da elite, para manter o crescimento da cidade (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 64).

Ao abordar a questão dos atores envolvidos na máquina de crescimento, Logan e Molotch (1987) chamam a atenção para conhecer melhor tanto aqueles que estão diretamente envolvidos na geração de rendas, quanto os que participam da máquina de crescimento. Os atores destacados por eles são: os políticos; a mídia local; as universidades; museus, teatros e exposições; pequenos comerciantes; profissionais autônomos e capitalistas corporativos.

Logan e Molotch (1987) recordam que, por mais que os políticos elaborem e aprovelem leis que representem suas vontades, tais como: a preservação de recursos naturais e a de liberdade de expressão, por exemplo, eles só adquiriram este poder de legislar devido ao apoio dado pela coalização de crescimento durante o período eleitoral. A consequência disso, segundo os referidos autores, é a elaboração e aprovação de leis que visam atrair novos investimentos e empresas, justamente para atender aos anseios daqueles que o ajudaram durante o período eleitoral.

Para Logan e Molotch (1987), por mais que o político tenha escolhido um partido cuja ideologia mais se aproxima com os seus valores, ele continuará atuando de forma a perpetuar a ideologia de crescimento propagada pela coalizão que o apoiou, como se pode perceber quando os autores afirmam que “muitos funcionários públicos usem de sua autoridade, não para se enriquecerem, mas para beneficiar “toda a comunidade” que é, aumentar a renda agregada” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 67).

Quanto à mídia local, seja formada por jornais impressos, estações de rádio ou de TV, essa desempenha um papel nos objetivos da máquina de crescimento. Segundo Cox e Morgan (1973 apud LOGAN; MOLOTCH, 1987), a mídia deve apresentar uma imagem favorável ao público-externo e, para isso, apoia-se na questão do crescimento para atingir esse intuito. Porém, Logan e Molotch (1987, p. 70) são enfáticos ao afirmarem que a mídia “tem um interesse no crescimento, mas ao contrário dos demais, seu interesse mais crítico não está em um padrão espacial específico de crescimento”. A justificativa para isso é porque o jornal tem

a responsabilidade de gerar os objetivos da máquina de crescimento (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Logan e Molotch (1987) ainda afirmam que a mídia desempenha um outro papel, o de alcançar o líder político local. Segundo os autores, esse objetivo pode ser atingido através de conversas informais entre o líder político local e os proprietários e editores de revistas ou jornais e, também, por meio das matérias que interessam a eles. Por conta de sua ligação com o crescimento, “os executivos midiáticos se interessam pelas reclamações dos líderes de negócios que uma particular investigação jornalística pode trazer à tona, pois tal investigação pode prejudicar o clima local de negócios” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 72).

Mesmo que algumas instituições desempenhem um papel mais secundário nesse crescimento, elas não deixam de ser importantes em sua promoção e manutenção. As instituições que fazem parte desse grupo – museus, teatros e universidades –, não somente contam com o aumento na população e, conseqüentemente, de clientes e grupos de apoio para seu sustento, como também necessitam dos favores daqueles que atuam mais fortemente na máquina de crescimento (rentistas, proprietários de empresas ligadas à mídia e políticos) para atingirem seus objetivos.

Para Logan e Molotch (1987), a construção ou ampliação de campus das universidades colaboram para o estímulo do desenvolvimento, pois são instalados em áreas que antes eram rurais, ou seja, “construir um campus universitário pode ser o primeiro passo para rejuvenescer uma área interna da cidade que estava deteriorada” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 75). Os autores afirmam que o uso dado a esse grupo de instituição é explícito entre os envolvidos (pessoas ligadas à universidade e os rentistas e políticos). É interessante observar que muito do que está escrito aqui, por esta abordagem sobre Máquina de Crescimento, foi aplicado pelos gestores de Maringá.

Quanto ao papel exercido pelos museus, teatros e exposição, Logan e Molotch (1987) apontam que este vai além da valorização dos terrenos em seu entorno. Para eles, os museus e teatros colaboram para o desenvolvimento ao fomentar a taxa de ocupação dos hotéis instalados ao seu redor, e também podem atrair novos negócios. Já as exposições ou eventos locais são uma forma de a cidade gerar uma receita, bem como de mostrar, principalmente, aos investidores externos, as áreas mais promissoras da cidade.

No que diz respeito aos grandes eventos, Logan e Molotch (1987) afirmam que os promotores se utilizam da justificativa de trazer benefícios aos moradores locais para garantirem todo o subsídio dos órgãos públicos para a realização desses eventos. Logan e Molotch (1987) apontam que, em curto prazo, esses eventos injetam dinheiro na economia, mas

também trazem problemas para a população como congestionamentos, elevação do custo de vida e processos de gentrificação.

Já o grupo de pequenos comerciantes acabam procurando aliar crescimento local com aumento nas vendas e no lucro de seus negócios (LOGAN; MOLOTCH, 1987). Além disso, tal grupo não somente possui laços com grupos rentistas locais como também sofrem influência destes no momento de definir se investem ou não em determinada região para ampliar seu negócio (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Quanto aos profissionais autônomos, os autores enfatizam a relação que profissionais autônomos bem pagos, em especial advogados e médicos, têm com o crescimento. Segundo Logan e Molotch (1987), essa relação acontece por causa da influência exercida por corretores e consultores financeiros sobre esse grupo de profissionais, por meio da indicação dos locais que prometem uma boa renda no futuro.

E, por fim, o grupo de capitalistas corporativos tem um interesse em perpetuar a ideologia da máquina de crescimento (LOGAN; MOLOTCH, 1987). A explicação está no reconhecimento social dado a esse grupo por uma parcela da população, que passa a percebê-lo como exemplo de sucesso. Seu valor social reside, então, no “tamanho de sua folha de pagamento” e, segundo Logan e Molotch (1987, p. 84), é “essa folha de pagamento que os ajuda a obter o valor de uso da terra e as políticas de orçamento coerentes com as necessidades das empresas”.

Segundo Logan e Molotch (1987), os efeitos acerca do crescimento, sejam estes positivos ou negativos, variam de acordo com as circunstâncias locais. Tais autores explicam que os problemas encontrados em cidades com taxa de crescimento decrescente não são todos resolvidos, pois só serão solucionados aqueles que realmente impedem o desenvolvimento da máquina de crescimento. Eles completam com a afirmação de que mesmo nas cidades mais prósperas, o crescimento tem um custo limitado pelo planejamento e por técnicas de controle.

Mas, independentemente do nível de crescimento no qual a cidade se encontra, propaga-se a ideia de que a máquina de crescimento é a solução para todos os problemas, mesmo que estes não representem os reais problemas enfrentados pelos habitantes (LOGAN; MOLOTCH, 1987). Dentre esses problemas, Logan e Molotch (1987) listam: saúde fiscal; emprego; mobilidade de emprego; eliminação de problemas sociais; meio ambiente e aumento natural de acomodação. Há, assim, um não alinhamento entre o interesse público e os preceitos sobre o “dever do Estado” em relação à prática via Máquina de Crescimento.

Ao se referir à saúde fiscal, os autores enfatizam que o crescimento não apenas pode diminuir os gastos públicos como também depende do tipo de crescimento envolvido (se é baseado na indústria ou moradia, por exemplo) e as capacidades da infraestrutura local.

Embora muitos defensores do crescimento admitam que o crescimento local “cria empregos”, Logan e Molotch (1987) pontuam que, na verdade, este só distribui empregos. Os autores explicam que, por conta da possibilidade de mobilidade da mão de obra, os trabalhadores geograficamente distantes dos novos postos de trabalho são atraídos para preencherem as vagas restantes e que não foram atendidas pelos trabalhadores locais. Dessa forma, o que se percebe é a preservação da mesma taxa de desemprego, mesmo após a vinda desse novo empreendimento.

Para Logan e Molotch (1987), o tamanho e a taxa de crescimento desempenham um papel na criação e exacerbação dos problemas urbanos, como a segregação e a desigualdade. Nesse sentido, Villaça (2011) destaca que esses dois problemas estão intimamente ligados, pois “a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa cidade” (VILLAÇA, 2011, p. 37).

Por mais que Logan e Molotch (1987) afirmem que o crescimento pode não ser a causa dos problemas, Villaça (2011) entende que o espaço urbano segregado está vinculado às questões econômicas, políticas e ideológicas, e que são essas as questões que dominam tal espaço (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Para Harvey (2012), a explicação da desigualdade está na geração de excedentes, que fica concentrada nas mãos de poucos e que são esses poucos que determinam as regiões que crescerão mais ou menos, por meio da desapropriação das moradias das pessoas com menor poder aquisitivo.

Quanto à questão do meio ambiente, apesar de o crescimento trazer efeitos negativos a este, seja pela qualidade do ar, pela qualidade da água, ou mesmo pela alteração das características naturais antes de ele ser ocupado pelo homem, a maneira com que cada pessoa sente esses efeitos se dá de forma diferenciada (LOGAN; MOLOTCH, 1987). A justificativa para o porquê dessa diferença na percepção dos efeitos negativos atrelados ao crescimento está no fato de que, enquanto os mais ricos procuram por locais afastados da concentração de poluição, “os mais pobres, geralmente, vivem e moram próximos as fontes de poluição” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 96).

Dois problemas são levantados por muitos ativistas do crescimento: a moradia e o emprego para gerações futuras. De modo a manter os jovens nas cidades onde nasceram, procura-se preservar o crescimento da economia o suficiente para garantir emprego e moradia

para as próximas gerações (LOGAN; MOLOTCH, 1987). Porém, os autores destacam que isso é um objetivo surreal devido à “natureza da fila de contratação e as limitações constitucionais sobre restrição do comércio” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 96). Logan e Molotch (1987) ainda completam afirmando que “virtualmente, nenhuma política de crescimento poderia efetivamente garantir empregos locais para as pessoas locais” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 96).

Quando o planejamento urbano passa a ser liderado por atores cujos interesses são voltados ao crescimento, nega-se a cidade como espaço político onde deveria prevalecer o interesse público e não o interesse de uma parcela da população. Porém, a articulação existente entre aqueles que pensam somente no crescimento e o poder público local faz com que o crescimento passe a ser de interesse público. Quando isso acontece, os atores que realmente definem o que o planejamento urbano deve contemplar conseguem toda a liberdade necessária para construir o plano da cidade de acordo com seus interesses. Deste modo, tem-se não somente a negação da cidade enquanto espaço político, mas também a negação do direito à cidade enquanto um direito de participação de ampla parcela da população.

3.4.4.2 Planejamento como instrumento de City-marketing

Quando o Masterplan, enquanto plano estratégico da cidade, é encabeçado pelo governo municipal, ele assume o caráter de uma política pública e almeja atender a uma demanda que também é pública. Entretanto, não é isso que se estabeleceu no Masterplan. Conforme será visto em uma seção posterior do trabalho, o Masterplan se estabeleceu em Maringá como um plano a ser concretizado por meio de uma parceria público-privado, e isso pode acabar resultando em um planejamento cujos maiores beneficiários são empresas de alguns setores econômicos, em detrimento da maioria da população. A presente seção visa discutir os aspectos que se inscrevem no Masterplan, tais como o *city-marketing* (GARCÍA, 1995). Nesse sentido, o estabelecimento de parcerias público-privado vai ao encontro do que Castells e Borja (1996) chamam de cidades como atores políticos.

Conforme mostram Castells e Borja (1996), as cidades podem ser tratadas como atores políticos dotados de complexidades e de múltiplas dimensões. Castells e Borja (1996) chamam a atenção para não se confundir a cidade como ator político com o governo local, mesmo que aquela inclua este. Os mesmos ainda enfatizam que essa situação particular das cidades é mais bem visualizada a partir do momento em que há uma articulação entre diversos setores, como, por exemplo, a administração pública, os agentes econômicos públicos e privados, as

organizações sociais e cívicas, os setores intelectuais e profissionais e os meios de comunicação social (CASTELLS; BORJA, 1996).

Porém, esta articulação pode ser realizada através de ações coletivas ou conjuntas, para atingir os seguintes objetivos:

a resistência ou o confronto com um agente externo (por exemplo, uma administração superior, uma multinacional etc.); a definição de produtos nos quais estão interessados, na sua venda ou produção, diversos agentes urbanos (por exemplo, promoção turística, oferta cultural, sede de um organismo internacional etc.); campanhas baseadas na cooperação público-privada (por exemplo, campanhas de segurança pública, imagem, reabilitação urbana etc.); grandes projetos de desenvolvimento urbano vinculados a um evento ou derivados de um programa cívico-político com ampla base consensual e mobilização sócio-política que encontra sua base principal na afirmação da identidade coletiva ou na vontade de autonomia política (que se concretiza também em objetivos especialmente urbanos) (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 153).

Castells e Borja (1996) ainda completam ao afirmarem que esse protagonismo das cidades não aconteceu em todos os lugares e nem mesmo momento. Segundo os autores, na América Latina, até a década de 1990, esse protagonismo foi tardio, dadas as limitações dos processos de democratização política e de descentralização do Estado e acrescentadas as desigualdades e marginalidades, a debilidade da sustentação sociocultural das cidades e os graves déficits de infraestrutura e serviços públicos (CASTELLS; BORJA, 1996). Porém, essa realidade se alterou na década de 1990, pois a “consolidação dos processos democráticos internos e a crescente abertura econômica externa multiplicaram as demandas sociais e acentuaram a sensação de crise funcional nas grandes cidades” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 154). Essa sensação de crise, segundo Castells e Borja (1996), visível pelo aumento da intensidade e visibilidade do agravamento de problemas urbanos (congestionamentos, falta de segurança pública e déficit habitacional, por exemplo), junto às dinâmicas econômicas, sociais e políticas, criaram as condições necessárias para a geração de respostas, como a implantação de planos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e urbanos cujo alicerce estava não somente na participação cívica, mas também na descentralização dos governos locais e na cooperação entre os setores público e privado (CASTELLS; BORJA, 1996).

Mesmo que, para Castells e Borja (1996), a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e urbano representem uma forma de atenuar a sensação de crise, despertada pelo agravamento dos problemas urbanos, Sposito (2008) destaca que tais problemas já existiam e surgiram justamente por conta de o Estado abandonar suas formas de

controle público. Isto é, eles surgiram a partir do momento em que o Estado deixou de elaborar planos, regulamentos e até mesmo de fiscalizar a maneira com que a cidade vinha se desenvolvendo.

Castells e Borja (1996) recordam que as cidades latino-americanas emergem como atores políticos e econômicos cuja consolidação “dependerá da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso público” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 154-155).

Ao abordar o protagonismo da cidade, Vainer (1999) a classifica como sendo uma cidade-empresa. Esta tipologia “constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico de seu território natal (a corporação privada) para o território (público) urbano” (VAINER, 1999, p. 4). Como resultado de tudo isso, temos a utilização de modelos com seus respectivos elementos (próprios de empresas submetidas à lógica do mercado), presentes, neste momento, na cidade. A produtividade e competitividade, dentre outros, constituem os elementos que Harvey denominou de empresariamento da gestão urbana.

Esse empresariamento urbano reflete na percepção que o gestor público municipal (no caso o prefeito) tem acerca dos problemas que serão considerados públicos ou não. Isso acontece devido à possibilidade de ele ser influenciado pelos interesses dos atores envolvidos, cujo grande objetivo é: garantir o crescimento da cidade por muitos anos. A explicação para o porquê dessa ênfase no crescimento será feita a partir da teoria da máquina do crescimento proposta por Logan e Molotch (1987), e que foi melhor apresentada na seção anterior a ela.

Vainer (1999, p. 5) complementa afirmando que “ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações”. Porém, mesmo neste tipo de cidade, o planejamento estratégico não abre mão da intervenção estatal, ainda que esta esteja submetida aos interesses constituídos e dominantes do mercado (VAINER, 1999).

Ao mencionar a existência da cidade-empresa como um tipo de cidade que transpõe as características de planos estratégicos empresariais para os planos urbanos, Vainer (1999) está também trazendo à tona uma cidade que vê as empresas como um modelo de gestão a ser seguido, principalmente no quesito planejamento.

Para Castells e Borja (1996, p. 155), as grandes cidades devem buscar atingir ao menos cinco objetivos: “nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade”. Os referidos autores vão além, afirmando que, para que as cidades

sejam competitivas frente ao exterior e possam se inserir nos espaços econômicos globais, faz-se necessário não só que essas tenham capacidade para atender a estes objetivos, mas que consigam também dar condições mínimas de bem-estar para sua população (CASTELLS; BORJA, 1996). Dessa maneira, a resposta para o alcance destas proposições reside na elaboração e implantação de um projeto de cidade. Mas, como bem lembrado pelos autores, as cidades latino-americanas também anseiam por projetos que integrem cidades dos mais diversos países do continente, como, por exemplo, a criação de instituições supranacionais de âmbito regional ou continental (CASTELLS; BORJA, 1996).

Conforme apontam Castells e Borja (1996), para que o projeto de transformação urbana se concretize, faz-se necessário atender ao somatório de três fatores:

sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia; negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica); a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico, como econômico, social e cultural (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 156).

Como foi demonstrado anteriormente, apesar de as cidades latino-americanas começarem tardiamente esse protagonismo, comparando-as com as cidades europeias, essas também podem enfrentar ou solucionar seus problemas, segundo Castells e Borja (1996), através de ações como: realização de um pacto entre agentes públicos e privados; criação de centralidades e espaços públicos qualificados; reconstrução da cultura cívica e realização de uma reforma político-administrativa para que consigam obter mais do que governos locais mais eficazes e infraestruturas urbanas mais modernas, mas também maior participação da população (CASTELLS; BORJA, 1996). Nesse sentido, a atuação da mídia local pode facilitar a comunicação entre agentes públicos e privados, bem como reconstruir a cultura cívica, por meio da publicação de matérias e artigos que exaltem os efeitos positivos trazidos pelo crescimento da cidade ou, ainda, podem despertar na população um sentimento de patriotismo cívico como um meio de se sair de uma crise (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Para Castells e Borja (1996, p. 157), a cidade é muito mais do que um território de diversas atividades e de concentração de um grupo humano, ela é um “espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao mundo exterior)” e no qual se converte “num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 157). A reação a estes problemas é a definição

de um Projeto de Futuro ou Plano Estratégico pactuado pelos principais atores públicos e privados (CASTELLS; BORJA, 1996).

Ao falar sobre o novo planejamento estratégico, também citado por Castells e Borja (1996), denominado de *market lead cityplanning*, Vainer (1999) chama a atenção para a emergência de novos atores. O *market lead cityplanning* exige que “os protagonistas das ações e decisões sejam os mesmos que protagonizam as peripécias do mercado” (VAINER, 1999, p. 6). Assim, ao estabelecer uma parceria público-privado, os interesses do mercado não deixarão de estar presentes em todo o processo de planejamento e de decisão (VAINER, 1999).

No entanto, para que esse plano estratégico seja realmente eficaz, segundo Castells e Borja (1996), ele depende de, no mínimo, três fatores, a saber:

1. [...] se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores urbanos públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim, verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á a confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo da cidade [...];
2. [...] um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e projeta no exterior. Na medida em que se trata de uma resposta a uma sensação de crise, resultado da vontade de inserção em novos espaços econômicos e culturais globais, e que pretende integrar uma população que muitas vezes se sente excluída ou pouco levada em conta, o Projeto-Cidade é um empreendimento de comunicação e de mobilização dos cidadãos e de promoção interna e externa da urbe;
3. [...] o plano estratégico questiona o governo local, suas competências e sua organização, seus mecanismos de relacionamento com outras administrações e com os cidadãos, sua imagem e sua presença internacionais. Por conseguinte, sem uma reforma política radical – tão ou mais radical na forma de agir do que na base legal – dificilmente alcançar-se-ão os objetivos de resposta aos propósitos atuais anteriormente expostos (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 158).

Castells e Borja (1996, p. 158) ainda fazem referência à necessidade de o governo local estar pautado no princípio da autonomia, no qual impera a “proximidade, o que permite estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e a população”. Assim, é essencial que o governo local não seja somente capaz de liderar e fornecer as respostas aos atuais problemas urbanos, mas também seja um governo promotor. O governo local, ao assumir o papel de promotor, deve promover internamente na cidade ações

- para dotar seus habitantes de “patriotismo cívico”, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança no

futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental ou simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população.

- [...] promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços económicos, oferta cultural, segurança, etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas “exportações” (de bens e serviços, de seus profissionais, etc.) [...]. O papel de promotor é, precisamente, o de criar condições que facilitem sua realização por agentes públicos ou privados (via planeamento, campanhas políticas, compensações económicas etc.);
- [...] favorecer o acordo com outras administrações públicas e a cooperação público-privada como meio para realizar tanto a promoção exterior citada como aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas demandas urbanas e a mudança de escala da cidade exigem. O acordo e a cooperação demandam iniciativa política, inovação legal e financeira e consenso entre os cidadãos;
- [...] estimular e orientar as energias da população na direção do bem-estar coletivo e da convivência cívica (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 160).

Mas essa promoção da cidade, conforme foi descrita por Castells e Borja (1996), pautada na criação e manutenção de um consenso, não se dá de forma tranquila. Pelo contrário, segundo García (1995), ela é fruto de luta e de conquista e tem como objetivos: fortalecer o poder daqueles que já o detém e redirecionar os “fluxos modernos de consumo e de circulação de bens e serviços” (GARCÍA, 1995, p. 1127). García (1995) afirma que essa constatação pode ser observada nas publicidades de grupos empresariais, corporações e empresas que “promovem, em escala crescente, seus produtos, manipulando elementos-chaves da imagem síntese da cidade” (GARCÍA, 1995, p. 1127).

Uma outra crítica é levantada por Vainer (1999) ao abordar a tipologia cidade-pátria como uma analogia à importância do consenso na promoção da cidade e para a concretização do processo de transformação urbana, que é resultado do planejamento estratégico, todos enfatizados por Castells e Borja (1996). O consenso aparece, então, como condição *sinequanon* do plano estratégico. Para Vainer (1999), um plano estratégico que se viabiliza por meio da criação e manutenção de consenso e paz social interna, motivado e construído como respostas a crises, apresenta alguns problemas, tais como: a destruição da cidade como espaço da política e da construção da cidadania.

A paz social interna, decorrente do sentimento de crise, representa um problema porque ela só acontece no momento em que diferentes atores abdicam de seus interesses pessoais em

favor do bem coletivo e, com isso, tem-se as condições para continuar um projeto unitário, coeso e legítimo (VAINER, 1999). É por conta dessa abdicação em favor do bem coletivo que Vainer (1999) afirma que o sentimento de crise é passageiro. Assim, há uma necessidade de transformá-lo em um sentimento maior e durável: o patriotismo de cidade. Além disso, essa transformação da sensação de crise para o patriotismo da cidade é regida por três princípios, sendo o que mais se destaca é a “geração de um patriotismo da cidade que permita a seus líderes, atores e conjunto da cidadania assumirem com orgulho seu passado e seu futuro e, especialmente, a atividade presente em todos os campos” (BORJA; FORN, 1996, p. 46 apud VAINER, 1999, p. 9).

Vainer (1999) ainda destaca um fato curioso e contraditório em relação ao patriotismo da cidade:

o patriotismo de cidade, ao contrário do sentimento de crise, não é condição, mas resultado do sucesso do próprio projeto – na verdade é simultaneamente resultado e condição. A unidade que se pressupunha no discurso unitário sobre a cidade é a unidade que se pretende construir. O paradoxo realizado: o plano estratégico fala em nome de uma cidade unificada cuja construção pretende engendrar através da promoção do patriotismo (VAINER, 1999, p. 9).

Segundo Vainer (1999, p. 9-10), a paz social, a nível político-institucional, “instaurada na pátria urbana reconciliada sob a égide do empresariamento – afinal de contas, o novo modo de planejar constitui oportunidade para a [...] despolitização planejada, é [...] parte das garantias oferecidas aos parceiros privados”. Vainer (1999) assevera que um planejamento estratégico pautado no patriotismo da cidade e centrado no predomínio dos interesses do poder privado, garantido por uma liderança carismática e forte, leva a destruição da cidade como espaço da política e da construção da cidadania.

García (1995) destaca que a construção social de representações e imagens recorrentes na vida cotidiana dos cidadãos, além de estar cada vez mais presente na organização e controle da vida social na cidade, com a ajuda dos recursos oriundos dos modernos processos de comunicação, também fornece as condições próprias para a construção de mitos. Assim, os mitos, conforme Ribeiro (1994 apud GARCÍA, 1995, p. 1128), atuam como “mecanismos estabilizadores de crenças e comportamentos, reafirmando elementos do senso comum e também os condensando na conquista de adesão a determinadas interpretações da sociedade e do seu futuro”. Para que isso aconteça, o espaço da cidade passa a se renovar, a adaptar-se aos novos tempos, “adotando novos componentes que o tornam locus de atividades de produção e

consumo de alto padrão e, por isso, o mesmo ganha uma inserção renovada na escala nacional e internacional” (GARCÍA, 1995, p. 1129).

A autora também chama a atenção para que se diferencie o planejamento urbano tradicional do *city marketing*. Enquanto, para García (1995, p. 1134), aquele investiga “constrangimentos e possibilidades do ambiente construído”, este seria “mais orientado à demanda” (GARCÍA, 1995, p. 1134). Em outras palavras, para o *city marketing*, a cidade passa a ser considerada um produto como qualquer outro e, para tanto, comunica suas qualidades, atributos, serviços públicos e redes de serviço, graças a sua divulgação, realizada pelos meios de comunicação, com uma intenção claramente definida: atrair potenciais “cidadãos consumidores” (GARCÍA, 1995).

Apesar de a política municipal de “*city marketing*” constituir-se em uma nova maneira de se intervir no espaço urbano, segundo García (1995, p. 1127), esta passa a constituir-se também em “ação e comunicação simbólicas [...] dos anseios das classes dominantes relacionados ao modo de vida e usufruto da cidade”. Entretanto, essa utilização sem criticidade desses novos “produtos” urbanísticos aliados aos rápidos processos sociais de adesão social, valores e mitos, acabam por manter o padrão dominante através da união entre os meios técnicos de comunicação, a esfera cultural e os aparelhos de poder, cuja principal consequência é a construção de uma imagem positiva da cidade (GARCÍA, 1995).

Em uma aproximação com o que foi afirmado anteriormente a respeito do *city marketing*, Vainer (1999) entende que esta cidade, ao competir com as demais, acaba comportando-se como uma mercadoria, como uma cidade-mercadoria. Segundo Vainer (1999), na cidade-mercadoria, a cidade passa a ser considerada um produto de luxo, como qualquer outro, e, portanto, está inserida em um mercado competitivo, no qual os demais competidores passam a ser outras cidades, que também estão à venda (VAINER, 1999). Mas, de acordo com o mesmo autor, a cidade não deseja atrair qualquer investidor; a preferência é pelos investidores internacionais, cuja motivação já foi afirmada por Castells e Borja (1996), ao falarem sobre o papel promotor do governo local.

Sob os mesmos preceitos enfatizados por Castells e Borja (1996) e que são criticados por Vainer (1999) e García (1995) é que se encontra o modelo adotado por Maringá, denominado de Masterplan. Como será visto em uma seção mais adiante, sob o nome de Masterplan, esse plano, ainda em fase de desenvolvimento, tem inspiração no plano de mesmo nome, cujas primeiras aplicações se deram em vários países da União Europeia.

De maneira a garantir a atração de investidores, a cidade acaba por adotar novas estratégias por meio do marketing, visando atrair também “novos segmentos empresariais e

profissionais e o correlato acionamento de novos processos e equipamentos privatizados de consumo como meio de sustentação material e ideológica do contingente migratório” (GARCÍA, 1995, p. 1129). Uma destas estratégias é a adoção de um plano estratégico que, quando promovido pelo “*city marketing*” e em atuação conjunta com os prefeitos que mais parecem vendedores ambulantes, consegue reorganizar o espaço de maneira, sobretudo, de modo a garantir as condições necessárias para concorrer com outras cidades ou metrópoles na atração de investimentos e na localização de atividades, sem se esquecer de atender as demandas de qualidade de vida urbana (GARCÍA, 1995).

No entanto, como enfatiza García (1995), esses novos equipamentos e processos acabam demarcando espaços segregadores da cidade ao se restringir acessos somente àqueles novos e desejados contingentes migratórios. Para que isso aconteça, de um lado, “eleva-se o padrão de consumo das faixas sociais correspondentes ao topo do mercado” (GARCÍA, 1995, p. 1130), e de outro, difundem-se “novos valores associados aos desejados padrões contemporâneos de vida urbana” (GARCÍA, 1995, p. 1130). Para Vainer (1999, p. 4), essa elevação no padrão de consumo leva os pobres a serem cada vez mais marginalizados, seja do ponto de vista concreto ou da imagem, já que eles não constituem a “demanda solvável”.

Portanto, segundo Borja e Forn (1996, p. 34 apud Vainer, 1999, p. 2), “a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, [...], segurança [...]”.

Como consequência, conforme apontado por Vainer (1999), temos planos estratégicos com propostas muito semelhantes entre si que visam agradar aos mesmos compradores virtuais, dotados das mesmas necessidades. Porém, isso não significa que os compradores virtuais têm somente o interesse de continuar gerando excedentes após instalarem suas empresas na cidade, eles também desejam absorvê-los “através da transformação urbana” (HARVEY, 2012, p. 82).

Desta forma, entender quem são os agentes envolvidos nesse processo de transformação urbana, bem como os interesses por trás de suas ações, ajuda a iluminar o motivo da utilização de novas estratégias para a produção do espaço urbano.

3.4.4.3 Políticas urbanas e a questão da descentralização no âmbito do pacto federativo

Depois de apresentar o conceito de políticas públicas, entendido aqui a partir do modelo de ciclo de políticas públicas, destaco que a elaboração de um plano estratégico no âmbito municipal, no caso o Masterplan, é classificada como uma política urbana. No Brasil, a origem

da política urbana reside no processo de descentralização do país, principalmente, após a promulgação da Constituição de 1988.

Lojkine (1997, p. 202) define a política urbana de planejamento como sendo produto de “contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais opostas quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano”. Lojkine (1997) complementa ao afirmar que essa política urbana é composta por três dimensões: planificadora, operacional e urbanística. A dimensão planificadora diz respeito à elaboração de planos urbanos que visam “um controle da urbanização e uma gestão urbana racional” (OSMONT, 2002, p. 8). Quanto à dimensão operacional, ela é, segundo Lojkine (1997, p. 202), o “conjunto das práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeiramente e juridicamente na organização do espaço urbano” e, por fim, a dimensão urbanística “condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais – no espaço – da planificação urbana e das operações de urbanismo” (LOJKINE, 1997, p. 202). Ramos (2002) corrobora com as ideias de Lojkine (1997), que concebe a formulação de políticas urbanas a partir dessas três dimensões, apresentando, assim, um quadro teórico mais abrangente no que concerne ao Estado e sociedade civil.

A autora também reforça o que foi afirmado por Lojkine (1997), porém sendo mais específica. Segundo Ramos (2002, p. 134), “as políticas urbanas constituem em um produto das lutas sociais travadas pelos trabalhadores, que atingem as estruturas do poder local e a vida dos habitantes das cidades”.

Segundo o referido autor, as políticas urbanas vão além dos meios de reprodução da vida do trabalhador, pois a elas também se integram as infraestruturas urbanas (aterros, meios de comunicação e de transporte, por exemplo) e os equipamentos e serviços coletivos (escolas, hospitais, centros recreativos e de lazer, feiras e demais recursos comunitários) (RAMOS, 2002). Por fim, segundo a autora, por atingir esses diferentes aspectos, que se articulam a uma totalidade social que lhe dá significado, a política urbana local pode ser observada através de conexões entre os níveis econômico, político e social.

Mesmo havendo a necessidade de se estabelecer essas conexões entre os três níveis (econômico, político e social) no âmbito local, é necessário também que o governo municipal realize um diálogo com o governo estadual e nacional, seja para angariar recursos, ou seja para trocar experiências de políticas públicas implementadas em outros municípios e que tiveram êxito. No entanto, esse diálogo não deve impedir a autonomia dada aos municípios. Foi visando garantir maior autonomia aos municípios que o Brasil passou por um processo de descentralização.

No Brasil, a descentralização, definida por Melo (1996, p. 13) como “transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, [...] expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública”. No Brasil, o processo de descentralização teve uma origem diferente da que ocorreu nos outros países da América Latina, pois, segundo Affonso (2000, p. 134), “a luta dos estados e municípios pela descentralização tributária teve início no final dos anos 1970” e em decorrência de uma eminente crise econômica, mas, principalmente, devido ao processo de redemocratização do país.

Segundo Borges e Sela (2013, p. 3), o processo de descentralização se deu “de um lado, devido ao desmoronamento do chamado “socialismo real” e, de outro, pela desestruturação do nacional-desenvolvimentismo nos países em desenvolvimento, e devido à crise do *Welfare-State*, vivenciada por alguns países desenvolvidos”. Os referidos autores ainda chamam a atenção para o fato de que essa descentralização marcou a transição de posturas socialdemocratas, característica do estado Keynesiano de bem-estar social do pós-guerra, para as posturas liberais, por fornecer argumentos que valorizavam formas de democracia direta e mecanismos de controle social mais efetivos (BORGES; SELA, 2013).

De acordo com uma segunda explicação, o processo de descentralização foi uma reação ao formato de Estado centralizado e à crise do modelo instaurado pelo Estado desenvolvimentista, decorrente da consolidação democrática no campo político-institucional – desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais este se assentava (ARRETCHE, 1996).

Para Borges e Sela (2013), tal processo se deu a partir do momento em que os governos subnacionais conquistaram autonomia, devido às novas medidas tributárias, com a promulgação da Emenda Passos Porto, em 1983 (antes da Constituição de 1988). Mas isso não alterou a condição de dependência de transferências dos governos estadual (repasso de ICMS) e federal (por meio do Fundo de Participação do Município), por parte da grande maioria dos municípios brasileiros (ABRUCIO, 2005).

Abrucio (2005) afirma que o processo de descentralização no Brasil representou uma tentativa de democratizar o plano local em oposição às antigas estruturas oligárquicas e que esse momento de ruptura levou ao surgimento de novos atores, tais como: os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos, os quais até então não tinham acesso à competição pelo poder. Mas, além de isso não resultar em uma maior participação popular, ocasionado pela falta de amadurecimento político-ideológico e organizacional, na maioria das vezes, só aparece após um longo período de tempo (NOGUEIRA, 1996).

Borges e Sela (2013, p. 4) afirmam que, na verdade, a descentralização pode levar a “uma maior concentração de poder, por parte das novas oligarquias, ao ocuparem, de modo organizado, os espaços de participação, comandam decisões pautadas em interesses privados, como se verifica no campo das políticas públicas urbanas”.

Borges e Sela (2013) chamam a atenção para outro fato que contribuiu para o processo de descentralização, no caso, a Constituição de 1988, pois a mesma favoreceu e concretizou o processo de descentralização, além de conferir autonomia aos estados e municípios por meio do Artigo 307. Ela também foi responsável pela definição das competências específicas dos municípios, dentre as quais destaco: promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo e executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição de 1988 também atribuiu algumas competências comuns à União e aos estados-membros, entre elas estão: promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (BORGES; SELA, 2013).

Assim, com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios tornaram-se entes federativos, com poder para pensar e estruturar ações nos campos de políticas de educação, de saúde, sociais (no campo da erradicação da pobreza), de cultura e esporte, de meio ambiente e de desenvolvimento urbano. Ações estas geridas por meio do uso de instrumentos de gestão, tais como o Plano Diretor no setor de planejamento urbano (BORGES; SELA, 2013, p. 5).

Os autores reforçam, ainda, que isso nem de perto representou, para a maioria dos municípios, uma autonomia financeira necessária à viabilização das possíveis ações e políticas que demandam grandes montantes, dentre elas, as de desenvolvimento urbano (BORGES; SELA, 2013).

Assim, diante dessa pouca autonomia financeira, é de suma importância conhecer quem são os agentes envolvidos na produção do espaço urbano, já que as políticas públicas, além de intervirem em espaços públicos, também dependem de fundos públicos. Quanto às fontes de financiamento das políticas urbanas brasileiras, na maior parte dos municípios, essas são financiadas por órgãos, fundos e bancos federais e por organismos e bancos multilaterais (BORGES; SELA, 2013).

Os autores apontam que as principais fontes de recursos federais para as políticas urbanas são constituídas pelo:

Orçamento Geral da União (OGU), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o BNDES Finem e emendas parlamentares (Observatório das Metrôpoles, 2011 apud BORGES; SELA, 2013, p. 5).

Depois de conhecer a importância da descentralização no âmbito do pacto federativo para a implementação de políticas urbanas, já que aquela foi um importante marco para a possibilidade de as cidades buscarem recursos financeiros de outros fundos para a implementação das políticas necessárias para a solução de seus problemas, já podemos começar a compreender o que é o Masterplan de Maringá.

3.4.4.4 Masterplan

Por meio de pesquisa bibliométrica e documental, o que identifiquei sobre o Masterplan trata de uma leitura realizada pela União Europeia e que precisa ser corroborada por meio da leitura empírica referente ao caso de Maringá.

Com o intuito de melhor compreender o seguinte problema de pesquisa: “O Masterplan, enquanto processo de constituição de agenda e formulação de políticas públicas, contempla práticas de apropriação do direito à cidade?”, nesta seção será abordada a questão do Masterplan como um instrumento de planejamento urbano que foi adotado em alguns países pertencentes à União Europeia.

A Comissão da Comunidade Europeia (1997) apresenta quatro tipos de instrumentos que dificilmente podem ser comparados por conta de estarem inseridos em sistemas com formas e conteúdos diversos e também por dependerem do local e do tempo de preparação. Os referidos autores destacam ainda que, apesar de usarem a terminologia “instrumentos”, eles, na verdade, estão se referindo às “políticas de planejamento, bem como aqueles comumente referenciados como ‘planos’” (COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 1997, p. 51).

Segundo a Comissão da Comunidade Europeia (1997), mesmo que a categorização seja baseada preferencialmente nos propósitos dos instrumentos, ela também apresenta variações no nível de governo, no qual os planos são elaborados, ou na escala espacial em que operam (governo local, regional ou nacional). A Comissão da Comunidade Europeia (1997) apresenta quatro tipos, sendo estes: 1) Políticas Nacionais e de Perspectiva; 2) Estratégicos; 3) Estrutura ou Masterplan e 4) Regulatórios.

Em cada tipo de instrumento, os autores apresentam seus propósitos, áreas de cobertura e suas subcategorias. Porém, aqui se enfatizará o terceiro tipo: o de Estrutura ou Masterplan. Segundo a Comissão da Comunidade Europeia (1997), os propósitos do Masterplan são “identificar uma estrutura espacial e critérios gerais para regulação do uso do solo sobre uma área. Eles são localmente específicos. Eles podem ser vinculados ou não a regulamentação, mas são geralmente implementados através de planos inferiores” (COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 1997, p. 52). E quanto às áreas de cobertura, os referidos autores definem essas como sendo “geralmente a totalidade de um município, mas onde as autoridades locais são pequenas, eles podem cobrir várias, abrangendo, possivelmente, uma ‘área de planejamento funcional’, como uma vila ou cidade” (COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA, 1997, p. 52).

No que diz respeito aos países que se utilizam do Masterplan, os autores enfatizam que todos o fazem porque este serve como referência para planos mais detalhados e/ou de regulamentação do desenvolvimento, por conter informações de regulamentações que possam ser relevantes para toda uma área. A Comissão da Comunidade Europeia (1997) aponta que em cada país há uma denominação, conforme informações da tabela abaixo.

Tabela 1 – Nomes dos planos de estrutura em cada país

Member State	Framework instrument
Belgique-België	Gemeentelijk ontwikkelingsplan Plan communal de développement (B) Algemeen plan van aanleg (F) Schéma de structure communale (W)
Danmark	Kommuneplaner
Deutschland	Flächennutzungsplan (F-plan)
Ellas	Geniko poleodomiko schedio (GPS)
España	Plan general. Normas complementarias y subsidiarias Proyectos de delimitación de suelo urbano
France	Schéma directeur and directive territoriale d'aménagement (DTA)
Ireland-Éire	Development plan
Italia	Piano regolatore generale
Luxembourg	Projet d'aménagement général
Nederland	Structuurplan
Österreich	Räumliches Entwicklungskonzept
Portugal	Plano director municipal (PDM)
Suomi-Finland	Yleiskaava/General Plan
Sverige	Översiktsplan (OP)
United Kingdom	Local plan and unitary development plan (UDP) part two

Adaptado de: COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA (1997), p. 65

A Comissão da Comunidade Europeia (1997) define melhor cada um dos propósitos desses planos de atuação:

- fornecer metas de desenvolvimento de longo prazo, objetivos ou princípios;
- identificar padrões futuros de colonização, inclusive, as áreas gerais a serem desenvolvidas ou que mereçam proteção especial;
- fornecer uma estrutura mais detalhada do planejamento local e de regulamentação;
- determinar a localização geral das grandes infraestruturas;
- fornecer uma ligação entre a estrutura geral na orientação nacional e estratégica/regional e das disposições vinculadas a planos mais detalhados de zoneamento e de implementação.

Quanto às suas características mais comuns, a Comissão da Comunidade Europeia (1997) aponta, ao menos, cinco: 1) na maioria, são de responsabilidade dos órgãos municipais locais (embora muitas vezes preparado em seu nome por consultores); 2) cobrem, no mínimo, toda a área da autoridade local; 3) estabelecem o uso do solo e padrões de infraestrutura ao longo de uma área, através do zoneamento ou de mapas de alocação do solo; 4) geralmente, não têm duração fixa e podem ser substituídos por novos planos, embora, haja uma exigência de que devem ser revisados a cada cinco ou dez anos; 5) são, na maioria das vezes, documentos legalmente aprovados, mesmo que uma pequena parte não tenha passado por esse processo de aprovação legal.

A leitura sobre o Masterplan de Maringá será legitimada e/ou construída a partir das entrevistas com os interlocutores da pesquisa.

4 A CIDADE DE MARINGÁ: UM BREVE HISTÓRICO DE SEUS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

A cidade de Maringá, desde o seu surgimento, constituiu-se pautada na elaboração de projetos. Segundo Töws (2015), a planta inicial da cidade foi elaborada em 1947 pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira. Esse projeto contemplava todas as funções de uma cidade e refletia todas as experiências urbanísticas anteriores que Jorge de Macedo Vieira desenvolveu, como, por exemplo, loteamentos como a Vila Maria Alta, Vila Maria Baixa e Jardim Japão, todos na cidade de São Paulo. Moro (2003 apud TÖWS, 2015) complementa ao afirmar que esse projeto já previa a cidade estruturada espacialmente em zonas funcionais (residencial, comercial, industrial, médico-hospitalar e administrativa), articuladas entre si por amplas avenidas, objetivando um desenvolvimento harmônico. Porém, como recorda Mendes e Negri (1998), em decorrência do tamanho e do preço dos lotes, levou-se, com o passar do tempo, a um direcionamento seletivo do uso residencial do solo urbano e a uma diferenciação sócio-espacial entre as zonas residenciais.

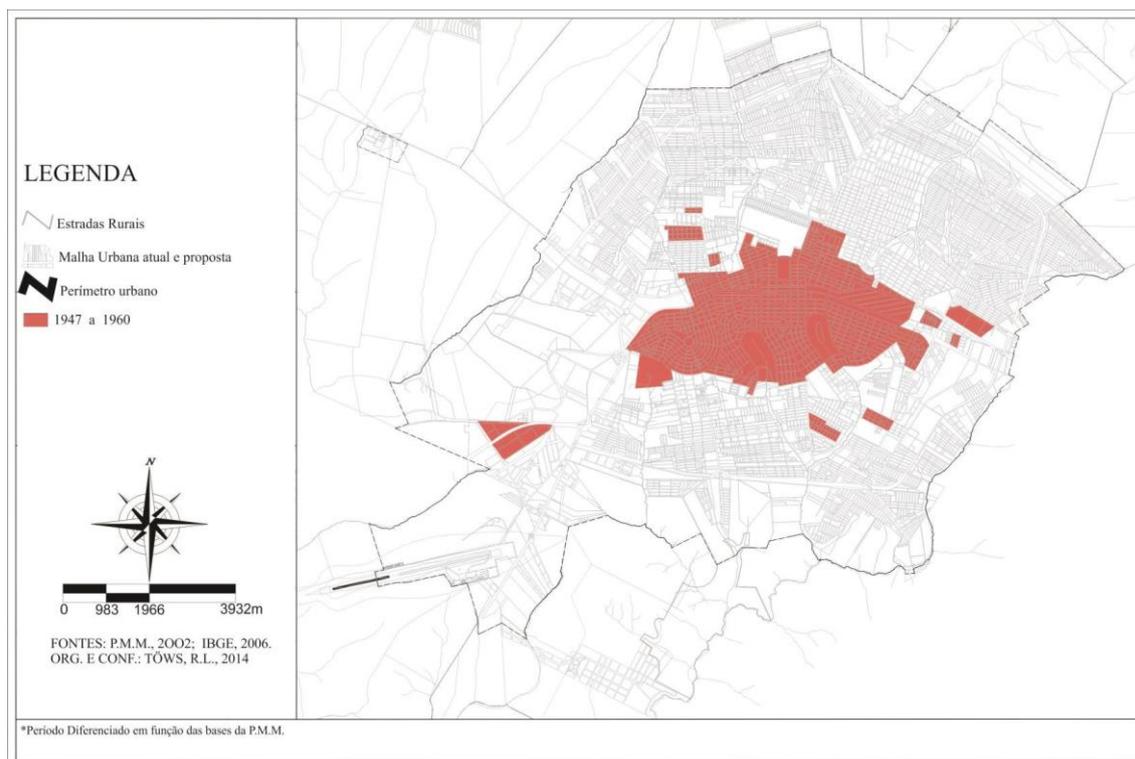
O projeto inicial, elaborado por Jorge de Macedo Vieira, baseava-se nos traçados dos primeiros subúrbios-jardins, nas propostas de Clarence Perry e Clarence Stein, nas recomendações de Camillo Sitte, Saturnino de Brito, Werner Hegeman, Nelson Lewis, entre outros, e no manual de Unwin (CORDOVIL, 2010). Todas essas influências ficam evidentes quando se percebe os aspectos presentes no plano do engenheiro, tais como: o anel externo; as áreas verdes no plano e os parques no centro principal (CORDOVIL, 2010).

No que se refere ao zoneamento, Vieira mostrava uma preocupação maior em ocupar as zonas de acordo com o padrão econômico dos moradores do que com os usos (CORDOVIL, 2010). A autora supracitada também afirma que muitas das zonas delimitadas pelo plano iam ao encontro das estratégias de vendas da Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná, ou seja, a de “valorização das terras por sua localização e tamanho dos lotes” (CORDOVIL, 2010, p. 582).

Sua ocupação inicial, segundo Töws (2015), ocorreu na região que hoje é conhecida por Maringá Velho. Como bem recorda Töws (2015), suas seis primeiras quadras foram ocupadas espontaneamente até que a Companhia Melhoramentos Norte do Paraná definisse onde se estabeleceria o centro da cidade, a partir do projeto de Vieira. Depois de estabelecido e instalado, efetivamente, o centro, a cidade passou a ser povoada na direção Leste dessa região, surgindo, assim, a Vila Operária. Töws (2015) destaca que esse plano inicial também abarcava a ideia de Cidade-Jardim e para obedecer a isso, reservaram-se duas áreas que preservariam a

mata nativa. Dessa forma, a cidade foi dividida em três partes: ocupação inicial (Maringá Velho) à Oeste; o Centro e a Vila Operária à Leste, todas sendo cortadas por uma avenida paralela à linha férrea (a Avenida Brasil). De forma a melhor visualizar como isso aconteceu, segue abaixo um mapa da cidade que mostra a evolução urbana de Maringá entre 1947 a 1960.

Figura 1 - Mapa da evolução urbana de Maringá entre 1947 e 1960



Fonte: Töws (2015, p. 126).

No início da década de 1960, sob o pensamento de estabelecer sete polos regionais no Paraná, enfocando, sobretudo, a industrialização do estado como modelo de desenvolvimento, o Paraná fundou a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR). A referida instituição agia sob o pensamento de que só adiantaria adotar políticas de desenvolvimento e industrialização depois de se conhecer as deficiências da economia local. Mas também foi na década de 1960, mais precisamente no período de 1961 a 1970, que, segundo Meneguetti (2009), houve uma ampliação do perímetro urbano, o que gerou um desequilíbrio no crescimento ordenado e eficaz do plano inicial, isolando os loteamentos periféricos das demais áreas da cidade.

Sob o pensamento de trazer o desenvolvimento industrial por meio do estabelecimento de polos regionais, o Governo do Estado percebeu a necessidade de se elaborar planos diretores

para cada um destes polos regionais, inclusive Maringá, que foi escolhida como sendo um desses (TÖWS, 2015). O efeito disso foi a elaboração do primeiro Plano Diretor de Maringá: o Plano Diretor de 1967, cujas características eram: separação de cada assunto urbanístico em sua própria lei, tornando a consulta mais objetiva, e uma grande preocupação com a análise dos eixos de circulação (BELOTO, 2004).

Töws (2015) recorda que, apesar de a cidade ser conhecida pelo seu planejamento, isso não impediu que surgissem bairros cuja ocupação traria uma diferença em relação ao seu projeto original. Além disso, a aprovação da Lei 380/68 permitiu que em todas as avenidas houvesse a possibilidade de se fazer uso comercial, desde que cumpra os parâmetros contidos no Código de Posturas e Obras, o que também demonstra que o Poder Legislativo acaba atuando com vistas a atender a interesses específicos, mesmo que isso resulte na alteração do projeto original.

Sob a “intenção de corrigir alguns problemas ocasionados pela aprovação de loteamentos que, até aquele momento, não seguiram a lógica proposta pelo plano de Vieira, o arquiteto Nildo Ribeiro da Rocha elaborou, durante a segunda gestão do Prefeito João Paulino Vieira Filho, o Plano de Diretrizes Viárias de 1979 (TÖWS, 2015). Segundo Cordovil (2010, p. VIII), o objetivo era “estabelecer ligações com as ocupações urbanas desvinculadas das áreas consolidadas e expandir o perímetro da cidade”, mas, para Beloto (2004, p. 103), o plano “estrategicamente representaria a possibilidade de implantação de loteamentos para fins sociais em áreas distantes do núcleo urbano consolidado”. Töws (2015, p. 143) completa: “este plano norteou a expansão da cidade por meio da aprovação de loteamentos na década de 1980”.

Por meio da Lei Complementar Nº. 632/2006 foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento, o qual foi elaborado para seguir os preceitos preconizados pelo Estatuto das Cidades, dentre eles, definir o plano diretor como instrumento-base para garantir a função social da cidade e da propriedade. Porém, para Töws (2015, p. 207), o referido Plano Diretor acabou por “viabilizar o interesse do capital, que neste caso, é verticalizar ainda mais”.

Porém, o planejamento não se encerrou com o último Plano Diretor de Maringá: Plano Diretor de Desenvolvimento de 2006. Ele adquiriu uma nova roupagem, adotando os preceitos de Planos de Futuro, enfatizados por Castells e Borja (1996), mas agora sob a denominação de planejamento estratégico. Segundo Töws (2015), esse novo olhar a respeito do planejamento resultou na elaboração de três planos, assim historicamente ordenados: “Maringá 2020”; “Maringá 2030” e “Masterplan”.

Segundo Töws (2015), o plano estratégico denominado de *Masterplan*² ou *Maringá 2047*, ainda em fase de elaboração, inclui elementos do plano anterior (*Maringá 2030*³), porém, com ações pensadas para um futuro ainda mais longínquo, no caso, para quando a cidade completar cem anos. Essas duas denominações são possíveis por conta de o plano seguir uma linearidade acerca do planejamento da cidade, já que contém ações do plano anterior e o termo *Masterplan* é aceito por ser um plano estratégico mestre, envolvendo ações que pensam a cidade em suas dimensões: econômicas, sociais e ambientais (TÖWS, 2015). Segundo Töws (2015), o slogan *Maringá 2047* surgiu a partir do momento em que o arquiteto Edson Yabiku questionou ao engenheiro José Carlos Valêncio o que estavam pensando quando a cidade completasse cem anos, após mostrar exemplos no mundo todo da importância da parceria público-privado. Ao se preocupar com o futuro da cidade, apontando como uma solução a parceria público-privado, Edson Yabiku deixa claro que a cidade precisa estabelecer um plano de desenvolvimento centrado na parceria público-privado (defendido por Castells e Borja (1996)), ideia que culminou no *Masterplan*.

Töws (2015, p. 232) também lembra que “para a construção do documento, foi elaborado um termo de referência”, cujos objetivos seriam:

O presente termo de referência tem como objetivo a realização de um Master Plan do município de Maringá e cidades conturbadas, voltado para o crescimento e desenvolvimento futuro da cidade, visando 2047, ano de seu centenário. Buscando definir os vetores capazes de interagir com os setores existentes no mercado e a obtenção de uma estratégia coordenada de atração de novos setores, prevenindo problemas sociais, ambientais e de mobilidade advindos do crescimento urbano (MARINGÁ, 2014 apud TÖWS, 2015, p. 232-233).

Töws (2015) destaca que há também uma série de objetivos específicos, entre eles:

- Levantar as possibilidades do município em áreas rurais, urbanas e de expansão assim como do processo de ocupação e urbanização;
- Levantar novas potencialidades de atividades econômicas considerando as áreas urbanas já existentes e as potencialidades em áreas específicas. Através de levantamento georreferencial das áreas comerciais, industriais e residências, identificar possíveis concentrações desejáveis ou não para o crescimento equilibrado;

² Aqui o *Masterplan* é entendido a partir do conceito de plano estratégico definido por Castells e Borja (1996).

³ Töws (2015) afirma que o plano *Maringá 2030* contou com a assinatura de 127 pessoas, entre elas, a do ex-prefeito Silvio Barros II, empresários de diversos setores, de políticos e membros do CODEM. Dentre os projetos apresentados, Töws (2015) destaca: urbanização da Zona 10; o Parque Tecnológico, o Aeroporto Industrial, Revitalização da Avenida Brasil e Centro Cívico. Porém o CODEM (2011, p. 16) enfatiza que o plano *Maringá 2030* não se trata de um plano estratégico de desenvolvimento, pois “é um conjunto de objetivos propugnados para a cidade, de diretrizes orientadoras do processo e de estratégias de condução”.

- Realizar estudo prospectivo de infraestrutura regional, incluindo o sistema de transporte – mobilidade urbana, redes de abastecimento de água, e de esgoto sanitário e escoamento de águas pluviais, sistema de telecomunicação, etc.;
- Realizar o estudo prospectivo de cenários com diferentes potenciais de expansão urbana;
- Elaborar um plano estratégico de implementação de ações e metas para a promoção do desenvolvimento econômico e social, formatando o conceito Maringá de Desenvolvimento (MARINGÁ, 2014 apud TÖWS, 2015, p. 233).

Töws (2015, p. 233) afirma que “há o pedido de consultoria em uma clara estratégica de empreendedorismo urbano, cujo mote é transferir o modelo de planejamento para a cidade, na perspectiva de um desenvolvimento similar ao corporativo”. Porém, Töws (2015) recorda que, apesar de este documento estar em posse da Deloitte Touche Tohmatsu, isso não impede que o mesmo se encontre em posse de outras empresas de consultoria, conforme é evidenciado no próprio documento, ao tratar sobre a terceira fase:

Ao findar a segunda fase, e alinhado com os resultados do planejamento urbanístico, a LICITANTE VENCEDORA produzirá e apresentará um workshop com cenários prospectivos, um Plano de Desenvolvimento Socioeconômico estruturado, um modelo de Governança Corporativa e um Plano de Investimento e Captação de Recursos, para a localidade em estudo e para as entidades envolvidas no projeto (MARINGÁ, 2014 apud TÖWS, 2015, p. 234).

O engenheiro José Carlos Valêncio relembra que a cidade, desde o seu surgimento, já foi planejada e ainda reforça dizendo que “se a cidade é um exemplo de planejamento no Brasil e no mundo, então necessitamos continuar pensando a cidade a longo prazo”. De acordo com o CODEM, o Masterplan “é um estudo e plano globais visando o crescimento sócio-econômico e urbanístico racional com vistas à qualidade de vida, conforto e segurança adequada aos moradores” (TÖWS, 2015, p. 231). Porém, para a elaboração de tal plano foi contratado um escritório de renome internacional: a PricewaterhouseCoopers, pois, segundo o mesmo engenheiro, trazer empresas como a Price facilita a aproximação com os investidores que desejam investir no país, já que a cidade passa a ter o mesmo nível de planejamento que outras cidades que foram atendidas por essa empresa (TÖWS, 2015).

O Masterplan elaborado pelo CODEM (Conselho de Desenvolvimento de Maringá) envolve projetos na ordem de R\$4,7 bilhões em investimentos, o que garantirá a geração de 10.224 empregos (CODEM, 2015). Segundo o presidente da ACIM, Marco Tadeu Barbosa, em entrevista ao programa Cidade Entrevista, exibido dia 12 de setembro de 2015, em

consonância com a importância da parceria público-privado enfatizada por Wilson Yabiku ao engenheiro José Carlos Valêncio, afirma que o “plano procura mostrar a preocupação do maringense com a cidade, cujo custeio será de toda a iniciativa privada, pelas entidades, pelas empresas. Portanto, não tem dinheiro público, mas ao ficar pronto, ele é doado ao poder público”. Ao informar o montante de investimentos esperados com os projetos presentes no Masterplan de Maringá, espera-se não somente que a cidade atraia investidores externos, como é enfatizado por Castells e Borja (1996), como também que estes investimentos garantirão a geração de muitos empregos e, o melhor, por conta de o Município não ter de pagar pelo serviço contratado, Maringá poderá investir esse recurso em outras áreas.

Verifica-se o apoio da mídia para promover a imagem da cidade de Maringá junto ao público externo, chamando a atenção, principalmente, de investidores externos, como referência no planejamento urbano. Além disso, a parceria público-privada passa a ser considerada, segundo Castells e Borja (1996, p. 160), como um meio para realizar “tanto a promoção exterior citada como aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas demandas urbanas e a mudança de escala da cidade exigem”.

Entretanto, essa promoção também ocorre internamente, pois, como se pode perceber na fala de Barbosa, os maringenses passaram a possuir um sentimento de “pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança no futuro da urbe” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 160), cujo apoio está na realização de serviços visíveis, refletidos na geração de empregos, e que garantirão o bem-estar da população.

O discurso proferido por Marco Tadeu Barbosa deixa claro que o projeto se estabelece por meio do interesse privado ao afirmar que não tem dinheiro público e que, ficando pronto, será doado ao poder público. Assim, o que prevalece é a defesa dos interesses de uma elite econômica, autoproclamada de sociedade civil, que desconsiderou os anseios do restante da população, já que esta não opinou se tais ações atendem às suas necessidades. A sociedade civil, segundo Boisier et al (1995, p. 3), é o “conjunto não institucionalizado de relações de caráter primordialmente econômico e de grupos e indivíduos que as levam a cabo”. E eles completam: “a sociedade civil está configurada num conjunto de organizações sociais, cujas finalidades não são atuantes nas áreas: militar; religiosa; mercado e política” (BOISIER et al., 1995, p. 3). Desta forma, as organizações da sociedade civil perseguem objetivos particulares de grupo e sua mobilização é harmonizada pelos seus atores sociais através da participação e mobilização, atuando em diferentes frentes de ação, distanciando-se cada vez mais do limitado papel de gerador da opinião pública. Segundo Boisier et al. (1995), a força e o êxito da sociedade civil

podem ser medidos através do seu grau de influência, adoção e projeção no Estado, nas instituições políticas e no mercado.

Marco Tadeu Barbosa ainda explica que esse projeto envolve duas etapas. Na primeira, denominada de socioeconômico, encontraremos a “nossa primeira vocação econômica”, e isso se faz necessário porque, apesar de termos a “nossa economia baseada muito ainda no agronegócio, outros setores, como o comércio e os serviços de saúde, educação e de TI, ainda impactam na economia do município”. Barbosa lembra que nessa primeira etapa foi contratada a Price (PwC), e o dinheiro, em torno de R\$1 milhão da iniciativa privada (entidades e algumas empresas), referente a esta primeira etapa, já foi arrecadado. Assim como Valêncio, Barbosa reforça o fato de que a cidade já era “planejada para ter duzentos mil habitantes e hoje já estamos na casa dos quatrocentos mil habitantes”. Barbosa também afirma que a escolha dessa empresa se deve não somente a sua qualidade no serviço prestado, mas também por ser uma empresa internacional.

No que se refere à primeira etapa, de estudo da vocação econômica do município, a mesma já foi concluída e isso foi divulgado e lançado para a imprensa e para a população. O estudo aponta que Maringá tem vocação para o agronegócio, educação e tecnologia da informação. Para a população foi anunciado que Maringá tem condições de crescer ainda mais e que isso só se concretizará a partir do momento em que a população investir em qualificação profissional. Quanto à segunda etapa, com custo inicial previsto em cerca de US\$1,5 milhão, conhecida por urbanística, essa terá início somente depois de completada a etapa anterior e é nesta que será tratada a mobilidade urbana e o posicionamento da cidade física. Para a realização desta fase, Barbosa destaca a importância de se trazer empresas de fora, tais como: a Deloitte (sede em Londres, na Inglaterra) e a Norman Foster and Partners (sede em Londres, na Inglaterra). Segundo o presidente da ACIM, com a vinda dessas empresas, espera-se obter as propostas de cada uma delas.

Conforme aponta Töws (2015), no documento elaborado pelo CODEM são apresentados tanto a definição do Plano Urbanístico como quais são seus produtos esperados:

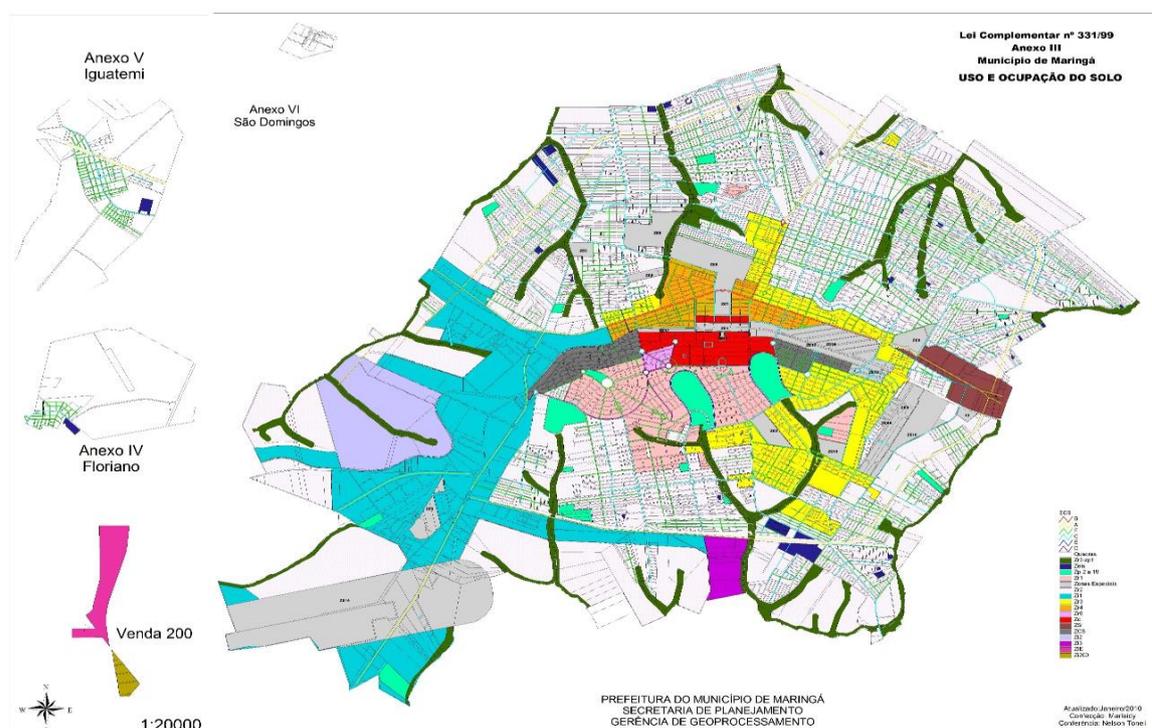
Objeto: o Plano Urbanístico compreenderá um conjunto de estudos de alternativas de construção e expansão urbana segmentada em áreas, dando dimensionamento de infraestruturas necessárias, ordenamento territorial desejado, capacidade de investimentos e ampliação de segmentos econômicos já existentes, inserção de novas áreas devendo observar, basear ou propor correções na legislação em vigor do município.

Produtos Esperados: Visão do Masterplan, incluindo planos de ocupação e uso do solo, infraestrutura e faseamento; Análise do crescimento urbanístico de Maringá, em comparação com outras cidades

importantes no Estado e no Brasil; Avaliação e promoção dos grandes empreendimentos como o Eurogarden, Novo Parque Industrial, Ampliação do Aeroporto Central e Transportes Multimodais; Planejamento da rede viária e do espaço público; Análise de massa e densidade populacional; Plano de implementação para Maringá 2047; Comunicação entre Projeto Socioeconômico com o Projeto Urbanístico (MARINGÁ, 2014 apud TÖWS, 2015, p. 234).

Apesar de essa segunda etapa ter como finalidade estudar alternativas de construção e de expansão urbanas, a mesma será realizada com base no mapa de uso e ocupação do solo, conforme disposto na Lei Complementar nº 331/99, atualizada em janeiro de 2010, e que será apresentado a seguir, na Figura 2.

Figura 2 - Mapa do uso e ocupação do solo do Município de Maringá



Fonte: Prefeitura do Município de Maringá – Secretaria de Planejamento. Disponível em: <<http://www.odiariorio.com/historiademaringa/geografia>>. Acesso em: 14 set. 2016.

5 O MASTERPLAN A PARTIR DA HISTÓRIA DE UM AGENTE SECRETO

Conforme foi exposto na exposição dos procedimentos metodológicos, nesta seção apresentarei, por meio de uma história fictícia de um agente secreto, como foi a minha inserção no campo, bem como a minha análise a partir do diálogo entre a literatura adotada, as entrevistas realizadas, as minhas anotações de campo e os documentos obtidos. Nesta primeira parte, em que apresento a minha inserção no campo, os personagens aqui descritos representam os meus entrevistados ou as pessoas com quem tive contato durante a minha ida a campo. Além disso, a caracterização dos personagens presentes nessa história não representa a real personalidade ou caráter da pessoa, mas apenas a percepção que tive no momento da entrevista, ou no momento em que fiz contato pela primeira vez.

Quanto à segunda parte da história do agente secreto, ela será apresentada por meio do “Relatório final da missão”, no qual o agente secreto relata os resultados obtidos após fazer um diálogo entre a literatura recomendada pelo doutor, as entrevistas concedidas, suas anotações de campo e os documentos obtidos.

5.1 A MISSÃO DE COMPREENDER O MASTERPLAN: O DIÁRIO DE MISSÃO DE UM AGENTE SECRETO

Essa história começa com um agente secreto, recém-formado pela agência da Project (uma agência que forma agentes secretos dispostos a investigar qualquer caso que mereça atenção da população), que recebe uma ligação de seu chefe, o doutor William (o título de doutor nada mais é do que um reconhecimento perante os demais colegas da agência pelos inúmeros casos solucionados pela sua equipe), que lhe entrega uma missão:

Dr. William: Agente Hugo! Você foi incumbido de uma importante missão: investigar o Masterplan de Maringá! Seu objetivo é: analisar o Masterplan, enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade.

Hugo: Mas doutor, eu nem sei onde fica essa cidade? Nem sei do que se trata esse Masterplan?

Dr. William: Não se preocupe. Em seu computador móvel, mais precisamente, em sua página pessoal, no link: “Informações da missão”, há alguns documentos com informações preliminares a respeito do Masterplan.

Hugo: Mas doutor, tem como você esclarecer melhor essa missão?

Dr. William: Pois bem, agente Hugo! A missão de analisar o Masterplan, enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade, consiste em você fazer um relatório final com as percepções do que é o Masterplan, a sua origem, como ele surgiu no cenário maringense, quem está participando, como se dá a participação de cada uma das câmaras técnicas do CODEM e como se dá a relação entre sociedade civil, poder público e o mercado. E outra coisa, recomendo a você a leitura, previamente, de textos a respeito dos conceitos de território e espaço, produção do espaço urbano, políticas públicas (mais especificamente de políticas urbanas), direito à cidade, *city-marketing* e teoria da máquina de crescimento, para que você emita seu relatório a partir desses conceitos; e este relatório deverá passar por uma avaliação de outros supervisores que fazem parte da agência, sendo que um deles é de outra filial.

Hugo: “Obrigado pelas dicas e pelas informações”.

Eu não disse, mas eu também chamo os demais supervisores de doutores, pois, assim como o William, solucionaram inúmeros casos.

Hugo: Mas doutor William, como eu farei esse relatório?

Dr. William: Para emitir o relatório eu preciso que você entreviste algumas pessoas e faça um diálogo com os conceitos tratados nos textos e demais documentos.

Hugo: Mas quem são essas pessoas?

Dr. William: Fica à sua escolha. Peço apenas que entreviste, pelo menos, uma pessoa de cada câmara técnica do CODEM, uma pessoa da Prefeitura, uma pessoa do Observatório das Metrópoles, uma pessoa de cada setor do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão e as pessoas que forem indicadas pelos primeiros entrevistados.

Dr. William: Estou no aguardo então de seu relatório!.

Hugo: Entendido!.

Dr. William: Até mais, agente.

Hugo: Até mais, doutor.

Assim que o doutor William desligou, eu comecei a acessar a minha página pessoal da agência. Inseri meu usuário e minha senha. Depois de confirmar minhas informações, localizei a seção ‘Informações da missão’. Eu abri e constava uma lista de documentos: matérias de revista, uma série de textos acerca das teorias sugeridas pelo doutor e um roteiro de entrevistas com cerca de 13 perguntas.

Como eu fui instruído no treinamento, logo de cara comecei a pesquisar como era a cidade de Maringá e o que era o Masterplan. Durante a pesquisa acerca da cidade, descobro que ela, historicamente, é marcada por processos de planejamento, e que é por meio deles que a

cidade demarcava a maneira com que cresceria e se desenvolveria. Descubro, ainda, que o “Masterplan”, assim como planos anteriores – o “Maringá 2020”, “Maringá 2030” –, se constitui em planos estratégicos da cidade pensados em longo prazo. Além disso, descobro que nos dois primeiros esforços de planejamento, esse processo foi liderado por uma instituição de nome CODEM, conforme está escrito em sua página da internet:

O CODEM - Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá é um órgão criado pela Lei Municipal 4275/96. Tem caráter deliberativo e consultivo e tem como finalidade propor e fazer executar política de desenvolvimento econômico. É constituído por entidades representativas dos diversos segmentos organizados da sociedade. Sua estrutura conta com uma mesa Diretora, um Plenário e Câmaras Técnicas Setoriais. As atribuições do CODEM são exercidas em parceria com entidades da sociedade civil e poder público, destacando-se a Prefeitura Municipal, a ACIM - Associação Comercial e Empresarial de Maringá, o IDR - Instituto para o Desenvolvimento Regional e a FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná. O CODEM tem como características a participação voluntária, visão de futuro e planejamento, suporte técnico profissional, representatividade política apartidária, foco no desenvolvimento econômico, e representatividade da sociedade organizada (CODEMa).

Como pude ver, há diversas câmaras técnicas setoriais que fazem parte do conselho. As câmaras e os seus respectivos objetivos, segundo o mesmo site, são:

- Agricultura e Agroindústria. Objetivos:
 1. Buscar dentro dos objetivos e atribuições do CODEM, através de ações conjuntas e integradas, o fortalecimento da agricultura e da agroindústria na região de Maringá;
 2. Levantar informações, estudar e elaborar projetos que visem desenvolver, criar alternativas e dinamizar a agricultura e a agroindústria da região;
 3. Buscar recursos externos para a viabilização e implantação de projetos desenvolvidos pela câmara (CODEMb).

- Atração de Investimentos e Integração Tecnológica. Objetivos:
 1. Buscar dentro dos objetivos e atribuições do CODEM, através de ações conjuntas e integradas, a atração de investimentos estaduais, nacionais e internacionais para a região de Maringá;
 2. Levantar e viabilizar alternativas de investimentos;
 3. Propor, criar e divulgar a níveis estadual, nacional e internacional a imagem de Maringá;
 4. Buscar dentro dos objetivos e atribuições do CODEM, através de ações conjuntas e integradas, mecanismos para atrair e/ou criar polos de desenvolvimento de tecnologia para a região de Maringá;

5. Propor e viabilizar estudos e projetos para melhorar e qualificar tecnologicamente as empresas de Maringá e região e seus produtos e serviços;
 6. Propor e criar programas de tecnologia de vanguarda em nível nacional e internacional, através de convênios, em áreas pré-definidas pelo CODEM e preparar empresas para sua implantação;
 7. Levantar e disseminar informações nos órgãos e entidades desenvolvedoras de tecnologia sobre seus programas e projetos (CODEMc).
- Câmara Técnica de Serviços de Saúde:
 1. criada com o objetivo de trabalhar em Maringá um centro de Excelência em Saúde, criar e fortalecer o Turismo de saúde, permitindo trazer pessoas de todo o país e até de fora do País para realizar tratamentos médicos e cirúrgicos em nosso município aproveitando o potencial médico que temos e contribuir para o crescimento e desenvolvimento do Setor de Turismo. No final de 2011 foi criada uma comissão para estudar a viabilidade do turismo em saúde em Maringá. Participam da comissão as seguintes entidades: Codem, Hospital Santa Casa, Unimed, MRCVB, Cesumar, UEM – Hospital Universitário, SEDE, Laboratório São Camilo, Associação Maringaense de Odontologia e Secretaria da Saúde. O próximo passo é realizar Diagnóstico da Saúde Pública e Privada, que deve ser viabilizada com recursos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDE até final de fevereiro de 2012. A partir desta pesquisa, será desenvolvido o projeto com estudo de viabilidade (CODEMd).
 - Câmara técnica do aeroporto:
 1. Tem a finalidade de propor, analisar e validar projetos e procedimentos em prol do pleno desenvolvimento do Aeroporto Regional de Maringá, sempre norteados pelo estabelecido no Plano Diretor vigente do Aeroporto Regional de Maringá (CODEMe).
 - Comissão Cinturão Verde:
 1. Comissão que desenvolve o projeto do "Cinturão Verde", que tem a finalidade de aumentar o volume, a qualidade e a produção de hortifruti na Região Metropolitana de Maringá visando atender o mercado de Maringá e Região.
 2. Tem o propósito de viabilizar financeiramente a atividade econômica dos agricultores familiares da Região Metropolitana de Maringá, através da implantação do cultivo e organização da cadeia produtiva de hortifrúti (CODEMf).
 - Comissão Especial de Energia: sem informações (CODEMg).
 - Construção Civil e Setor Imobiliário:
 1. Buscar dentro dos objetivos e atribuições do CODEM, através de ações conjuntas e integradas, o fortalecimento da construção civil e do setor imobiliário;
 2. Identificar e buscar novas fontes de financiamento para o setor (CODEMh).
 - Indústria Têxtil e do Vestuário:
 1. Buscar dentro dos objetivos e atribuições do CODEM, através de ações conjuntas e integradas, elaborar e propor políticas que estimulem e desenvolvam as empresas da área têxtil e do vestuário (CODEMi).

- Qualificação e treinamento profissional: tem a finalidade de estruturar um sistema de articulação entre os vários atores do segmento de qualificação e treinamento profissional, bem como de propor uma estrutura colegiada deliberativa que facilite a articulação entre os atores e integre suas ações (CODEMj). A Câmara deve seguir os seguintes objetivos:
 1. Aumentar a oferta de qualificação e treinamento profissional em Maringá;
 2. Adequar a oferta por meio das atividades de qualificação e treinamento profissional, com a demanda apresentada pelos vários ramos da atividade econômica;
 3. Ampliar de modo significativo a captação de recursos públicos, principalmente do Governo Federal por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT -, para o financiamento da oferta de cursos e de outras atividades de qualificação e treinamento;
 4. Possibilitar a efetiva participação de todos os agentes dos sistemas de qualificação e treinamento quer sejam atores do segmento da oferta quer sejam do segmento da demanda ou quer sejam dos sujeitos e/ou beneficiários do sistema (CODEMj).
- Região Metropolitana de Maringá:
 1. Tem a finalidade de organizar um fórum de debate para definição das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Maringá –RMM- e os respectivos campos de atuação, dentre o que estabelecem o inciso V e o Parágrafo Único do Artigo 3o da Lei Complementar no. 111, de 11/08/2005 (CODEMk).
- Shopping a céu aberto:
 1. Tem a finalidade de elaborar estudos de viabilidade jurídica, técnica e econômica, de anteprojetos urbanísticos, de propostas de parcerias público-privadas e de propostas de instrumentos de gestão, visando a criação e implantação de uma área especial de compras, negócios, gastronomia, lazer, etc., na região Central de Maringá nos moldes dos BIDs (*Business Improvement Districts*) americanos (CODEMI).

Neste mesmo site, percebo que nem todas as câmaras técnicas possuem uma lista das pessoas que fazem parte de cada uma delas e, mais futuramente, descobrirei que o site se encontra desatualizado. Depois de obtidas essas informações, decido, então, começar a entrevistar um membro de cada câmara técnica do CODEM. Para isso, resolvo me dirigir até o CODEM, cuja sede se encontra no prédio da ACIM (Associação Comercial e Empresarial de Maringá). E isso já me deixou intrigado! “Como um conselho gestor de políticas públicas, ou seja, um espaço de interesse público, tem endereço fixo em uma associação comercial e industrial?”.

Durante o percurso, recebo uma ligação do doutor William. Ele, manifestando colaboração e, ao mesmo tempo, preocupação, me liga para informar a respeito das entrevistas e do prazo que havia se esquecido de dizer.

Dr. William: Não sei se você percebeu, Hugo. Mas quando você acessou o link ‘Informações da missão’ havia um roteiro de entrevistas com cerca de 13 perguntas.

Hugo: Sim, percebi, doutor.

Dr. William: Então, você utilizará dessas perguntas para tentar atingir o objetivo da missão. Mas isso não quer dizer que você deverá ficar preso a elas. Você pode fazer perguntas complementares, de acordo com o nível de conhecimento que o entrevistado tiver, e que possam complementar o seu relatório final.

Hugo: Entendido!.

Dr. William: Um detalhe muito importante que havia me esquecido. Você tem até março de 2017 para completar a missão e me enviar o relatório para que possa agendar a sua avaliação.

Hugo: Mas doutor, como você pôde me informar isso somente agora?

Dr. William: Me desculpe, agente. É que eu estava envolvido em outros assuntos e só agora me lembrei. Mas não se preocupe. Precisando de ajuda é só me contatar.

Hugo: Ok.

Chegando ao CODEM pela primeira vez, no dia 06 de maio de 2016, sou recebido por Jucélia (secretária executiva dessa instituição). Jucélia é uma pessoa calma e muito prestativa, que me recebeu muito bem.

Ela me forneceu algumas informações a respeito do Masterplan. Por conta de o nome dela não constar em nenhuma câmara técnica do CODEM, acabei não gravando a entrevista apoiada pelo roteiro repassado para tal. Eu o utilizei somente para me orientar acerca do que perguntar para obter as primeiras respostas a respeito do tal plano, e é por isso que fiz apenas anotações a partir de sua fala. E, assim como as falas dos entrevistados, ela integra o relatório final da missão.

Ao final da conversa, Jucélia afirma que estaria à disposição para o que fosse preciso, bastando enviar um e-mail. Por cerca de cinco meses, fiquei em treinamento, discutindo os textos fornecidos pelo doutor juntamente com outros superiores e de mesmo cargo que o doutor William. Passado esse tempo, o doutor me liga para passar uma importante informação e que poderia me ajudar no cumprimento da missão:

Dr. William: Agente, recebemos uma informação importante da Central e gostaria de compartilhá-la com você.

Hugo: Estou na escuta, doutor!.

Dr. William: Agente, recebemos uma informação de que haverá uma apresentação do relatório da primeira etapa do Masterplan. Essa apresentação será no dia 06 de outubro de 2016, na sede da ACIM. Eu quero que você participe e depois faça suas anotações.

Hugo: Entendido!

Logo depois de receber essa informação um tanto inesperada, fiquei feliz porque era uma ótima oportunidade para entender melhor como seria essa relação entre sociedade civil organizada, governo municipal e mercado. Imediatamente, liguei para o CODEM e perguntei se poderia participar da reunião de apresentação. A atendente pediu para eu aguardar um pouco, pois perguntaria ao seu superior. Passados alguns minutos, ela me diz: “Desculpe, Hugo. Falei com o Robson e ele disse que este evento está reservado aos empresários que compraram seus convites há algum tempo atrás e que pessoas de fora não podem participar”.

Quando ela me disse isso, fiquei ao mesmo tempo frustrado e revoltado. A minha revolta se dava por conta de pensar: “E se eu fosse um cidadão da cidade de Maringá, eu também não poderia participar? Será que os demais habitantes poderiam participar dessa apresentação já que esse planejamento envolve a cidade toda?”. Bom, mesmo com esse pensamento, pensei em uma saída: “A Jucélia, que me recebeu tão bem em maio, poderia me ajudar”. Imediatamente, enviei um e-mail a ela perguntando se poderia participar da apresentação e, para minha surpresa, não recebi resposta alguma até o dia da apresentação. Desesperado e sem o que fazer, decidi ligar para o doutor.

Hugo: Doutor, eu liguei para o CODEM solicitando uma autorização para participar da apresentação e eles me negaram afirmando que está reservada aos empresários da cidade que compraram o convite com antecedência, além disso, enviei um e-mail à Jucélia e ela, até o momento, não me respondeu.

Dr. William: Agente, faça o seguinte: no dia da apresentação se disfarce como um empresário da cidade e tente entrar.

Hugo: Ok.

Quando o doutor me disse para me disfarçar como um empresário da cidade, me veio uma lembrança da época em que eu estava em treinamento. Nessa época, o doutor William percebeu que eu manifestava um certo interesse nas missões relacionadas às questões urbanas, principalmente, em relação ao planejamento urbano. De maneira a confirmar isso, o doutor William pediu para que fôssemos até a ACIM para participar da palestra de apresentação do plano “Maringá 2030” sob o título de “Maringá no Futuro: Sustentabilidade Econômica, Social e Ambiental”. A apresentação aconteceu no dia 31 de março de 2015 no auditório da ACIM às 19h e contou com a participação de empresários, em sua maioria, ligados ao setor da construção civil. Antes de apresentar o plano “Maringá 2030”, um representante do prefeito Roberto Pupin começou a falar sobre os investimentos feitos em cada área (educação, saúde, infraestrutura e segurança, por exemplo), e ao dizer o valor investido na saúde, ele disse: “Investimos na manutenção de 32 Unidades Básicas de Saúde, mas esse investimento antes era do estado e

agora que municipalizou, temos de fazer isso. Agora, se pudéssemos investir este mesmo valor na área de infraestrutura, imagine o quanto a cidade poderia se desenvolver?”. Depois de ele dizer isso, eu fiquei horrorizado e ao mesmo tempo preocupado: “Mas sem saúde, como as pessoas vão trabalhar e ajudar no desenvolvimento da cidade?”. O problema era que, enquanto o William e eu estávamos pasmos com esse discurso, os demais participantes concordaram, e isso me motivou a pesquisar o Masterplan.

Depois desta leve lembrança, retomemos ao diário da missão do agente. No dia 06 de outubro de 2016, às 19h., me dirigi até a sede da ACIM, assim como fui instruído pelo doutor, e para o meu espanto, não me deixaram entrar. Eu perguntei o porquê e eles disseram: “Você não tem convite e por isso não pode entrar. Este é um evento reservado aos empresários que estão contribuindo desde o início com o projeto e que adquiriram seus convites antecipadamente”. Segui de volta para casa. Eu não disse até agora, mas, por conta da missão, decidi estabelecer meu esconderijo na cidade de Maringá, para que pudesse me deslocar até os entrevistados de maneira mais fácil. Essa foi a maneira que eu encontrei de sobreviver e ter condições para cumprir minha missão como um agente recém-formado e sem ter recebido a primeira gratificação pelo dever cumprido.

Ao chegar em casa (sim, eu chamo meu esconderijo de casa, porque assim me sinto mais confortável), a governanta pergunta:

Governanta: Mas já voltou?

Hugo: Infelizmente, sim.

Governanta: Por que voltou tão cedo? Pensei que demoraria mais para terminar.

Hugo: Voltei porque me disseram que não poderia participar da apresentação porque não tinha um convite e estava reservado aos empresários que estão participando do processo desde o início.

Frustrado, eu dormi, mas não deixei de continuar a alimentar os mesmos questionamentos: “E se eu fosse um cidadão da cidade de Maringá, eu também não poderia participar? Será que os demais habitantes poderiam participar dessa apresentação, já que esse planejamento envolve a cidade toda?”

No dia seguinte, ligo novamente para o doutor para reportar o que aconteceu no dia anterior. E ele, muito surpreso, disse:

Dr. William: Não desanime, Hugo. Essa dificuldade é totalmente compreensível e normal em nossas missões.

Com isso em mente, segui adiante e comecei a ir atrás dos entrevistados. Mas, antes de começar as entrevistas, decido, mais uma vez, ir até o CODEM para tentar conversar com

Jucélia, que ainda não havia me respondido. Para minha surpresa, ela não trabalhava mais e quem me recebeu foram três pessoas, que começaram a perguntar o que eu sabia até o momento do Masterplan. Depois de me ouvirem, eles começaram a falar a respeito do Masterplan e ao final da conversa me entregaram dois documentos: o “Maringá 2030” (plano estratégico anterior ao Masterplan) e o “Anuário da Economia de Maringá entre 2016 e 2017”.

Voltei para casa e comecei a entrar em contato com um representante da UEM no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão, no caso, a Ana. A escolha em começar por ele se dá pelo fato das missões anteriores e pelo contato que o William possuía dele.

Quando cheguei à sua sala, fui recepcionado por uma servidora pública, que me anunciou e pediu para aguardar um pouco, que logo ele me receberia. Aguardei por uns minutos e ela pediu para que eu adentrasse em sua sala. Assim que entro me deparo com uma pessoa muito receptiva e disponível (mesmo com muitos papéis em sua mesa, por conta de sua importância dentro da instituição). Começamos, então, a conversar.

Hugo: Ana, eu me chamo Hugo e fui incumbido de uma importante missão: entender melhor o que é o Masterplan e como se deu a participação da UEM neste processo.

Ana: Quem lhe incumbiu dessa missão?

Hugo: Foi o doutor William”.

Ana: Ah, o William. Ele é uma pessoa muito dedicada e tive o prazer de contribuir em missões anteriores.

Hugo: Então, Ana. Tem como agendar uma entrevista contigo para tratar a respeito deste tema?

Ana: Tem sim. Peço para que você venha outro dia e converse com minha secretária a respeito do dia e horário.

Hugo: Muito obrigado, Ana.

Passados alguns dias, conversei com a secretária e agendei a entrevista para o dia 16 de novembro, às 10h. Enquanto o dia da entrevista não chegava, continuei a selecionar os meus entrevistados e decidi por entrevistar, em um segundo momento, alguém que fosse do CODEM e exercesse um cargo mais importante. Com este pensamento, cheguei a um nome que, por coincidência, fazia parte da Câmara técnica da construção civil e do setor imobiliário. Seu nome era Flávia. Havia apenas um problema: eu tinha perdido o contato com Jucélia (descobriria mais tarde que ela não trabalhava no CODEM desde julho), e assim não tinha como contatá-la. Então, eu me lembrei de uma pessoa que conheci durante uma conferência organizada pela agência Project, cujo marido estava começando a se inserir no mercado da construção civil. Seu nome

era Felícia e, por uma coincidência maior ainda, Flávia era quase que uma tia para a família dela e, por isso, ela fez o contato prévio para mim e depois passou o número do celular dela.

Liguei para a Flávia, ela me atendeu e pediu somente para ligar outro dia, no dia 17 de novembro, por volta das 10h porque ela estaria de viagem e voltaria somente neste dia. Eu a agradeci e disse que retornaria. Quando chegou o dia da entrevista com Ana, fiquei muito feliz (porque minha missão estava indo bem) e, ao mesmo tempo, nervoso (essa seria minha primeira entrevista como agente secreto e não fazia ideia de como me comportar, muito menos se conseguiria fazer perguntas complementares ao roteiro).

Cheguei novamente à sala de Ana e, como de costume, fui recebido pela secretária, que me pediu para aguardar ser chamado. Aguardei na sala de recepção alguns instantes e fui chamado a entrar na sala de Ana. Logo que entrei, comprovei que realmente Ana era uma pessoa muito importante na UEM e sua mesa novamente encontrava-se cheia de documentos e pastas.

Muito nervoso, começamos a conversar a respeito do Masterplan. Ana, disse:

Ana: Você não veio para gravar uma entrevista comigo a respeito do Masterplan?

Hugo: É verdade, foi para isso que vim. Me desculpe.

Liguei o gravador, peguei meu roteiro e começamos a entrevista.

Quando estávamos quase terminando, ela me perguntou:

Ana: Hugo, você chegou a falar com o Robson que é o diretor geral do CODEM e que está acompanhando o Masterplan desde o início?

Hugo: Não. Na verdade, nem o conheço.

Ela, então, chamou a secretária e pediu para que ela passasse o número do telefone do arquiteto formado pela UEM e que trabalha junto com o Robson. O nome desse arquiteto era Jonas. Ana ligou e conversou com ele a respeito da minha missão. Jonas disse que informaria ao Robson a respeito e que, posteriormente, ele me retornaria.

Durante a entrevista, perguntei a respeito do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão e ela afirma que o conselho não está diretamente envolvido no Masterplan; e o mais importante era que eu deveria tentar entrevistar aqueles que fazem parte dos comitês, gestor e executivo, do Masterplan, dentro do CODEM.

Terminamos a entrevista e eu a agradeci não somente pela entrevista dada, mas também pela ajuda em me passar o contato de Jonas. Ana me recomendou entrevistar Godofredo (proprietário de uma construtora) e Flávia (isso mesmo, a mesma Flávia que me pediu para ligar novamente no dia 17 de novembro). Com essa informação a respeito do Conselho Municipal, liguei para o doutor e ele me disse para, por enquanto, esquecer os outros membros deste

conselho porque, ao que parecia, tal órgão realmente não participava das discussões do Masterplan.

Como não me retornou, liguei para o Jonas e perguntei se Robson tinha uma resposta. Ele me informou que Robson havia pedido para eu enviar um e-mail destacando os objetivos da minha missão, para que ele pudesse avaliar que informações ele poderia me passar. Assim o fiz e mais uma vez aguardei a sua resposta. Passados alguns minutos, ele me respondeu dizendo que era para eu enviar um documento com a proposta do que eu abordaria no meu relatório final, para que ele pudesse avaliar o que eu escrevi e a teoria que eu utilizaria para me basear. Ao ver este e-mail, fico indeciso se poderia ou não enviar o que escrevi a respeito do Masterplan e, então, opto por ligar para o doutor:

Hugo: Doutor, recebi, neste exato momento, um e-mail do Robson me solicitando o envio do projeto sobre o Masterplan. O que eu faço?

Dr. William: Olha, responda ao e-mail dizendo que você não pode compartilhar o documento por conta de ser confidencial e que, se ele quiser, você pode enviar uma cópia assim que entregar o relatório final para defesa.

Hugo: Entendido.

Assim o fiz e fiquei na espera por uma resposta de Robson. No mesmo instante, Robson diz que é praxe do CODEM liberar acesso somente com um documento do que está sendo desenvolvido e sem o documento não poderia liberar o meu acesso. Fico preocupado porque, pelo visto, eu não conseguiria fazer a entrevista com Robson se não enviasse o meu documento, mas como já era fim de tarde, decidi não enviar e aguardar o dia seguinte para falar novamente com o doutor. E este foi mais um dia de serviço.

No dia seguinte, como combinado liguei, na hora sugerida por Flávia e ela me disse para comparecer ao seu escritório no dia 18 de novembro, às 11h. Neste mesmo dia, decidi me dirigir até a Prefeitura para tentar conversar com o secretário de planejamento a respeito do Masterplan. No meio do caminho até a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), eu me deparei com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e, na mesma hora, me dirigi até esta secretaria para tentar agendar uma entrevista com o secretário de desenvolvimento econômico. Ao perguntar se conseguiria agendar uma entrevista com o secretário, me perguntaram sobre o que seria e eu respondi que era a respeito do Masterplan. Me disseram, então, para me dirigir até o CODEM que eles poderiam fornecer todas as informações de que eu necessitava. Quando ela me disse isso, comecei a pensar: “Por que tenho de ir até o CODEM para obter todas as informações se o Masterplan interessa também a essa secretaria? Será que isso acontece porque

a secretaria não tem um protagonismo, estando sujeita exclusivamente aos interesses do CODEM?”. De qualquer forma, agradei e fui até a SEPLAN.

Ao chegar na SEPLAN, pergunto à atendente sobre o secretário de planejamento, que me pergunta sobre o que seria. Eu respondo dizendo que era a respeito do Masterplan e ela me pede para ir até o setor de protocolo para fazer o pedido. Eu agradeço e vou até o setor de protocolo da Prefeitura. Lá, peço a requisição e a atendente me pede para devolvê-la assinada e acompanhada por um documento escrito e assinado pelo meu chefe: o doutor William.

Assim que deixo as dependências da Prefeitura Municipal de Maringá, ligo para o doutor para pedir o documento. Ele pede para que passe em sua sala no final da tarde. Próximo ao final da tarde, me dirijo até a sua sala (ele optou em manter sua sala de monitoramento na UEM, porque, desta forma, estaria mais próximo de outros agentes os quais, assim como eu, estavam incumbidos de muitas outras importantes missões dentro da cidade de Maringá). Lá, ele me entrega o documento assinado.

Decido voltar até a Prefeitura, no setor de Protocolo, para entregar todos os documentos necessários. A atendente que me recebe fala:

Atendente: Hugo, este é o seu processo. Se você quiser, pode acompanhar o andamento dele no site da Prefeitura, desde que tenha em mãos o número do processo e o protocolo.

Hugo: Obrigado.

Decido voltar para casa, pois precisava me organizar e definir a agenda com os próximos entrevistados. Encerro o dia 17 e acordo no dia seguinte para me preparar para a minha segunda entrevista. Vou andando até o escritório de Flávia (eu não disse até agora, mas para realizar quase todas as minhas entrevistas, eu optei por ir caminhando até o local combinado para evitar chamar a atenção e, assim, conseguiria mais informações dos meus entrevistados por conta de não dirigir um carro esportivo e cheio de equipamentos ultramodernos).

Cheguei com cerca de trinta minutos de antecedência e, prontamente, fui atendido pela secretária:

Secretária: Pois não?

Hugo: Olá. Meu nome é Hugo e vim para uma entrevista que agendei com a Flávia, às 11h.

Secretária: Pode aguardar que assim que ela chegar eu te chamo.

Hugo: Obrigado.

Um pouco antes do horário, a funcionária liga para Flávia para perguntar se estava chegando e ela responde que sim. No horário combinado, Flávia chega e pede para que eu a acompanhe. Me dirijo até a sala de reuniões (o local é amplo e com muitas cadeiras bem

confortáveis) e lá conversamos um pouco, antes de fazer a entrevista. Nessa conversa preliminar, assim como aconteceu com Ana, peço para que me informe o nome completo, a função e de qual instituição ela faz parte. Para a minha surpresa e espanto, descobro que ela era a atual presidente do CODEM e ainda fazia parte da câmara técnica da construção civil e do setor imobiliário.

Flávia se mostra uma pessoa muito simpática e prestativa e pergunta:

Flávia: Deseja alguma coisa para beber?

Hugo: Pode ser água mesmo. Obrigado.

Flávia: De nada.

Ela, então, liga para o ramal da recepcionista e ela traz dois copos com água. Ela então me pergunta:

Flávia: De onde você conhece a Felícia?

Hugo: Nos conhecemos em uma conferência organizada pela Project.

Comecei, então, a entrevista e, desta vez, me senti mais confortável em fazer perguntas complementares ao roteiro e em interagir com a entrevistada (acredito que o nervosismo passou por causa da tranquilidade que Flávia transmitia). A entrevista durou cerca de cinquenta minutos e a mesma já fez com que eu começasse a refletir sobre o que os textos, sugeridos pelo doutor, diziam. No final, ela me recomendou entrevistar o Godofredo, por ser o maior entusiasta do Masterplan, e Robson, por ser a pessoa que está acompanhando todo o processo desde o início, tendo até mais informações do que ele tinha para passar.

Com isso em mente, voltei para casa. Depois de almoçar, decido terminar a seleção do meu próximo entrevistado. Opto, então, por tentar agendar uma entrevista com alguém do Observatório das Metrópoles. Faço uma pesquisa no computador e descobro que o escritório do Observatório era na UEM, num bloco próximo à Cantina Central. Saio de casa e vou até o escritório do Observatório. Lá, pergunto ao atendente:

Hugo: Com quem eu poderia conversar a respeito do Masterplan?

Atendente: Você pode conversar com a Bianca do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UEM.

Hugo: Obrigado.

Hugo: Uma pergunta: onde fica esse departamento?

Atendente: Ah, ele fica num bloco próximo às quadras de esportes.

Com essa localização, encontro o departamento (essas informações eram suficientes, porque eu me lembrei que, no caminho para a sala do doutor, eu passei perto de um bloco que era próximo a essas quadras). Ao chegar lá, me dirijo até a secretária, que pede para que eu

envie um e-mail para Bianca e espere por alguns dias, porque ela é uma pessoa muito ocupada. Ela, então, diz:

Secretária: Se ela não responder, pode ligar nesse número de terça à quinta nesses horários.

Ao chegar em casa, envio um e-mail para Bianca e espero por sua resposta. Mas, antes de voltar para casa, me dirijo até a construtora de Godofredo. Chegando no local, sou recebido por sua secretária que pergunta:

Secretária: Pois não?

Hugo: Eu me chamo Hugo e estou em uma missão a respeito do Masterplan de Maringá e gostaria de agendar uma entrevista com Godofredo.

Ela ligou até o ramal do “doutor” Godofredo (sim, a secretária o chamava de doutor por conta de seu status de chefe), e ele pediu para que ela ligasse para o Robson do CODEM. Ela assim o fez e o Robson pediu para conversar com o referido “doutor”. Depois de conversarem, a atendente perguntou se eu cheguei a entrar em contato com o Robson, para o que respondo que sim. Disse, inclusivamente, que estávamos trocando e-mails. Mas que, por enquanto, não havia enviado o documento. Depois, perguntou como que cheguei até ele, e então disse que tinha conversado anteriormente com a Ana e a Flávia, e as duas recomendaram que eu conversasse com o Godofredo.

Ela repassou essas informações a ele e pediu para que eu aguardasse. Eu aguardei um pouco e ela me chamou novamente para avisar que o “doutor” Godofredo me atenderia. Esperei mais alguns minutos e ele pediu para que eu entrasse em sua sala. Ao entrar, ele perguntou meu nome e começou a falar que não é assim que as coisas são feitas, que para conversar com ele, eu deveria ter ligado anteriormente para agendar um horário e que não adiantaria conversar com ele, pois o Robson está mais informado a respeito do Masterplan. Mas também disse que não deixa de atender quem o procura. Então, eu pensei: “Mas se for para atender desse jeito, prefiro que não atenda”.

Logo em seguida, ele começou a falar a respeito do Masterplan (disse tudo o que eu tinha ouvido na entrevista realizada de manhã). Para finalizar a conversa, Godofredo começou a falar que tanto alunos quanto agentes deveriam ser melhor instruídos pelos nossos professores ou chefes, porque não é assim que funciona, pois deveria ter avisado, de que deveria ter ligado antes e que não era necessário conversar com ele, já que a pessoa mais informada é o Robson, pois ele está acompanhando todo o processo desde o início. E por ele ser a pessoa ideal, eu deveria atender a todas as suas exigências, porque são normas que foram estabelecidas em conjunto com a Price para garantir o uso adequado do material a ser disponibilizado, e que tais

medidas começaram a ser implementadas devido às inúmeras experiências negativas de quando outros públicos eram convidados para falar a respeito do Masterplan (principalmente em eventos e palestras organizadas por universidades, como o UniCesumar e a UEM). Segundo Godofredo, quando eram chamados a falar nesses eventos, organizados pelas universidades (seja de graduação, seja de pós-graduação), poucos alunos participavam e os que participavam não demonstravam o mínimo de interesse, pois não faziam perguntas.

Depois, ele começou a falar que a falta de orientação, por parte dos professores, de como seus alunos devem agir ao entrevistar as pessoas, se deve ao fato de eles, enquanto pessoas assalariadas, não terem experiência no mercado de trabalho (já que só ficaram dentro de sala de aula explanando teorias), e que eles só sabem criticar as ações que os empresários fazem, alegando que o desenvolvimento econômico só traz benefícios para as empresas. Então, ele disse que, enquanto os professores recebem salários, os empresários não recebem nada e ainda pagam os salários de seus empregados, e é por isso que os empresários pensam no desenvolvimento econômico, porque sem desenvolvimento econômico as empresas não existem e não geram renda e emprego para as pessoas. E aí eu fiquei pensando: “Se eles não recebem salário, o que eles fazem, então, com o lucro de suas empresas?”. “E o pró-labore?”.

Ele ainda disse que, ao contrário das universidades de outros países, aqui no Brasil as universidades somente sabem criticar as ações desenvolvidas pelas empresas e que isso começou a mudar na UEM (graças ao atual reitor, que está incentivando a criação de cursos para atender a um novo setor: o da aeronáutica), mas que ainda muitos professores continuam a criticar os empresários. A fim de essa situação se alterar, ele começou a dizer que as universidades brasileiras deveriam seguir o exemplo das universidades estrangeiras, isto é, desenvolver pesquisas que tragam inovações para as empresas e que, assim, colaborem com o desenvolvimento e crescimento da economia.

Para finalizar, ele disse que não gostou de eu ter ido conversar sem antes agendar (pois fez com que ele parasse de fazer suas tarefas para poder me atender) e sem falar com o Robson, porque não é assim que funciona. Nessa hora, disse que, quando cheguei, falei para a secretária que gostaria de agendar uma entrevista e que a minha intenção não era conversar com ele naquele dia, porém, essas palavras sequer chegaram aos ouvidos dele. Ainda disse que se eu preciso do CODEM para concluir a minha missão eu deveria aprender a ser menos crítico e mais aberto ao que for solicitado. Godofredo disse ainda que eu deveria aprender a me comportar como qualquer outro profissional inserido no mercado de trabalho, deixando de ficar somente em uma sala com teorias a serem lidas.

Antes de me retirar, agradei e pedi desculpas pelo incômodo. Logo que saí, liguei para o doutor para falar como que foi a entrevista com Godofredo e ele disse que não era para eu ficar chateado, para continuar com as entrevistas e pediu para que eu anotasse tudo o que ele havia dito. Assim eu o fiz, e aproveitei para falar que o Robson só liberaria minha entrada se enviasse um documento com a proposta do que vou abordar no meu relatório final. O doutor, então, diz:

Dr. William: Tudo bem. Se é um documento que ele precisa para liberar o acesso, envie esse documento para mim antes de enviar a ele e, depois que conversarmos, você poderá enviar a ele.

Hugo: Entendido, doutor.

Assim o fiz. Ele me enviou um e-mail de resposta dizendo para conversarmos dentro de dois dias a respeito do documento a ser enviado para o Robson. Enfim, encerrando o dia, que foi um tanto conturbado, me senti feliz porque senti que havia conseguido me aprimorar na hora de fazer uma entrevista. A decepção também se estabeleceu porque uma pessoa que achei que me ajudaria acabou me deixando levemente abalado com as palavras que disse, e até um pouco revoltado por agir como se fosse a pessoa mais importante do mundo.

No dia seguinte, começo a fazer mais uma seleção de possíveis entrevistados. Opto por escolher alguém ligado à Câmara de Atração de Investimentos e Integração Tecnológica. A pessoa que decido entrevistar é Marcelo (proprietário de uma empresa que oferece cursos ligados à área de informática). Chego em seu escritório e, para minha surpresa, a recepcionista diz que ele está viajando. Ao perguntar quando ele retorna, ela afirma que será daqui alguns dias, mas que eu poderia ligar diretamente para o celular dele. Ela prontamente me entrega um cartão de visita com um e-mail e o número de celular para contato.

Como eu não tinha certeza se o Marcelo atenderia a minha chamada ou não, optei por escolher outra pessoa que pertencia à mesma câmara do CODEM. A escolhida desta vez é Camila (consultora do SEBRAE), por ter um colega, de nome Vanessa, que faz parte de outra câmara.

Ao chegar ao SEBRAE, como nas entrevistas anteriores, fui recebido pela secretária, que perguntou do que eu precisava. Eu respondi que queria falar com Camila e Vanessa. Ela me disse que elas não estavam, mas se eu deixasse o contato, elas me retornariam. Volto para casa, um pouco triste, mas esperançoso de ter um retorno dos possíveis entrevistados.

Já era dia 20 de novembro quando Bianca respondeu ao meu e-mail, dizendo que estava muito feliz pelo meu interesse em entender o Masterplan e que estava disponível para entrevista no dia seguinte, pela manhã. Aproveitei o dia para fazer mais uma seleção de possíveis

entrevistados, e agora estava decidido a entrar em contato com Bárbara (proprietária de uma empresa de recrutamento e seleção de pessoas e membro da Câmara técnica de treinamento e qualificação profissional). Me dirijo até o seu local de trabalho e, mais uma vez, sou recebido pela secretária, que liga para Bárbara e pede para eu aguardar. Assim o faço e, passados alguns minutos, a secretária me pede para ir até a sala de Bárbara.

Bárbara me recebe muito alegre pela visita inesperada (eu esqueci de dizer que nós fomos vizinhos) e logo pergunta pela minha família. Respondo que estavam bem, também pergunto a respeito da família dela, e ela me diz que estão todos bem. Ela me pergunta:

Bárbara: No que posso ajudar, Hugo?

Hugo: Bárbara, eu vi no site do CODEM que você é membro da Câmara técnica de treinamento e qualificação profissional. Você me concederia uma entrevista a respeito do Masterplan de Maringá?

Bárbara: Claro, só preciso que você espere que eu me atualize a respeito do assunto com a Jucélia (isso mesmo, a mesma Jucélia que me atendeu em maio, lá no CODEM) e que você me envie quais são os objetivos da missão.

Hugo: A Jucélia é aquela que trabalhava no CODEM?

Bárbara: Sim.

Bárbara: Então, eu preciso me atualizar quanto ao andamento do Masterplan porque eu não tenho participado de muitas reuniões por conta da pós-graduação que estou fazendo.

Hugo: Entendo.

Ela me entrega um cartão de visita com o número de celular e o e-mail de contato para enviar os meus objetivos e para que depois pudesse ligar para agendar a entrevista. Volto para casa e ligo o meu computador para ver se havia algum e-mail novo. Para minha tristeza, Bianca me envia um e-mail perguntando se poderíamos remarcar a entrevista para o dia 21 de novembro às 14h. Respondo dizendo que sim, e ela me retorna dizendo que estava combinado.

À tarde, nesse mesmo dia, me encontro com o doutor para conversarmos a respeito do documento a ser enviado para o Robson. Ele me diz para enviar o documento com alguns cortes porque ele é confidencial, e que não era para ficar totalmente 'refém' dele porque eu poderia realizar entrevistas com outras pessoas e, se depois de atender a todas as exigências impostas ele não liberasse o acesso, não teria problema. Enviei, então, um e-mail ao Robson, que me respondeu dizendo para conversarmos no dia 30 de novembro por volta das 16h.

No dia seguinte, 21 de novembro, pela manhã, envio um e-mail à Bárbara com os objetivos da minha missão e fico no aguardo de uma resposta. Depois disso, decido consultar no site da Prefeitura como está o andamento do meu processo e descubro que ainda estava

sendo repassado para a SEPLAN. Logo após isso, preparo-me para mais uma entrevista, agora, com Bianca.

Chego com um pouco de antecedência e aguardo pela chegada de Bianca. Logo que chega, ela fica muito feliz e pergunta quem havia dado essa missão. Digo que foi o doutor William. Então, ela diz que eu tenho sorte de ter um chefe tão competente como ele e começamos a entrevista. Ao final da entrevista, ela demonstra muita simpatia e é prestativa ao me sugerir a leitura de textos que abordem o empresariamento urbano e também recomenda que eu entreviste algumas pessoas com quem ela nunca conseguiu falar no momento em que estava escrevendo sua tese. As pessoas recomendadas eram os arquitetos: João e Antônio. Eu agradei e fui para casa.

No dia seguinte, ou seja, dia 22 de novembro, pela manhã, decido por ir atrás dos arquitetos recomendados por Bianca, mas consigo falar somente com Antônio. Decido tentar entrevistá-lo porque ele faz parte da Câmara técnica do shopping a céu aberto. Na ocasião, Antônio recomenda entrevistar Robson, porque está acompanhando todo o processo e disse, demonstrando um certo espanto, que a câmara de shopping a céu aberto não existia mais. Nesse mesmo dia, não consegui falar com João porque ele estava em uma reunião no CODEM, assim, a secretária pediu para eu voltar no dia seguinte.

Ao chegar em casa, percebo em meu celular que havia chegado um e-mail de Camila, que perguntava se eu poderia fazer a entrevista com ela às 14h. Sem hesitar, respondo que sim e, depois de almoçar, vou correndo até o SEBRAE. Chegando lá, espero por alguns minutos até a secretária pedir para eu entrar em sua sala. Camila, ao me receber, pede para irmos até uma sala de reuniões. Ao chegar no local, Camila, como quase todos os entrevistados, mostra-se atenciosa e diz que poderia começar a entrevista quando quisesse. Fiz a entrevista e ela revela que: 1) ela soube do Masterplan não por conta de fazer parte da câmara técnica de atração de investimentos e integração tecnológica, mas, sim, por fazer parte de outros projetos, como a TECNOPAR e o de energias renováveis; e 2) não haveria necessidade de eu fazer entrevista com a Vanessa porque a mesma não está acompanhando as discussões do Masterplan e, ao final, ela também pede para eu enviar o meu relatório final para seu e-mail. Ao perguntar quem ela me indicaria, Camila me diz para entrevistar Robson do CODEM por conta deste estar acompanhando desde o início. Volto para casa e recebo um outro e-mail de Bárbara, dizendo para entrevistá-la dia 28 de novembro, para que ela tivesse tempo de se atualizar com Jucélia. Respondi ao e-mail confirmando que não teria problema e, depois disso, decidi sair para agendar uma próxima entrevista. O selecionado agora seria um representante da câmara técnica

da agroindústria. De início, pensei em tentar entrevistar alguém da EMATER e, assim, o escolhido foi Pedro.

Em 23 de novembro, vou até a EMATER e, ao chegar ao local, encontro Pedro, que me diz para entrevistar alguém do Sindicato Rural de Maringá e, se eu não conseguisse, era para voltar a ligar para ele. Assim, vou até o Sindicato Rural. Lá, converso com um funcionário que deixa um recado para Andreia dizendo para ela me ligar assim que voltasse de viagem. Saí do sindicato e, antes de voltar para casa, decido me dirigir até o escritório de João. Então, consigo falar com ele e sou informado de que deveria me informar com o Robson, pois ele está mais por dentro do Masterplan. No caminho de volta para casa, avisto um sindicato, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de Maringá (SINCONFEMAR), onde me informam que o Sindicato não participa das discussões acerca do Masterplan, tampouco faz parte da câmara técnica da Indústria Têxtil e do Vestuário e, por fim, me orientam verificar se o Sindicato da Indústria do Vestuário (SINDVEST) participa. Agradei e me retirei dali. Ao chegar em casa, ligo para o SIDVEST e sou informado de que eles também não participam. Então, comecei a ficar preocupado: “Se nenhum dos dois sindicatos participa dessa câmara, será que é porque essa câmara nem existe?”. É pensando nisso que encerro mais um dia de missão.

Já era dia 24 de novembro quando ligo para Marcelo e ele, ao atender, me diz que ele não estava participando das discussões acerca do Masterplan, mas me recomendava entrevistar Nunes (proprietário de uma empresa de sistema da informação). Por conta de já ter cumprido o mínimo de entrevistas para aquela câmara de atração de investimentos, decido não tentar agendar a entrevista com Nunes. Nesse mesmo dia, ligo para a Prefeitura para perguntar a respeito do meu processo, e eles dizem que o secretário de planejamento foi exonerado por conta da eleição do novo prefeito. Na tentativa de tentar entrevistar alguém da Prefeitura de Maringá, pergunto se havia mais alguém que participava das reuniões e a pessoa que me atendeu disse que sim, mas que, naquele momento, ela não se encontrava na Secretaria de Planejamento e, por isso, era para eu retornar outro dia. E mais um dia se passou.

No dia 25 de novembro, decido começar a entrar em contato com secretários de outras prefeituras cujos nomes constavam na lista fornecida pelo site do CODEM da câmara da Região Metropolitana de Maringá. O primeiro escolhido foi o secretário de administração de Sarandi, Lucas. Ao atender a minha ligação, a secretária diz que o secretário não se encontrava no Paço Municipal e que era para retornar dali uns quinze minutos. Passado pouco mais de quinze minutos, retornei e mais uma vez, para minha decepção, ele ainda não retornara para sua sala.

Aguardei mais um tempo e voltei a retornar à ligação. Entretanto, dessa vez, fui atendido pelo secretário Lucas e ele agendou uma conversa comigo no dia 30 de novembro, pela manhã.

Na tarde deste mesmo dia, opto por tentar agendar uma entrevista com a Andreia, membro da câmara técnica da agroindústria e representante do Sindicato Rural de Maringá. Ao chegar no local, a recepcionista pede para que eu vá até a sala de Luciano para conversar com ele e, depois, deixar um recado para Andreia. Após conversarmos a respeito da minha missão, ele anota meu número de celular e e-mail e diz que assim que retornasse de viagem, Luciano ligaria para mim. Eu agradeço e volto para casa, pensando: “Ou as pessoas são muito ocupadas, por desempenharem cargos de chefia, ou elas não podem falar a respeito do Masterplan e ficam fazendo de tudo para impedir o meu acesso a esse plano”. Mas, na verdade, acho mesmo que é porque elas são pessoas muito ocupadas, pelo fato de exercerem um cargo de chefia dentro da instituição ou empresa, e é dessa forma que termino mais um dia de missão.

Já era dia 26 de novembro quando fui ao escritório de Bárbara para mais uma entrevista. Como era de praxe, espero alguns minutos na recepção até ser chamado para ir à sua sala. Como no encontro anterior com Bárbara, sou muito bem recebido e conversamos a respeito de nossas famílias. Antes de começar a gravar a entrevista, ela me pede para que não deixe gravando enquanto ela procura as respostas das perguntas que ela considerar como técnicas. Por conta da minha falta de experiência em situações como esta, não consegui gravar a entrevista do começo ao fim, pois, nos momentos em que ela procurava as respostas em seu computador para as perguntas técnicas, eu esquecia de ligar o gravador, mas, para compensar, acabei anotando as respostas no meu roteiro de entrevistas, bem ao lado da pergunta que eu havia feito. Por conta disso, de longe, esta foi a minha pior entrevista, não só por conta do tempo gravado de entrevista, pois essa durou somente cinco minutos, mas também pelo fato de não poder fazer perguntas que estivessem fora do roteiro, já que muitas das perguntas feitas, segundo Bárbara, eram técnicas. Ao final, ela explica que conversou com Jucélia a respeito do Masterplan, porém, não conseguiu conversar por muito tempo para que se atualizasse de tudo. Devido a isso, ela me pediu para conversar com a própria Jucélia. De qualquer forma, agradeço e voltei para casa mais frustrado do que nunca e pensando: “Se ela não conseguiu se atualizar de tudo, porque não desmarcou a entrevista para que agendasse depois de se atualizar de tudo?”. Essa era uma situação que nunca passou pela minha cabeça, pois esperava uma colaboração muito maior, já que éramos vizinhos e sempre conversávamos, pelo menos, a respeito da família de cada um. Já era noite quando começo a fazer as transcrições das entrevistas realizadas, essa era uma prática muito comum na agência, mas que era sempre reforçada nas sessões de treinamento, em

especial, nas reuniões dedicadas a agentes novatos como eu. E este foi mais um dia de missão e de entrevistas.

Por conta do que aconteceu na entrevista do dia anterior, decidi ligar para o doutor, para conversar a respeito do que fazer:

Hugo: Doutor, estou te ligando porque ontem fiz mais uma entrevista, porém, ela não foi como o esperado. O que eu faço?

Dr. William: Como assim, agente? Tem como você me relatar o que aconteceu?

Hugo: Ah, sim. Ontem eu fiz uma entrevista com uma pessoa da Câmara Técnica de Treinamento e Qualificação Profissional e consegui gravar somente durante cinco minutos, porque a entrevistada, antes de responder, pedia para eu aguardá-la enquanto buscava as respostas na internet e, por conta disso, não conseguia continuar a gravação no momento certo. O que eu faço, doutor?

Dr. William: Bom, de qualquer forma, faça a transcrição da entrevista, conforme foi instruído e sugiro que você tente fazer uma entrevista com outra pessoa dessa mesma câmara.

Hugo: Ok, doutor.

Dr. William: Aproveitando a ligação, agente, eu tenho uma informação de última hora em relação à data da entrega do relatório.

Hugo: Pode falar.

Dr. William: Então... Houve uma alteração na disponibilidade dos supervisores da agência desta filial. Em razão disso, a agência optou por pedir para que seus agentes procurem entregar e avaliar seus relatórios de missão em fevereiro e não março.

Hugo: Mas qual o motivo disso?

Dr. William: O motivo, agente, é que todos os supervisores desta filial tirarão férias em março e, por isso, a agência estará com poucos funcionários.

Hugo: E agora?

Dr. William: Agente, procure, então, fazer as entrevistas que der até a primeira quinzena de dezembro, e faça o relatório o mais rápido possível para tentarmos agendar a entrega e avaliação de seu relatório.

Hugo: Ok.

Assim que terminei de falar com o doutor, imediatamente comecei a procurar outras pessoas que constavam na lista dessa câmara. Uma das pessoas desta lista faz parte da Agência do Trabalhador de Maringá e foi recomendada por Bárbara quando perguntei quem dessa câmara poderia fornecer informações complementares. Ao falar com essa pessoa, ela me disse que era para procurar a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e que ela não sabia de nada

a respeito do Masterplan. Mais uma vez desapontado pela informação dada por Bárbara, retornei para casa e terminei de fazer as transcrições das entrevistas.

Finalmente, chega o dia 30 de novembro, dia em que conversaria com duas pessoas: pela manhã, estava agendado para conversar com Lucas (Secretário de Administração de Sarandi) e à tarde com Robson (diretor-geral do CODEM e indicado por muitos dos entrevistados). Atento em chegar até o local com antecedência, acordei mais cedo do que de costume e peguei o ônibus para Sarandi num ponto próximo de casa (sim, dessa vez optei por pegar um ônibus porque assim diminuiriam as suspeitas que me fariam ser descoberto por possíveis inimigos porque, como eu disse no começo, agentes secretos que chegam em carros luxuosos chamam muita atenção) e, como sou muito perdido⁴, decidi acompanhar o trajeto pelo celular, por meio do GPS⁵, para que não descesse no ponto errado. Ainda bem que inventaram o GPS, porque se não tivessem, tenho certeza de que não chegaria ao local. Chegando na Prefeitura de Sarandi, a funcionária pede para que eu aguarde pela chegada de Lucas e que depois eu seria chamado. Depois de aguardar cerca de quarenta minutos (cheguei trinta minutos de antecedência e esperei mais dez minutos para ser atendido pelo secretário), sou chamado a entrar em sua sala. Lucas parece um tanto surpreso pela minha visita, pois não cheguei a comentar o assunto que tinha para tratar com ele. Logo depois de me apresentar, começamos a conversar:

Hugo: Lucas, eu vi que você faz parte da Câmara da Região Metropolitana do CODEM. Você tem participado das reuniões acerca do Masterplan de Maringá?

Lucas: Bom, Hugo. Eu não sei onde você viu o meu nome, mas, na verdade, há cerca de duas gestões (acho que uns sete anos) que eu nem sou chamado a participar de nenhuma reunião do CODEM. Então, eu não sei nada a respeito do Masterplan. A propósito, como você descobriu o meu nome?

Hugo: Então, seu nome consta na lista de representantes da Câmara da Região Metropolitana de Maringá, conforme o site do CODEM.

Lucas: Nossa, esse site, pelo jeito, está bem desatualizado. Porque essa câmara foi montada, na época, para discutir que municípios fariam parte da Região Metropolitana de Maringá e depois de uma ou duas reuniões, nunca mais essa câmara organizou reuniões, muito menos fui convidado para participar de outras reuniões do CODEM.

⁴ Essa dificuldade, em me localizar por meio de um mapa, é algo que ainda não superei, inclusive, ao jogar jogos de vídeo game que se utilizam dele para deslocar o personagem, para mim se torna o maior transtorno).

⁵ *Global Positioning System*, ou em português Sistema de Posicionamento Global.

Depois de agradecê-lo por ter me recebido, me despedi e voltei para casa. No caminho de volta para casa, dentro do ônibus, recebo uma ligação que me deixou muito surpreso. Era a secretária do Sindicato Rural de Maringá marcando a minha entrevista com Andreia (representante da Câmara técnica de Agroindústria) para o dia 05 de dezembro às 08h15min. Confirmo que poderia marcar neste dia e horário e agradeço por ter entrado em contato. Entretanto, mesmo com essa ótima notícia, não deixei de alimentar os seguintes pensamentos: “Se o Masterplan de Maringá envolve a região conurbada a Maringá, isto é, os Municípios de Sarandi, Paiçandu, Marialva e outros Municípios, por que Sarandi não está participando das reuniões do CODEM, principalmente, no que diz respeito às discussões do Masterplan?”; “Será que as demais cidades que envolvem a região conurbada de Maringá estão participando deste processo?”. E é pensando nisso que chego em casa para almoçar, antes de me preparar para a conversa com Robson, do CODEM, cujo horário agendado estava previsto para às 16h. Faço a impressão de uma cópia do documento enviado para o e-mail de Robson e me dirijo até o CODEM. Chegando lá, sou recebido por Robson (para minha surpresa, era um jovem não muito mais velho do que eu, acho que deveríamos ter a mesma idade ou ele um pouco menos), que começa perguntando o meu entendimento a respeito do Masterplan e, depois de me ouvir, ele começa a falar o que é o Masterplan segundo a visão do CODEM. Logo após isso, ele começa a apontar alguns erros do documento que enviei anteriormente e pede para que conserte tudo antes de poder liberar o meu acesso a documentos e também às pessoas que ele julga essenciais para entender o Masterplan.

Aproveitei o momento para perguntar se a lista constante no site do CODEM estava atualizada. Ele me informa que os nomes de algumas câmaras estavam desatualizados e algumas delas estavam, inclusive, desativadas, enquanto outras foram criadas, mas que nem todas participam das discussões do Masterplan. Robson ainda complementa dizendo que depois me fornecerá uma lista de instituições que participam no CODEM, bem como a relação de todas as câmaras existentes. Entretanto, isso não passou de promessa, pois estou aguardando até hoje essa lista.

Durante a nossa conversa, assim como outros entrevistados, ele afirmou que o Masterplan envolve as cidades conurbadas à Maringá e que elas estão participando das discussões do Masterplan. Na hora, eu não quis questionar muito essa participação dos outros municípios perante Robson, mas não deixei de pensar: “Se os representantes de outros municípios estão realmente participando, por que Lucas (Secretário de Administração de Sarandi) disse que já faz sete anos que nem é chamado para participar de nenhuma reunião do CODEM?”.

Antes de me despedir digo que farei as alterações apontadas e que enviarei um novo arquivo com todas as correções para que ele verifique se o documento está de acordo. Me despeço e vou para casa. No caminho, ligo para o doutor para comentar a respeito da conversa que tive com Robson:

Hugo: Doutor, aqui é o agente Hugo.

Dr. William: Diga, agente.

Hugo: Doutor, saí agora da conversa que tive com o Robson do CODEM.

Dr. William: Então me diga: como foi a conversa?

Hugo: A conversa foi boa, apesar de ele ter falado algumas coisas de que não concordo.

Dr. William: O que, por exemplo?

Hugo: Bom, ele me disse que o documento precisa ser reescrito de modo a corrigir os erros e que, depois disso, ele fará uma leitura para verificar se está certo. Estando certo, ele libera o meu acesso aos entrevistados que ele julga importantes.

Hugo: A começar pela introdução, ele pediu para fazer um modelo teórico e colocar quais são as minhas hipóteses. Além disso, pediu para reformular algumas frases, pois estão erradas. Essas são apenas algumas das correções que ele sugeriu fazer.

Dr. William: Nossa, agora estou surpreso. Então ele só liberará a sua entrada se fizer as correções da forma como ele quer?

Dr. William: Hugo, olha o nível de autoritarismo que ele chegou. E outra coisa, como ele quer que você monte um modelo teórico e hipóteses se o relatório a ser elaborado está baseado em entrevistas?

Hugo: Pois é, doutor. Na hora eu nem cheguei a pensar nisso.

Dr. William: Mas acredito que ele pediu para montar esse modelo teórico, por conta de ter cursado Mestrado em Economia.

Dr. William: Bom, vamos fazer o seguinte: vamos nos reunir amanhã para você me falar os erros que ele apontou, para que possamos enviar a nova versão corrigida. Mas, por favor, não esqueça de fazer as anotações da conversa que você teve com o Robson para que amanhã consigamos fazer as alterações. E outra coisa: depois de enviar, espere alguns dias, se ele não responder ao seu e-mail, mande um outro perguntando se já leu ou se já está tudo certo. Se mesmo assim, ele não responder, não fique esperando e vá tentando fazer outras entrevistas.

Hugo: Entendido, doutor.

Hugo: Obrigado.

Desliguei o telefone e, ao longo do trajeto de retorno para casa, fiquei pensando: “Nossa, realmente ele foi autoritário a ponto de não aceitar a visão que eu tenho a respeito do assunto”;

“Por mais que ele diga que os demais municípios estão participando das discussões do Masterplan, como está sendo essa participação, já que um secretário de Sarandi afirmou que não vem sendo chamado para nenhuma reunião do CODEM?” e “Será que é só Sarandi que não vem sendo chamado para participar das discussões do Masterplan?”.

Preocupado com esses pensamentos, liguei para o doutor novamente, pois havia me esquecido de relatar a conversa que tive de manhã com o Lucas.

Hugo: Doutor, é o agente Hugo novamente.

Dr. William: Diga, agente.

Hugo: Então, doutor. Esqueci de dizer que pela manhã eu conversei com o Lucas, que é Secretário de Administração de Sarandi.

Dr. William: E o que ele disse?

Hugo: Ele me disse que já faz sete anos, mais ou menos, que ele não vem sendo chamado para participar de nenhuma reunião do CODEM e, ao perguntar se outra pessoa, além dele, estava representando o município, ele disse que não havia outra pessoa.

Dr. William: Interessante essa fala do Lucas.

Dr. William: Isso só confirma o que eu venho pensando.

Hugo: No que você vem pensando?

Dr. William: Eu estava pensando que, na realidade, os demais municípios não participam efetivamente das discussões do Masterplan, ou seja, essa participação, de fato, não ocorre. Ela fica restrita somente à fala das pessoas ligadas a esse plano.

Dr. William: Agente, quero que você faça o seguinte: tente agendar uma entrevista com secretários de outros municípios para confirmar se os outros municípios participam das discussões do Masterplan.

Hugo: Entendido, doutor.

Ao chegar em casa, conforme recomendado pelo doutor, fiz as minhas anotações de campo do que Robson disse para mim, tanto no que se refere às alterações que deveria fazer a respeito do documento enviado anteriormente, quanto ao que ele falou sobre o Masterplan. Feito isso, fui dormir.

Na manhã do dia seguinte, para minha surpresa (fiquei surpreso porque não imaginei que ele enviaria tão cedo a lista que ele havia se comprometido em mandar), Robson me enviou um e-mail com uma lista de sites com cidades do mundo todo que implantaram o Masterplan. Eu não disse antes, mas durante a conversa com Robson, ele perguntou se tinha feito uma pesquisa dos Masterplans implantados pelo mundo. Na hora respondi que sabia somente de um

que foi implementado numa cidade da Índia. Ao responder isso, Robson se comprometeu a enviar para o meu e-mail uma lista de cidades que implementaram o Masterplan.

No final dessa manhã, comecei a tentar agendar uma entrevista com, ao menos, mais um secretário ligado a outro município. Por conta da proximidade com Maringá, eu escolhi o Município de Paiçandu (esse foi um fator determinante para a escolha, pois, como eu havia dito anteriormente, para ir até o entrevistado, eu caminharia ou andaria de ônibus). Ao verificar novamente a lista do CODEM referente a Câmara da Região Metropolitana de Maringá, lá constava o nome de um secretário de Paiçandu como integrante.

Como era de se esperar, ao ligar para a Prefeitura de Paiçandu e perguntar pelo secretário, a atendente diz que essa pessoa não fazia mais parte da Secretaria de Planejamento do Município de Paiçandu (sim, realmente o site do CODEM está desatualizado). Então, pergunto se poderia falar com o Secretário de Planejamento de Paiçandu. A pessoa responde que ele não se encontrava em sua sala e que era para eu ligar mais tarde. Agradeço e desligo o telefone.

Depois de almoçar, vou até o escritório do doutor para conversarmos a respeito das alterações no documento. Conversamos, discutimos e o doutor me entrega o mesmo documento, com algumas sugestões de alteração e pede para enviar novamente a ele antes de enviar para Robson. Eu me comprometo a fazer isso e me despeço do doutor. No caminho de volta para casa, decido ler, pelo menos um pouco, as alterações que o doutor havia sugerido. Ao ler fico desesperado e muito revoltado (não pela quantidade de alterações a serem feitas, mas, sim, por conta de ter de fazer um trabalho extra para ter o acesso a entrevistados que até o momento não foram indicados pelos entrevistados anteriores) e decido passar na Biblioteca da UEM (como já estava na UEM, decidi passar nesse local antes de voltar para casa), para pegar e depois ler alguns livros que falem sobre planejamento urbano e os vários modelos que foram criados ao longo do tempo.

Com um peso a mais na mochila (uma coisa que esqueci de contar: toda vez que ia conversar com o doutor, eu carregava a minha mochila nas costas, pois, às vezes, o doutor me entregava algum documento ou algum texto importante para a minha missão) e, finalmente, pego o caminho de volta para casa.

Ao chegar em casa, leio um pouco dos capítulos dos livros os quais trouxe da BCE (Biblioteca Central da UEM), deixo marcadas as páginas que utilizaria depois para fazer as alterações e durmo para encerrar mais um dia da missão.

Já era dia 02 de dezembro quando recebo uma ligação da Prefeitura de Maringá para avisar que a pessoa que participava das reuniões do Masterplan não fazia mais parte da

Secretaria de Planejamento porque era de cargo de confiança e ele decidiu pedir demissão. Pergunto, então, se havia outra pessoa e a pessoa do outro lado da linha diz que não. Agradeço de qualquer forma por ter retornado e desligo. Triste e muito decepcionado, porque perdi mais um entrevistado e também porque depois de tanto tempo aguardando uma resposta ainda sou avisado somente depois que a pessoa deixa o cargo. Mas tudo bem. De forma a superar mais uma decepção, ligo para a Prefeitura de Paiçandu e, mais uma vez, o Secretário de Planejamento não se encontrava em sua sala. Pergunto se não poderia deixar um recado para ele e a pessoa diz que me passaria o número direto da sala dele. Agradeço e desligo o telefone.

Terminada a ligação, começo por fazer as alterações apontadas por Robson, de acordo com as anotações do doutor. Esse processo de correção do documento, o qual se iniciava neste dia, acabou durando mais do que o esperado (esperava terminar no mesmo dia, mas acabou se arrastando para mais dois dias), mas também fiquei fazendo ligações e lendo textos com os quais até o momento não havia tido contato, o que me tomou muito tempo (isso não é um desabafo, apenas uma justificativa de como esse processo de correção de documentos e de agendamento de possíveis entrevistas tomam muito tempo). Depois do almoço, decido retornar para o ramal do Adalberto (Secretário de Planejamento de Paiçandu) e, para minha felicidade (felicidade essa que não duraria por muito tempo), Adalberto atende à ligação e confirma que participa das reuniões do Masterplan, mas pede para retornar daqui duas semanas no dia 12 de dezembro, pois ele estava muito ocupado. Eu o agradeço e confirmo que ligarei no dia solicitado.

Após essa conversa com Adalberto, opto por escolher uma outra pessoa ligada à Câmara Técnica de Treinamento e Qualificação Profissional do CODEM. Dessa vez, o escolhido se chama Beto e trabalha no SENAC. Na primeira tentativa, por telefone, a atendente diz que ele estava em reunião e que era para retornar mais tarde. Aguardo mais um pouco e ligo novamente. Mas, segundo a atendente, ele ainda estava em reunião. Ela pede para que eu ligue na segunda-feira (05/12) pela manhã. Eu agradeço e finalizo a ligação. Após desligar o telefone, continuo a fazer as alterações solicitadas por Robson e encerro mais um dia.

Por conta do dia 03 de dezembro ser um sábado, eu não ligo para ninguém e aproveito o dia para terminar as alterações apontadas por Robson, para que eu envie no dia 05 de dezembro e, assim, consiga o acesso aos entrevistados que, segundo Robson, seriam essenciais para o cumprimento da minha missão.

Apesar de terminar as alterações, conforme havia previsto, eu tive que enviar o novo documento ao doutor somente no período da tarde deste dia 05 de dezembro, porque pela manhã eu fiz uma entrevista com Andreia, do Sindicato Rural de Maringá (membro da câmara de

agroindústria do CODEM). Ao chegar no local, como quase todas as vezes, espero pela chegada do entrevistado, pois sempre comparecia antes da hora marcada. Quando chega o horário agendado, Andreia pede para que eu entre em sua sala para fazer a entrevista.

Andreia me recebe muito bem e diz que estava disposta a me ajudar no que fosse necessário. Eu a agradeço e começo a entrevista. Ao final, pergunto quem ela poderia me indicar para fazer futuras entrevistas e ela diz que, “de cabeça”, ela não lembrava de ninguém. De qualquer jeito, eu a agradeço mais uma vez pela entrevista concedida e me despeço dela.

O doutor, imediatamente, visualiza o e-mail e, depois de ler o novo documento, ele confirma que pode enviar para o Robson. Assim o faço e aguardo o retorno (mal eu sabia que até o dia da entrega do meu relatório eu não receberia uma resposta de Robson). Com tudo isso resolvido, ligo para o SENAC e dessa vez é um rapaz quem me atende e pergunta sobre o que eu queria tratar com Beto. Após respondê-lo, o rapaz pede para que eu deixe o número de contato para que ele me retorne assim que possível. E assim dou por encerrado mais um dia de missão.

Na manhã do dia seguinte, ou seja, do dia 06 de dezembro, o mesmo rapaz que me atendeu no dia anterior diz que Beto não poderia me atender, mas que ele poderia me ajudar a respeito do Masterplan porque, há pouco tempo, ele trabalhava no CODEM, apesar de não ter participado das discussões do Masterplan.

Esse rapaz, de nome Henrique, fala:

Henrique: Até onde eu sei a respeito do Masterplan, este que possui dois comitês: sendo um gestor e outro consultivo. Enquanto o comitê gestor tem uma função deliberativa, o consultivo faz reuniões com as câmaras técnicas para discutir o que deve ser incluído ou alterado no Masterplan. E as reuniões são semanais e ocorrem na sede da ACIM todas as terças-feiras na hora do almoço.

Eu anoto essas informações e ele termina:

Henrique: Uma instituição que participa mais das discussões é o SIVAMAR (Sindicato dos Lojistas do Comércio e do Comércio Varejista e Atacadista de Maringá e Região).

Eu agradeço e desligo o telefone. Já era tarde quando decido ir atrás do contato de alguém que representa a Comissão do Cinturão Verde e, após uma consulta rápida no site do CODEM, vejo que um dos representantes é o presidente da Associação dos Produtores Rurais de Maringá. Tão logo que percebi isso, descubro que essa associação estava localizada numa avenida próxima à minha casa.

Ao chegar no local, eis que tenho uma surpresa. No prédio comercial não havia nenhuma placa indicando a tal associação. A recepcionista me pergunta o que eu estava procurando. Digo

que estava à procura da Associação dos Produtores Rurais de Maringá. Ela pergunta qual era a sala e ao falar o número da sala, ela diz que é a sala de uma empresa de consultoria do prefeito Roberto Pupin. Mas ela disse que ele estava viajando e não sabia me informar a data do retorno. Agradei e decidi voltar para casa.

No caminho, começam a vir pensamentos do tipo: “Bem que eu achei estranho uma associação ficar num prédio comercial, mas o mais estranho foi descobrir que aquela sala era, na verdade, uma sala de consultoria para produtores rurais”. Bom, cheguei em casa para terminar mais um dia.

No dia 07 de dezembro, ligo para o representante da câmara técnica do aeroporto, conforme lista disponibilizada pelo CODEM, em seu *site*. Ao ligar para o aeroporto, a atendente diz que aquela pessoa com quem eu queria falar não trabalhava mais no aeroporto (como era de se esperar, a lista estava desatualizada), e a pessoa responsável pelo aeroporto saiu e só chegaria por volta das 10h da manhã (como eu liguei às 09h, tive de esperar mais uma hora para retornar a ligação). Aproveitei esse tempo para entrar em contato com Robson, para ver se ele já havia lido o novo arquivo e ele disse que não, por conta de outros trabalhos que ele precisaria terminar naquela semana, mas, assim que pudesse, ele leria para depois entrar em contato.

O relógio marcou 10 horas. Liguei novamente para o aeroporto e a responsável ainda não havia chegado. A atendente pediu, então, para enviar um e-mail com o assunto. Ela me forneceu o e-mail e enviei diretamente para Vanessa. Assim que encerrei a ligação e fiz o envio, esperei ansiosamente por sua resposta.

Como no *site* do CODEM não constavam os nomes de representantes das câmaras técnicas de saúde e de energia, eu não as considerei para as entrevistas. Então, de modo a me preparar para a elaboração do meu relatório da missão, decido por ler o “Maringá 2030” e o “Anuário da Economia de Maringá entre 2016 e 2017”, ambos documentos entregues pelos três funcionários do CODEM no dia 07 de outubro de 2016. E assim termina mais um dia, o qual foi marcado por muita leitura.

Na manhã do dia seguinte, ou seja, dia 08 de dezembro, eu fiz a transcrição da que seria a minha última entrevista (a que fiz com Andreia), porque, como mostrarei na semana seguinte, os meus entrevistados entraram de férias ou não me retornaram.

Na tarde deste mesmo dia, decido entrar em contato novamente com Vanessa do aeroporto de Maringá, mas como era de se esperar, (bom, pelo menos foi o que aconteceu na maioria das vezes em que retornei às ligações), ela não se encontrava e a atendente pediu para ligar na manhã do dia 09 de dezembro.

À tarde, na tentativa de marcar uma nova entrevista com outra pessoa da Câmara técnica de qualificação e treinamento profissional, liguei para Sarah (representante do Sinduscon), e ela não se encontrava, mas a secretária pediu para enviar um e-mail a ela com o assunto a ser tratado. Assim eu o fiz e esperei por um retorno. No final da tarde, Sarah retornou meu e-mail dizendo o seguinte: “Essa câmara está com suas atividades suspensas. Quanto ao Masterplan, não faço parte de comissões. Assim, infelizmente, não posso ajudá-lo com este assunto”. E, ao afirmar isso, por e-mail, eu comecei a pensar: “Deve ser por isso que Bárbara não tinha muitas informações a respeito do Masterplan, já que as atividades dessa câmara estão suspensas”. E este foi mais um dia.

Como combinado, na manhã do dia seguinte, isto é, na manhã do dia 09 de dezembro, liguei novamente para Vanessa do aeroporto e, para minha sorte, ela atendeu e disse que recebeu o e-mail e que tinha estranhado como eu havia conseguido o contato dela. Eu disse a maneira que consegui e ela me disse então que: “Não sabia como retornar o seu e-mail, porque estava esperando que o meu chefe voltasse de viagem para que tivesse uma posição a respeito do Masterplan. Mas já que você ligou, teria como você me falar o que é o Masterplan?”. Eu, prontamente, falei o que era e também comentei sobre uma câmara técnica do CODEM que discute assuntos pertinentes ao aeroporto. Ela me disse que desconhecia a existência dessa câmara e que seu superior jamais havia comentado a respeito, mas se precisasse de qualquer informação acerca do aeroporto, ela estava à disposição. Agradei, encerrei a ligação e acabei descartando mais uma câmara, pois, pelo que parecia, aquela foi formada há alguns anos atrás e não estava mais ativa.

Já era à tarde, quando recebo uma ligação do doutor:

Hugo: Pode falar, doutor.

Dr. William: Agente, eu quero que você tente agendar uma entrevista com mais duas pessoas, as quais acredito que possam fornecer informações interessantes.

Hugo: E quem seriam essas pessoas, doutor?

Dr. William: As pessoas que eu quero que tente agendar uma entrevista são: o prefeito eleito de Maringá e um ex-prefeito de Maringá. Pelo que eu sei, o ex-prefeito de Maringá tem um escritório de consultoria na cidade e tem um e-mail de contato no site dele. Quanto ao atual prefeito, ele foi vereador e, talvez, na Câmara de Vereadores te passem o número de contato dele.

Hugo: Obrigado, doutor. Entrarei em contato com eles.

Dr. William: Boa sorte, agente.

O doutor desligou o telefone e comecei a ir atrás do contato do prefeito eleito de Maringá. Para isso, fui até a Câmara de Vereadores e eles me disseram que não tinham o telefone de contato dele. Desesperado por não ter como contatá-lo, voltei para casa. Durante o jantar, escuto uma notícia sobre a escolha de alguns secretários para assumir postos na gestão do prefeito eleito e, entre os nomes, estava o de uma pessoa que conheci anteriormente. Como já era a noite, optei por não ligar para essa pessoa e resolvi dormir.

Passado o final de semana, conforme combinado, ligo para o ramal de Adalberto (Secretário de Planejamento de Paiçandu) e, como era de se esperar, ele não estava, mas a atendente anota o meu recado e diz que depois ele retornaria. À tarde, decido entrar em contato com o ex-prefeito por meio de um e-mail disponível em seu *site*. Após algumas horas, para ser mais exato, no final da tarde deste mesmo dia, ele retorna dizendo que poderíamos conversar melhor depois do dia 20 de dezembro, pois ele estava prestando algumas consultorias em outra cidade e só retornaria depois deste dia.

Eu retorno ao e-mail dizendo que não teria problema, mas aproveito para perguntar que dia seria melhor, pois aquela era a semana de Natal e estava crente de que seria uma semana complicada para marcar entrevistas, principalmente, por ser uma semana na qual as pessoas se organizam para se confraternizar com a família. E, para a minha decepção, até o momento de elaboração do relatório, ele não retornou. E assim se passou mais um dia.

No dia 13 de dezembro, eu lembrei da notícia de que uma conhecida assumiria uma secretaria do prefeito eleito, então, liguei para ela, para que ela tentasse agendar uma entrevista com o prefeito eleito para conversar a respeito do Masterplan. Ela me disse que este ano seria difícil por conta de ele selecionar a equipe com a qual trabalhará durante a gestão. Mas ela me confirmou que, assim que ele tivesse tempo, ela me retornaria. E até o momento da elaboração do relatório eu não obtive resposta.... Passado um dia sem o secretário de Paiçandu me retornar, resolvo ligar novamente. E mais uma vez a atendente diz que ele não se encontrava e pediu para eu retornar na quinta-feira dia 15 de dezembro.

Quando chegou dia 15 de dezembro, eu retorno e ele não se encontrava e eu pergunto:

Hugo: Como está difícil de falar com ele. Por acaso aconteceu algo com ele?

Secretária: Não. Na verdade, é que essa semana é a última semana em que trabalharemos, pois, a partir de amanhã, começam as férias dos servidores municipais.

Hugo: Ah, entendi.

Secretária: E por conta disso, esta semana ele está trabalhando mais fora da secretaria para não deixar nenhum trabalho para ano que vem.

Secretária: Por isso, acho difícil de ele te atender hoje.

Hugo: Obrigado.

Depois disso, eu comecei a pensar: “Por que o Adalberto me pediu para ligar justamente na última semana de trabalho?”. “Será que isso foi proposital?”. Mesmo com esses pensamentos, tive de encerrar este, que seria o último dia antes da elaboração e, posterior, entrega do relatório solicitado pelo doutor. E é esse relatório que será apresentado na seção que se segue, na qual o agente secreto elabora o relatório da missão solicitado pelo doutor.

Antes de começar a elaborar o relatório, recebo uma ligação, um tanto quanto inesperada do doutor:

Dr. William: Boa tarde, agente!

Hugo: Boa tarde, doutor!

Dr. William: Agente, eu tenho uma atualização quanto às datas.

Hugo: Estou na escuta, doutor.

Dr. William: Então, lembra que eu disse que em março a agência estaria com poucos funcionários por conta das férias de todos os supervisores?

Hugo: Sim, eu lembro.

Dr. William: Então, eu conversei com os demais supervisores e um deles se dispôs a avaliar seu relatório da missão no começo de março.

Hugo: Que ótima notícia, doutor.

Dr. William: Eu imaginei que você gostaria de recebê-la.

Hugo: Você não sabe como eu fico feliz em saber que tenho mais alguns dias.

Dr. William: Era isso que eu gostaria de informar e te espero em março.

Hugo: Entendido.

5.2 A PENÚLTIMA PARTE DA MISSÃO DO AGENTE SECRETO: O RELATÓRIO DE MISSÃO

Esta seção será dedicada à elaboração e entrega do relatório, solicitado pelo doutor William ao agente Hugo, como penúltima parte de sua missão: “analisar o Masterplan, enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade”. Bom, o relatório será organizado da seguinte forma: primeiramente, eu apresento as falas dos entrevistados ou o que consta nos documentos obtidos e, em um segundo momento, trago à tona alguns trechos das entrevistas em diálogo com a literatura.

Depois de apresentar o diário do agente secreto em sua missão, está na hora de apresentar o relatório. Para isso, ele decide escrevê-lo em sua base secreta, instalada,

estrategicamente, na cidade de Maringá, próximo ao local onde se encontra o CODEM e a ACIM. O relatório será apresentado da seguinte forma: em um primeiro momento, apresentarei como a política pública do Masterplan foi formulada como alternativa para um problema que passou a fazer parte da agenda governamental de Maringá; em um segundo momento, discutirei a questão do direito à cidade enquanto participação de uma ampla parcela da população, em diálogo com os textos de Logan e Molotch (1987), García (1995), Castells e Borja (1996), Vainer (2000), entre outros. Mas, antes de começar a apresentar o relatório propriamente dito, aproveito para lembrar que, por falta de experiência em fazer entrevistas, não foram realizadas todas as perguntas a todos os entrevistados.

O problema do crescimento acelerado e desordenado aparece, pela primeira vez, nas discussões do grupo de atores invisíveis, autoproclamados de “sociedade civil organizada”. A “sociedade civil” significa, na verdade, um conjunto de atores que atuam junto ao CODEM, ou seja, um pequeno segmento da sociedade que compreendo como o núcleo forte da elite econômica maringaense. Esse grupo de atores invisíveis levantaram este problema no momento em que se reuniram para conversar com o

chefe de planejamento de cidades da Price que veio nos visitar aqui. Ele é casado com uma brasileira e ele é egípcio, mas ele fala um portunhol interessante. Quando, da primeira vez, que ele esteve aqui, estávamos todos reunidos no CODEM e foi apresentado a ele que Maringá cresceu 10% ao ano de 2000 a 2011. E ele se chama Raven Galal [...]. Então ele iniciou: “Eu estar vendo aqui que Maringá crescer 10% ano nos últimos anos”. Todo mundo: “É...” Ele falou: Isso não ser bom. Um olhou pro outro e “Pô”. “Não, isso, ser assustador”. “Porquê?”. “Sim, porque se crescer muito e no sentido contrário aos objetivos maiores, vocês vão estar com problemas maiores ainda dos que os que vocês tem hoje” E é uma verdade. Qual o objetivo maior? Qualidade de vida (FLÁVIA).

Raven Galal apontou um problema que, até aquele momento, não havia sido identificado pela “sociedade civil organizada”, que se encontrava reunida no CODEM. E mais, passou-se a perceber, inclusive, que a “Prefeitura não está conseguindo fazer o controle correto desse desenvolvimento com a preocupação futura, inclusa, nessas decisões atuais” (FLÁVIA).

Além disso, a “sociedade civil organizada” não desejava que Maringá se tornasse em “[...] cidades-problema, como São Paulo e Rio de Janeiro, que não conseguem pagar o funcionalismo público, cidade que não consegue ter saúde para todo mundo, que não tem rua decente para as pessoas andarem [...]” (FLÁVIA), isto é, a situação de crescimento acelerado e desordenado só se tornou um problema depois de fazer uma “comparação com outros países ou com outras unidades relevantes” (KINGDON, 2006a, p. 227-228), neste caso, depois de comparar com uma grande cidade como São Paulo.

O CODEM - Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá - é um órgão criado pela Lei Municipal 4275/96. Tem caráter deliberativo e consultivo e tem como finalidade propor e fazer executar política de desenvolvimento econômico. É constituído por entidades representativas dos diversos segmentos organizados da sociedade. Sua estrutura conta com uma mesa Diretora, um Plenário e Câmaras Técnicas Setoriais. As atribuições do CODEM são exercidas em parceria com entidades da sociedade civil e poder público, destacando-se a Prefeitura Municipal, a ACIM - Associação Comercial e Empresarial de Maringá, o IDR - Instituto para o Desenvolvimento Regional e a FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná (CODEMa).

Esta sociedade civil, aqui representada pelo CODEM, não se constitui verdadeiramente como tal, como fora definido por Boisier et al. (1995), que a compreende como um “conjunto de organizações sociais, cujas finalidades não são atuantes nas áreas: militar; religiosa; mercado e política” (BOISIER et al., 1995, p. 3), já que o referido conselho tem “como finalidade propor e fazer executar política de desenvolvimento econômico” (CODEMb) e, ao ser constituído pelo poder público, isto acarreta também em uma finalidade política. Assim, por pensar no Masterplan (proposta de planejamento liderada pela referida instituição) como uma versão mais atual para gerar especulação imobiliária, essa instituição acaba atuando na área do mercado.

De forma a propor uma alternativa para este problema, os membros do CODEM se reuniram e começaram a discutir alternativas para ele:

O que nós podemos fazer? Nós tínhamos que fazer o que, olha, aí um falou, eu soube que na Suécia, Estocolmo, tinha um problema grande, um bairro deteriorado e contratou um Masterplan para revitalizar aquilo lá e juntaram aquilo com o resto da cidade de forma harmoniosa e tal, e dá um upgrade naquela área. Como chama isso, aí? Masterplan. Aí outro veio e falou: “Olha, Masda foi criada do zero, como Maringá, e tem um Masterplan. E aí por quem foi? Foi por Norman Foster e Partners (o maior escritório de arquitetura do mundo)”. Aí o Wilson Yabiku falou: “Peraí. Meu irmão trabalha na Norman Foster, como arquiteto, faz 20 anos e se chama Edson Yabiku”. “Pô, vamos mexer esse doce, aí”. “Vamos” (FLÁVIA).

O Masterplan de Maringá é levantado como alternativa pelo grupo de atores invisíveis (analistas que trabalham para os grupos de interesse) que, segundo Kingdon (2006a), exerceram um poder de influência na escolha do Masterplan como alternativa:

Aí começou as pesquisas, porque não sabíamos bem o que era, fizemos os convites para várias empresas que a gente achava que fazia isso. E eles vieram até Maringá, se interessaram, pelo caso de Maringá. Vieram à Maringá e aí nos mostraram o que era. “Olha primeiro você tem que fazer um levantamento socioeconômico” Ahhhhh, eu não sabia disso,

achei que era só entrar direto no desenho da rua. “Não. Primeiro você tem que ver qual vocação da cidade. Essa vocação aponta caminho certo da cidade, pode ter novas vocações, aí contaram o caso de Perth”. Então não é bem como nós pensamos. Então, tá bom. Então quanto custa? “Custa isso”. Aí começamos e aí quando nós descobrimos que era feito em duas partes, para a primeira parte nós contratamos, pedimos orçamento das 4 melhores empresas do mundo que foram: PricewaterhouseCoopers, Deloitte, Ernest Young e agora fugiu o nome e quatro e dessas quatro, nós escolhemos a Price para fazer (FLÁVIA).

Por mais que a Prefeitura seja o representante do espaço social mais amplo da população e participe de todo o processo do Masterplan, percebe-se o monopólio por parte da elite, aqui representada pelo CODEM, no chamamento da atenção pública, a partir do momento em que houve um consenso entre os membros dessa elite (FUKS, 2000), de que o problema do crescimento acelerado e desordenado da cidade deveria ser solucionado. Assim, o que se percebe é a existência de atores e grupos detentores de vantagens em relação a outros, justificada pela “distribuição diferenciada de recursos materiais, organizacionais e simbólicos” (FUKS, 2000, p. 84). E mais, por conta de o CODEM ser um “braço da Prefeitura [...] que acaba, muitas vezes, sendo a própria Prefeitura” (BIANCA), e, portanto, encontra-se situado no âmbito das instituições governamentais, este consegue dar uma “visibilidade de seus pronunciamentos e o caráter singular do discurso público oficial” (FUKS, 2000, p. 84).

Apesar de a Prefeitura estar participando desde o início, como afirma Flávia:

Então, a Prefeitura foi colocada dentro do processo desde o início, né. Análise de documentos, de empresas, de quem contratar, depois a Price, contratada, precisou de muitos dados e indicadores que estavam na Prefeitura. A Prefeitura colaborou. E nós tomamos o cuidado de elaborar um documento que a sociedade civil estava contratando e pagando o socioeconômico para a Price e a Prefeitura sabia disso tudo e se comprometia, enquanto prefeito atual, a reconhecer, participar, ajudar a construir e depois utilizar (FLÁVIA).

Isso não impediu que o CODEM, como *policy entrepreneur*, conseguisse convencer as autoridades da necessidade de enxergar seus problemas como se fossem de toda a população (KINGDON, 2006a). Esse grupo de interesse acabou, então, pressionando o poder público de forma a ver seus anseios atendidos, por meio das políticas públicas, ao se assumir que o Masterplan merece um lugar de destaque, pois está associado a um problema importante: o crescimento acelerado e desordenado (KINGDON, 2006a).

Aliado a isso, por conta da série de procedimentos a serem seguidos pelos órgãos públicos, estabelecidos pela Constituição Federal, a Prefeitura só pode contratar um serviço por

meio de “licitação pública, os parâmetros de exigência de empresas que participam são muito poucos, porque, por conta de uma democracia, qualquer um pode ir lá participar da licitação e a Prefeitura compra o menor preço. E com o menor preço, pode comprar algo que não é bom” (FLÁVIA). Isso favoreceu não somente o protagonismo do CODEM, já que as suas “atribuições são exercidas em parceria com entidades da sociedade civil e do poder público” (CODEMa), como também possibilitou que ele liderasse a gestão do Masterplan: “a gestão, no caso de Maringá, ela é conduzida por quem até deu início a essa visão de futuro, a essas iniciativas, que é a sociedade civil organizada, por meio do Conselho de Desenvolvimento de Maringá que é o CODEM” (CAMILA).

Na etapa seguinte do ciclo de políticas públicas, a de formulação, participaram deste processo tanto a Prefeitura Municipal de Maringá, quanto da “sociedade civil”:

A sociedade civil participando, ela legitima como você falou. Ela demonstra o interesse para que Maringá aconteça dessa forma e é muito bom, porque daí, quando a Prefeitura tomar decisões políticas que vão influenciar no dia-a-dia de cada um, a Prefeitura estará fazendo mediante um documento que a própria sociedade civil organizada, as próprias pessoas de Maringá ajudaram a construir esse documento e entregaram para a Prefeitura. Então, isso vai tornar mais fácil da aplicabilidade do Plano Diretor do desenvolvimento estratégico (FLÁVIA).

A Prefeitura foi colocada dentro do processo desde o início, né. Análise de documentos, de empresas, de quem contratar, depois a Price contratada precisou de muitos dados e indicadores que estavam na Prefeitura. A Prefeitura colaborou. E nós tomamos o cuidado de elaborar um documento que a sociedade civil estava contratando e pagando o socioeconômico para a Price e a Prefeitura sabia disso tudo e se comprometia, enquanto prefeito atual, a reconhecer, participar, ajudar a construir e depois utilizar (FLÁVIA).

Tem-se, assim, um Estado que é, tanto arena quanto ator, sendo que o Estado é arena quando “através do aparelho estatal, é poder constituído que possibilita a concretização institucional-legal de uma determinada política, assim como quando possui domínios diversos cuja apropriação total ou parcial favorece negociações no seu interior e fora dele” (LOBATO, 2006, p. 304), e é ator por se estabelecer como lugar “para onde são canalizadas demandas e onde não existe como entidade autônoma e homogênea” (LOBATO, 2006, p. 304).

O Masterplan surgiu a partir de uma das reuniões do CODEM, nas quais os membros começaram a sugerir ideias para resolver o problema que se tornou público:

Então, o projeto Masterplan, ele saiu dessa câmara de atração de investimentos e passou a ter um vínculo direto com a governança do próprio conselho, né. Então, o início foi por meio dessa câmara, agora, a condução, ela está sendo feita por uma governança própria que conduz os trabalhos do Masterplan (CAMILA).

O que nós podemos fazer? Nós tínhamos que fazer o que, olha, aí um falou, eu soube que na Suécia, Estocolmo, tinha um problema grande, um bairro deteriorado e contratou um Masterplan para revitalizar aquilo lá e juntaram aquilo com o resto da cidade de forma harmoniosa e tal, e dá um upgrade naquela área. Como chama isso, aí? Masterplan. Aí outro veio e falou: “Olha, Masda foi criada do zero, como Maringá, e tem um Masterplan. E aí por quem foi? Foi por Norman Foster e Partners (o maior escritório de arquitetura do mundo)”. Aí o Wilson Yabiku falou: “Peraí. Meu irmão trabalha na Norman Foster, como arquiteto, faz 20 anos e se chama Edson Yabiku”. “Pô, vamos mexer esse doce, aí”. “Vamos”. [...] fizemos o convite para várias empresas que a gente achava que fazia isso. E eles vieram até Maringá, se interessaram pelo *case* de Maringá e aí nos mostraram o que era: “Olha primeiro você tem que ver qual vocação da cidade” [...]. Aí começamos e descobrimos o que a gente queria, a gente queria um documento que levássemos a um desenvolvimento equilibrado, harmonioso, bacana, né, mas não sabíamos o que era isso. Que esse nome era o Masterplan, então depois de várias conversas com essas pessoas, com essas empresas internacionais, foi que nós conseguimos, definir, determinar, então, o que nós queríamos era um negócio chamado Masterplan (FLÁVIA).

O surgimento do Masterplan como política pública acontece de forma análoga ao processo de seleção natural, chamado por Kingdon (2006b) de *policy primeval soup* (sopa política primitiva). Kingdon (2006b) detalha esse processo: “inicialmente muitas ideias surgem desordenadamente, chocando-se umas com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações” (KINGDON, 2006b, p. 232).

O Masterplan foi concebido para ter duas etapas: a primeira, de levantamento socioeconômico, consiste em descobrir, segundo Flávia, o “tipo de negócio, o tipo de empresa que os segmentos que nós já temos e que são bons e que podem ser fortalecidos e quais os que nós podemos vir a adquirir, para continuarmos sendo interessantes ao desenvolvimento”, buscando, dessa forma, atingir o objetivo de estabelecer uma nova base econômica. Já na segunda etapa, “será contratada outra empresa de consultoria internacional para elaborar o planejamento urbanístico e de infraestrutura, que fornecerá as diretrizes de planejamento de transporte, saneamento, educação, qualidade de vida, energia, entre outros” (O MASTERPLAN..., 2016-2017, p. 43). O que se percebe, principalmente com a primeira etapa, é que há uma prevalência do caráter privado desses interesses e que, em conjunto com a

existência de uma multiplicidade de interesses, isso “facilitará o atendimento às demandas de grupos política ou economicamente mais fortes, em vez de interesses públicos” (LOBATO, 2006, p. 306).

Ao perceber que a realização do Masterplan necessitaria da contratação de uma empresa de renome internacional e, por conta da “licitação pública, os parâmetros de exigência de empresas que participam são muito poucos, porque, por conta de uma democracia, qualquer, um pode ir lá participar da licitação e a Prefeitura compra o menor preço. E com o menor preço, pode comprar algo que não é bom” (FLÁVIA). O CODEM percebeu que o melhor seria mobilizar a “sociedade civil” para arcar com todo esse custo e a implementação seria por conta da Prefeitura:

A ideia é você envolver todos os setores da sociedade, né, e daí dentro desses setores, realmente, tiveram participação e teve uma participação. Eu participei só de entrevistas, em três momentos diferentes: um representando a universidade, um como profissional de engenharia e de arquitetura e outra na parte de construções. Então, três setores que deram sugestões e opiniões colocaram como que ia funcionar e todo mundo foi. Pessoal de TI, pessoal de agroindústria, pessoal de educação, pessoal na área de saúde, então, todos esses setores foram contatados, foram ouvidos, colocados também e participaram. [...] (ANA).

Ué, porque a sociedade... nós temos em Maringá uma sociedade muito participativa, né. Ela tem contribuído, tem influenciado, tem ditado muitas diretrizes para o desenvolvimento da cidade e da região (ANDREIA).

A sociedade civil participando, ela legitima como você falou. Ela demonstra o interesse para que Maringá aconteça dessa forma e é muito bom, porque daí, quando a Prefeitura tomar decisões políticas que vão influenciar no dia-a-dia de cada um, a Prefeitura estará fazendo mediante um documento que a própria sociedade civil organizada, as próprias pessoas de Maringá ajudaram a construir esse documento e entregaram para a Prefeitura. E para contratar uma empresa internacional, a Prefeitura não consegue, porque vai aparecer gente da casa que vai fazer mais barato. Então, aí que nós descobrimos, tomamos a decisão, então, de nos cotizarmos junto aos maringaenses, empresas maringaenses, para pagar o plano [...]. (FLÁVIA).

A partir do momento em que o CODEM passa a mobilizar a “sociedade civil” para arcar com todo o custo do Masterplan, por conta dos benefícios que ele trará, o referido plano foi selecionado, pois os critérios, levantados por Kingdon (2006b), passaram a ser atendidos: antecipação de possíveis restrições orçamentárias, aceitabilidade do público, receptividade dos políticos (principalmente do prefeito) e viabilidade técnica. Em outras palavras, ao convencer

a “sociedade civil” maringaense a pagar todo o custo do Masterplan, por meio de cotas, o CODEM conseguiu superar a restrição orçamentária, já que, por questões legais, a Prefeitura dificilmente escolheria escritórios de renome internacional para realizar o referido plano, ao mesmo tempo, se conseguiu uma maior aceitabilidade do público empresarial, que passou a participar mais ativamente de todo o processo do Masterplan, mesmo que essa participação ficasse restrita a apenas pagar sua cota, e conseguiu uma certa receptividade do prefeito, que poderia redirecionar o recurso despendido na realização do Masterplan para áreas como educação e saúde.

Com isso, percebe-se também a importância que o CODEM teve como *policy entrepreneur* nesta etapa, principalmente, no que diz respeito ao longo processo de ‘amaciamento’ do sistema. Para Kingdon (2006b), eles foram responsáveis pela promoção de suas propostas favoritas, das mais diversas maneiras e nos mais distintos fóruns. Portanto, para Kingdon (2006b), no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas, o mais importante é a reelaboração (junção de elementos já familiares) em detrimento da transformação (aparecimento de formas totalmente novas). Essa reelaboração aconteceu justamente por conta da mobilização da “sociedade civil” maringaense para colaborar com o pagamento do plano, sob a justificativa de trazer benefícios a todos, e pelo fato de o CODEM ser o responsável pelo acompanhamento dos serviços prestados pelas empresas de renome internacional, contratadas em cada uma de suas etapas, por meio da criação de uma estrutura de governança própria.

Assim, o Masterplan se estabelece como uma política pública de abordagem multicêntrica, já que os protagonistas das políticas públicas são os atores estatais mais as organizações privadas, as organizações não governamentais, os organismos multilaterais e as redes de políticas públicas (SECCHI, 2013).

Ao pensar no modelo do ciclo de políticas públicas ou *policy cycle*, o Masterplan não passou por todas as sete principais fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção (SECCHI, 2011), pois ele encontra-se na fase de formulação, já que o Masterplan ainda não finalizou as suas duas etapas, como se pode ver na fala de Flávia:

O documento que nós já temos semi pronto é o documento do Planejamento socioeconômico, né. Esse planejamento socioeconômico, ele já nos deu diretrizes de quais são os negócios que nós temos, né. O tipo de negócio, o tipo de empresa que os segmentos que nós já temos e que são bons e que podem ser fortalecidos e quais os que nós podemos vir a adquirir para continuarmos sendo interessante ao desenvolvimento (FLÁVIA).

Além disso, o Masterplan também passará pela etapa de avaliação como é afirmado por Flávia:

a partir de quando começa a ser aplicado, provavelmente, três anos ou cinco anos, se faz uma revisão. Ora, nesses cinco anos primeiros foram previstos Maringá caminhar até aqui, caminhou até aqui, não caminhou até lá pra frente, então temos que corrigir [...]. Então vamos revisar, o que está errado, o que pode ser melhorado, olha tem que achar outro viés econômico pra cidade. Então, esse é, a gente coloca um número de três a cinco anos, mas fica muito atento aos acontecimentos para saber qual a hora da revisão (FLÁVIA).

O Masterplan, segundo Flávia, é um “documento que vai conter as diretrizes para o desenvolvimento estratégico de Maringá para poder orientar até o ano de 2047, quando Maringá vai fazer cem anos”, mas cujo objetivo maior é, segundo Flávia, “o desenvolvimento da qualidade de vida”, aspecto este que faz parte de um dos objetivos elencados por Castells e Borja (1996), e entendido por Flávia como condição de a pessoa poder investir sua renda, fruto de seu trabalho, na cidade e nela mesma. Já Wilson Tomio Yabiku, em conversa com a equipe de Apoio Projetos Especiais, diz que o Masterplan é “um macroplanejamento estratégico de desenvolvimento, de médio e longo prazos, embasado no potencial econômico e social” (O MASTERPLAN..., 2016-2017). O Masterplan surge, então, de forma a atingir aos cinco objetivos propostos por Castells e Borja (1996), “nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 155).

Cada um dos objetivos elencados por Castells e Borja (1996) se concretizarão por conta de o Masterplan se estabelecer a partir de uma parceria público-privado e também ao longo da realização de suas duas etapas. A primeira, de levantamento socioeconômico, consiste em: descobrir, segundo Flávia, o “tipo de negócio, o tipo de empresa que os segmentos que nós já temos e que são bons e que podem ser fortalecidos e quais os que nós podemos vir a adquirir para continuarmos sendo interessante ao desenvolvimento”, buscando, dessa forma, atingir ao objetivo de estabelecer uma nova base econômica. Já na segunda etapa, “será contratada outra empresa de consultoria internacional para elaborar o planejamento urbanístico e de infraestrutura, que fornecerá as diretrizes de planejamento de transporte, saneamento, educação, qualidade de vida, energia, entre outros” (O MASTERPLAN..., 2016-2017, p. 43) e é nesta etapa que a preocupação residirá em se atingir a outros dois objetivos citados por Castells e Borja (1996), que são: o de infraestrutura urbana e de qualidade de vida.

Segundo o Masterplan (2016-2017), esta primeira etapa se ocupará do levantamento dos setores com maior potencial para gerar riqueza e benefícios para a sociedade, levando em consideração as vocações da cidade. Também

constarão a estrutura de governança e os procedimentos de acompanhamento e monitoramento da implementação do planejamento estratégico (O MASTERPLAN..., 2016-2017, p. 42-43),

Para isso, foi contratada uma empresa de consultoria internacional com atuação em 157 países.

Em uma matéria publicada na Revista ACIM, no mês de outubro de 2016, Campanha e Gris (2016) afirmam que o resultado do estudo feito pela PwC aponta que foram identificadas três grandes áreas do futuro da economia de Maringá: as áreas são: “indústria limpa e de alta tecnologia, serviços de excelência e *agrobusiness*, para os quais foram elencados dez setores econômicos” (CAMPANHA; GRIS, 2016, p. 17), conforme mostra a figura 3.

Figura 3 - As três áreas do futuro para Maringá



Fonte: Campanha e Gris (2016, p. 19).

Uma das vocações apontadas pelo estudo foi o do polo aeronáutico, pois este, segundo Flávia,

já tem um pré nascimento [...]. Nós temos um capital muito importante. O nosso aeroporto é municipal, por conta disso, nós somos muito mais flexíveis em legislação, via atendimento, e, por conta disso, nós somos o 6º melhor aeroporto no Brasil para fazer investimentos, para receber investimentos. Então, a Prefeitura comprou 40 alqueires ao lado do aeroporto lá. Já disponibilizou para empresas que queiram vir, serem fabricantes aqui ou fazer um produto aqui. Então, esse segmento, na área da aérea, do desenvolvimento de um polo aeronáutico, né. É um segmento que Maringá ainda não tem e tem potencial para acontecer (FLÁVIA).

Ao incentivar a vinda de grandes empresas para investir na área próxima ao aeroporto somado à possibilidade de se fazer mais investimentos neste mesmo local, a cidade, segundo Logan e Molotch (1987), passa a assumir uma posição de influência dos fatores de produção, ao canalizar os capitais de investimento para o crescimento desejado pela elite. Porém, o objetivo maior é outro: “criar um clima bom para os negócios” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 59).

Com a vinda de escritórios de renome internacional para realizar cada uma das etapas do Masterplan, espera-se, segundo Bianca, “chamar a atenção mundo afora” e isso compreende um dos fatores propostos por Castells e Borja (1996) para a eficácia dos planos estratégicos, pois, segundo os referidos autores:

[...] um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e projeta no exterior. Na medida em que se trata de uma resposta a uma sensação de crise, resultado da vontade de inserção em novos espaços econômicos e culturais globais, e que pretende integrar uma população que muitas vezes se sente excluída ou pouco levada em conta, o Projeto-Cidade é um empreendimento de comunicação e de mobilização dos cidadãos e de promoção interna e externa da urbe (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 158)

Para a segunda etapa do Masterplan, também

será contratada outra empresa de consultoria internacional para elaborar o planejamento urbanístico e de infraestrutura, que fornecerá as diretrizes de planejamento de transporte, saneamento, educação, qualidade de vida, energia, entre outros (O MASTERPLAN..., 2016-2017, p. 43).

As diretrizes fornecidas por essa segunda etapa nada mais são do que, segundo Logan e Molotch (1987), uma amostra do poder de influência exercido pela elite, sobre a distribuição da população dentro das cidades, acarretando, inclusive, quais áreas crescerão ou não, justamente, por conta da existência ou não de estruturas de transporte, saneamento, educação e

energia, por exemplo. Assim, ao se apropriarem de um espaço, as elites fazem com que este passe a se constituir como modo, justamente por conta de o mesmo “estar ‘nas mãos’ de um grupo que representa a sociedade global” (LEFEBVRE, 2008a, p. 45) e que são autoproclamados de sociedade civil organizada.

O espaço, ao ser apropriado por determinados grupos, no caso a “sociedade civil organizada”, passa a se constituir, segundo Raffestin (1993), como uma região que é territorializada. Em outras palavras, a criação de um modelo de planejamento como o Masterplan pauta-se, em um primeiro momento, no levantamento das potencialidades econômicas da cidade e, em um momento posterior, no planejamento de onde cada uma das estruturas (transporte, saneamento, educação e energia, por exemplo) serão instaladas, fazendo deste um instrumento de poder que existe desde as origens do homem (RAFFESTIN, 1993). Além disso, as transformações geradas em decorrência da distribuição dessas estruturas urbanas (transporte, educação, energia, por exemplo), nada mais são do que uma maneira encontrada pelo grupo detentor de capital para manter o movimento de circulação e reprodução deste, no qual o território é produzido espaço-temporalmente pelo exercício do poder por determinado grupo ou classe social, ou seja, pelas territorialidades cotidianas (SAQUET, 2015).

No que diz respeito ao objetivo de se fazer uma integração social, o mesmo será concretizado por conta de o Masterplan se estabelecer a partir de uma parceria público-privada, mesmo que todo esse processo seja liderado pelo “CODEM, que é a entidade que tomou desde o início de uma maneira muito forte e aí envolve todos os setores: Prefeitura, a universidade, não só a UEM, mas também o CESUMAR, as grandes empresas (COCAMAR, SICOOB)” (ANA). Nesta parceria, o setor privado, aqui leia-se “sociedade civil organizada”, fica responsável por custear o plano todo, como é afirmado por Flávia: “O Masterplan de Maringá é pago pela sociedade civil organizada” e que “depois será entregue à Prefeitura, que fará uso disso com o propósito de construir um Plano Diretor da cidade” (FLÁVIA). E é justamente por conta de o CODEM ser uma instituição sem vínculo partidário e abranger cerca de cem entidades (representando, assim, a sociedade civil organizada) que este garante que suas ações perdurem mesmo com a mudança de prefeitos, até mesmo quando é para conversar com prefeitos de outras cidades, como bem lembrado por Flávia:

Então, não é o prefeito do PT que está indo falar com o prefeito do PP e propondo ajuda, né. É aí não casa muito bem. Quem tá indo lá no prefeito do PT é o CODEM de Maringá que cuida do desenvolvimento da região como um todo. Daí, o prefeito de lá se desarma e consegue se colocar dentro do contexto. Essa é a intenção.

Além disso, o prefeito que conseguir articular suas ações com as propostas feitas pelo CODEM terá todas as condições de governabilidade possíveis, já que a “sociedade civil organizada”, representada pelo CODEM, percebe que suas demandas serão atendidas. Entretanto, Bianca chama a atenção para o fato de que os atores envolvidos nas ações do CODEM abrangem somente empresários, na verdade, “um grupo pequeno de empresários”. O reflexo disso é uma cidade vista como empresa, isto é, a cidade passa a ser concebida e instaurada como “agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo de planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 1999, p. 5). Tem-se, assim, uma cidade que, segundo Castells e Borja (1996, p. 157), é muito mais do que um território de diversas atividades e de concentração de um grupo humano, ela é um “espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao mundo exterior)”, o qual se converte “num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 157). A reação a estes problemas é a definição de um Projeto de Futuro ou Plano Estratégico, pactuado pelos principais atores públicos e privados (CASTELLS; BORJA, 1996).

Segundo Flávia, por conta de a “sociedade civil organizada” trabalhar muito próxima de quem é o prefeito e de quem pode vir a ser, ela tem a garantia de que a Prefeitura vai continuar participando do Masterplan. Isso acaba tranquilizando “os investidores de que os antecedentes concretos de uma localidade serão mantidos por políticos futuros” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 60). Entretanto, para Logan e Molotch (1987), isso não é o suficiente, é necessário que se gere e sustente um patriotismo entre as massas locais. O patriotismo gerado gira em torno do reconhecimento da cidade enquanto modelo em planejamento, a partir de estudos feitos com base em indicadores e exibidos em reportagens de revistas, como a Exame, conforme se pode perceber na figura 4.

Figura 4 - Reportagem da Revista Exame



Fonte: BRANCO; MARTINS; BRÊTAS (2015, p. 42).

A mídia desempenha, desta forma, duas funções muito importantes: 1) apresentar uma imagem favorável ao público-externo e para isso se apoia na questão do crescimento para atingir esse intuito, e 2) “manter os problemas interessantes longe do público” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 64), ao focar assuntos que chamam a atenção de seus leitores, no caso, a atenção está em mostrar exemplos de cidades que conseguem superar as dificuldades através de suas singularidades (o uso da tecnologia como meio para melhorar o planejamento urbano, como é o caso de Maringá).

Essa mesma figura mostra, ainda, o quanto essas publicidades de grupos empresariais, corporações e empresas responsáveis pela promoção de seus produtos manipulam elementos-chaves da imagem síntese da cidade (GARCÍA, 1995), pois, para elas, um bom planejamento urbano consiste apenas em se identificar obras irregulares. Estabelece-se, assim, segundo Vainer (1999, p. 9), um paradoxo: “o plano estratégico fala em nome de uma cidade unificada cuja construção pretende engendrar através da promoção do patriotismo”.

Isso nada mais é do que, segundo García (1995), o chamado *city marketing*, no qual a cidade passa a ser considerada um produto como outro qualquer e, para tanto, comunica suas

qualidades, atributos, serviços públicos e redes de serviço, graças à sua divulgação, realizada pelos meios de comunicação com uma intenção claramente definida: atrair potenciais “cidadãos consumidores”. O resultado disso, segundo Vainer (1999), é um planejamento estratégico pautado no patriotismo da cidade e centrado no predomínio dos interesses do poder privado, garantido por uma liderança carismática e forte, que leva à destruição da cidade como espaço da política e da construção da cidadania.

Esse patriotismo se sustenta e é reforçado não somente por conta de o planejamento ser algo inerente à história da cidade, mas também porque o Masterplan visa estabelecer diretrizes para um ano muito importante, o ano do seu centenário, que ocorrerá em 2047:

Maringá, como nós falamos, é uma cidade que nasceu planejada. Em 1996, quando nasceu o CODEM, por termos todo esse problema na cidade, no ano seguinte, as pessoas que montaram o CODEM e a sociedade civil organizada capitanearam pela Associação Comercial, já sentiram a necessidade de produzir um documento que externasse isso, que estamos descontentes, que temos metas para atingir. E aí nasceu um documento, é um filhote de Masterplan, chamado “Repensando Maringá”. Para que em seguida, já daí em 2008, colocarmos o plano “Maringá 2030”. Mas antes disso, em 2002, foi feito o “Maringá 2020”. Então, quando nasceu Maringá 2020, ah, bom, agora só vamos pensar a cidade em 2020. Leve engano. Em 2008, seis anos depois, Maringá já tinha extrapolado tudo o que se pensava de crescimento. Precisou ser feito outro, que chamou “Maringá 2030”. Em 2008, então, só vamos pensar Maringá em 2030, outro engano. Outro engano bom. Em 2011, três anos depois, Maringá tinha crescido tanto que aquele planejamento 2020, precisava ser revisto. Mas esses planejamentos: Repensando Maringá, Maringá 2020 e Maringá 2030 foram planos caseiros, feitos aqui dentro da própria casa. Não que fossem bons, mas não têm uma repercussão. Quando nós falamos: “Gente, então vamos para o 2040?”. Mas aí outro falou: “Vamos fazer um negócio para valer?”. Vamos contratar uma empresa internacional. E vamos descobrir que documento é esse. Que planejamento é esse, que se faz no mundo? Mas fazer um negócio para valer”. Foi aí que, então, o 2047 foi pensado, em dar esse nome Maringá 2047, com empresas internacionais (FLÁVIA).

Castells e Borja (1996) ainda afirmam que a geração e sustentação do patriotismo representa uma maneira de se mobilizar os atores públicos e privados para garantir a eficácia dos planos estratégicos. Isso reflete na aceitação da maior parcela da população, mesmo que ela não participe diretamente de todo o processo, pois essa acredita que com o Masterplan também haverá benefícios para ela, principalmente, a geração de empregos mais qualificados.

Não adianta você pensar nisso, a cidade nesse planejamento, sem a universidade. E é a universidade pública e de qualidade como que é a UEM, porque, olha, não desmerecendo outras instituições, mas a UEM é diferente em relação a outras, em relação à pesquisa, ao ensino e a

inovação, é diferente, não é só em relação ao ensino. Então isso é determinante para qualquer setor, daí você começa a pegar todos os setores, ou são ex-alunos ou no seu quadro técnico, a maioria é formada por alunos da instituição. Então, ela é determinante. Por exemplo, polo aeronáutico só vai existir se tiver engenheiro de polo aeronáutico e onde vai ser esse curso? Na UEM. Então, ela vai ser determinante nesse processo e hoje Maringá é o que é em função dos profissionais que a universidade forma (ANA).

Porém, o emprego desejado não é qualquer um. É um emprego gerado a partir da agregação de inovações aos setores já existentes:

Deve ser feito um desenvolvimento de inovação junto a esses segmentos para que isso agregue valor ao seu segmento. Então, você tem que pegar a área da saúde e desenvolver ela tecnologicamente na área da inovação, agregar valor para que essa área se torne mais atrativa para ser comparada por pessoas do resto do Brasil, do resto do mundo e, dessa forma, esse setor vai pagar melhor salário. Pagando melhor salário, essa pessoa fica em Maringá, né, porque aqui ela ganha bem, ela vive num lugar bem, num lugar gostoso, com segurança, com qualidade de vida. Então, a prioridade que nós já temos e que já começamos a atuar é a de anexar valor agregado aos segmentos econômicos que nós já temos, ou seja, incutir inovação tecnológica nesse segmento (FLÁVIA).

Para concluir, “agregar valor faz com que leve a um crescimento acelerado e mais planejado” (BÁRBARA).

Como bem lembrado por Castells e Borja (1996), as cidades precisam, ainda, encontrarem-se inseridas nos espaços econômicos globais. A maneira encontrada para se chegar a isso foi a opção por contratar empresas de consultoria de renome internacional para cada uma das etapas do Masterplan, pois, segundo alguns entrevistados, o CODEM fez essa opção porque “atrairia e passaria uma credibilidade maior, por isso, está contratando empresas de renome que têm certas bases correlatas, parecidas nessa área” (ANA);

Como a nossa intenção, enquanto sociedade civil organizada, era elevarmos Maringá a um nível internacional de conhecimento, de que as pessoas conhecessem Maringá, nós sabíamos que tínhamos de contratar empresas de renome internacional [...]. Maringá fez um plano de desenvolvimento estratégico, um Masterplan, com a Price, com uma Norman Foster. Pô e a população da cidade ajudou a pagar... Pô, essa cidade é fantástica. Eu quero conhecer Maringá. Essa é a intenção (FLÁVIA);

[...]. Então eu lhe diria, resumidamente, que são três fatores: a questão qualidade e preço, porque ela fez a concorrência; a questão de que ela tem uma experiência de renome internacional e contribuiria, então,

portanto, para o trabalho por esse renome internacional e o fato dela ser renome internacional, ela também expõe, positivamente, a marca da cidade Maringá para o mundo como um todo (CAMILA).

Eu acho que a possibilidade de alguém que tem uma visão, talvez, desapaixonada[...]. Existe sempre aquela emoção, envolvimento e tal, e acho que é preciso ter profissionalismo, racionalidade e acho que sou a favor. Eu acho que valeu a pena (ANDREIA).

Porém, essa visão não é compartilhada por Bianca, pois, para ela, essa opção nada mais é do que própria desse tipo de plano: “Mas isso acontece em todos os Masterplans, sempre se chama um escritório de peso, porque a ideia é mais empresarial do que física”. Bianca destaca ainda que:

Então, nas falas, nas palavras dos meus entrevistados, dá uma chancela, uma grife, uma marca que, se fosse o escritório de Maringá, por exemplo, teria que trabalhar muito na propaganda, no nome do escritório para se chamar atenção. Então, esses Masterplans vêm sempre acompanhados de um nome internacional (BIANCA).

Tal visão também é compartilhada por Wilson Yabiku, ao afirmar, em entrevista concedida à Apoio Projetos Especiais, que “Maringá deverá escolher uma marca que agregue valor e dê visibilidade nacional e mundial no médio e longo prazo. Não existe desenvolvimento sem investimentos externos” (O MASTERPLAN..., 2016-2017, p. 54).

Bianca afirma que os Masterplans escolhem trabalhar com escritórios de renome internacional para demarcar uma grife, uma marca, como se pode observar no logotipo criado para divulgação do plano. No logotipo, o que nos chama atenção é a ênfase na união, representada por dois triângulos escalenos unidos por um de seus vértices e o nome “Masterplan Metrópole Maringá”, o qual faz alusão ao envolvimento das cidades próximas à Maringá, conforme mostra a figura 5.

Figura 5 – Logotipo do Masterplan de Maringá



Fonte: O MASTERPLAN...(2016-2017, p. 38)

A partir dessa mesma logo, percebe-se que o Masterplan envolverá os municípios no entorno da cidade de Maringá, mais precisamente, os municípios conturbados, como também é afirmado por Flávia: “E o Masterplan é econômico, socioeconômico, já levantou as regiões conurbadas, está até no documento e o físico-territorial vai também. Aí nós vamos chamar os prefeitos eleitos agora, das cidades vizinhas: Paiçandu, Sarandi, Marialva, Mandaguaçu”. Com o envolvimento de cidades próximas a Maringá, essas acabam por questionar tanto o governo local, ao perceber a necessidade em se fazer, segundo Flávia, “um Masterplanejamento maior, longo, de uma região maior”, quanto seus mecanismos de relacionamento com outras administrações, já que

vão chamar os prefeitos eleitos agora, das cidades vizinhas: Paiçandu, Sarandi, Marialva, Mandaguaçu e mostrar a eles, fazê-los, sim, a se encantar também com a ideia de fazerem uso desse Masterplanejamento de Maringá e região, porque isso vai beneficiar a cidade deles. Eu acho que, com uma participação da sociedade civil organizada junto aos prefeitos das cidades vizinhas, é muito mais fácil de se conseguir isso, porque a política partidária fica de fora, né. Então, não é o prefeito do PT que está indo falar com o prefeito do PP e propondo ajuda, né. É, aí não casa muito bem. Quem tá indo lá no prefeito do PT é o CODEM de Maringá que cuida do desenvolvimento da região como um todo. Daí, o prefeito de lá se desarma e consegue se colocar dentro do contexto. Essa é a intenção (FLÁVIA).

Campanha e Gris (2016) afirmam que, segundo a PwC, Maringá encontra-se no nível 3 de desenvolvimento, ou seja, é considerada um centro urbano consolidado. Elas esclarecem que centros urbanos consolidados nada mais são do que

municípios com acentuado desenvolvimento autônomo, atividades industriais de pequeno e médio porte, alto padrão de vida, infraestrutura desenvolvida, estrutura de serviços e consumo desenvolvida, composição familiar madura e reduzida, estrutura agropecuária de exportação e estrutura básica público-financeira (CAMPANHA; GRIS, 2016, p. 17).

Campanha e Gris (2016) também conversaram com o sócio da PwC Brasil, Jerri Ribeiro, o qual diz que Maringá possui uma grande vantagem: é a única que tem em seu entorno municípios com bom nível de desenvolvimento e em uma boa escala, ou seja, Sarandi, Marialva, Paiçandu, Mandaguari e Mandaguaçu estão na escala cinco, o que significa que são bons núcleos regionais: também estão crescendo, têm boa rede de serviços e habitantes que recorrem à Maringá para consumir serviços mais sofisticados.

Entretanto, não foram apenas Campanha e Gris (2016) que mostraram que os municípios conurbados à Maringá foram incluídos no Masterplan, alguns entrevistados também confirmaram isso:

Nós, no Conselho de Planejamento e Gestão Territorial que a Prefeitura tem, as cidadezinhas, os secretários de planejamento fazem parte. No Masterplan, eles foram chamados a vir, foram levantados dados da cidade vizinha, aspirações deles, etc. E o Masterplan é econômico, socioeconômico, já levantou as regiões conurbadas, está até no documento e o físico-territorial vai também. Aí nós vamos chamar os prefeitos eleitos agora, das cidades vizinhas: Paiçandu, Sarandi, Marialva, Mandaguaçu, e mostrar a eles, fazê-los, sim, a se encantar também com a ideia de fazerem uso desse Masterplanejamento de Maringá e região, porque isso vai beneficiar a cidade deles. Eu acho que, com uma participação da sociedade civil organizada, junto aos prefeitos das cidades vizinhas, é muito mais fácil de se conseguir isso, porque a política partidária fica de fora, né. Então não é o prefeito do PT que está indo falar com o prefeito do PP e propondo ajuda, né. É, aí não casa muito bem. Quem tá indo lá no prefeito do PT é o CODEM de Maringá, que cuida do desenvolvimento da região como um todo. Daí, o prefeito de lá se desarma e consegue se colocar dentro do contexto. Essa é a intenção (FLÁVIA).

Não sei como é que elas estão participando deste processo. Eu só sei que Maringá se preocupa com o desenvolvimento delas e que são cidades que estamos em contato, próximas e tal, e que realmente é muita gente que mora lá e trabalha aqui, ou vice-versa. Empresários que moram em Maringá e tem... isso é preciso para que tenhamos uma solidez maior no desenvolvimento, é preciso que a região toda. Não dá para se fazer planejamento isolado (ANDREIA).

Por mais que digam que o Masterplan abrange as cidades conurbadas a Maringá, Bianca recorda que isso não impede que o plano seja nada mais do que mera especulação:

E, na verdade, a gente tem que entender que muitas coisas que acontecem nas cidades vizinhas é um rebatimento, por exemplo, da não política habitacional, da não aderência à classe mais baixa. Aqui, os lotes são caros e grandes, de grande extensão, 400 m², isso rebateu que criamos duas cidades dormitórios pobres⁶, que vem todos os dias para cá. E o Masterplan pensa como, como que é a estratégia, minimizar como a vinda dessas pessoas, melhorando as vias, melhorando... não. A leitura que eu fiz, elas param no perímetro urbano, como se essas duas cidades não tivessem uma intervenção no cotidiano de Maringá, como que querendo anular. Então, só por aí já estou dizendo que está equivocado, que vai ser malfeito, mas, na verdade, a ideia é que não é um plano de alcance social. Ele é pura especulação, no meu ponto de

⁶Ao mencionar “duas cidades dormitórios pobres”, Bianca se refere às cidades de Sarandi e Paiçandu

vista. Não vai vir nem projeto, pode até ser exposto, um projeto em *Powerpoint* e tal, mas isso aí é o que acontece em muitos Masterplan. É para chacoalhar a questão imobiliária da cidade, gerar especulação, como foi o Eurogarden, que não saiu ainda e que não vai sair do jeito que foi exposto na mídia, porque não tem nem mão de obra, nem tecnologia para isso. Mas já fez uma coisa que eles queriam, que é a valorização do solo ao redor, somente com a especulação de uma cena, de um vídeo. Então, acredito que o Masterplan é uma visão mais atual dessa estratégia mercadológica, é a versão atual (BIANCA).

Este envolvimento atende, então, ao terceiro fator, para a eficácia de um plano estratégico, conforme afirmam Castells e Borja (1996, p. 158): “[...] o plano estratégico questiona o governo local, suas competências e sua organização, seus mecanismos de relacionamento com outras administrações e com os cidadãos, sua imagem e presença internacionais”.

Assim, o que se percebe, é que Maringá passa a ser um ator político, já que há uma articulação entre seus diferentes setores: administração pública, os agentes econômicos públicos e privados, as organizações sociais e cívicas, os setores intelectuais e profissionais e os meios de comunicação social. No entanto, para Bianca, o Masterplan nada mais representa do que “[...] um arremate dessa visão empresarial, cidade-mercado, cidade não só para o maringaense como para o mercado externo”, ou seja, passa-se a ver a cidade como empresa, a qual é concebida e instaurada “como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo de planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 1999, p. 5).

Por mais que a visão empresarial predomine sobre o interesse público, o que é visível no Masterplan e, por isso, Bianca afirma que a cidade de Maringá é uma cidade-mercado, o Masterplan não deixa de ser uma política urbana de planejamento, já que é produto de “contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais opostas quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano” (LOJKINE, 1997, p. 202). E mais, a elite local, ao tomar para si o problema do crescimento rápido e desordenado, tem a justificativa para eliminar “qualquer visão alternativa da finalidade do governo local ou o significado de comunidade” (LOGAN; MOLOTCH, 1987, p. 51).

Essa concentração maior de poder por parte da nova oligarquia, a qual é representada pelo CODEM, ao ocupar “de modo organizado, os espaços de participação, comanda decisões pautadas em interesses privados, é uma consequência direta”, segundo Borges e Sela (2013, p. 4). Abrucio (2005) completa que esse processo de descentralização no Brasil foi, na verdade, uma tentativa de democratizar o plano local em oposição às antigas estruturas oligárquicas e

que esse momento de ruptura levou ao surgimento de novos atores, tais como: os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos, os quais até então não tinham acesso à competição pelo poder. Mas, além de isso não resultar em uma maior participação popular, ocasionado pela falta de amadurecimento político-ideológico e organizacional, na maioria das vezes, só aparece após um longo período de tempo (NOGUEIRA, 1996).

Assim, sob o consenso da necessidade em se crescer de forma mais controlada, a elite começa a pensar nas possíveis soluções, a partir das experiências vivenciadas por cidades de outros países:

[...] O que que nós podemos fazer? Nós tínhamos que fazer algo. Olha, aí um falou, eu soube que na Suécia, Estocolmo, tinha um problema grande, um bairro deteriorado e contratou um Masterplan para revitalizar aquilo lá e juntaram aquilo com o resto da cidade de forma harmoniosa e tal, e dá um upgrade naquela área (FLÁVIA).

Flávia ainda deixa claro que a Prefeitura participou desde o início do processo:

Então, a Prefeitura foi colocada dentro do processo desde o início, né. Análise de documentos, de empresas, de quem contratar, depois a Price, contratada, precisou de muitos dados e indicadores que estavam na Prefeitura. A Prefeitura colaborou. E nós tomamos o cuidado de elaborar um documento que a sociedade civil estava contratando e pagando o socioeconômico para a Price e a Prefeitura sabia disso tudo e se comprometia, enquanto prefeito atual, a reconhecer, participar, ajudar a construir e depois utilizar.

Com isso, percebe-se outro fator, apontado por Castells e Borja (1996), ao afirmarem que, para a eficácia de um plano estratégico é necessária: a mobilização, desde o momento inicial, dos atores urbanos públicos e privados na concretização das ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. “Somente assim, verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á a confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo da cidade” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 158). A necessidade dessa atuação mais próxima entre os atores urbanos públicos e privados também se dá porque estes “precisam do governo local em suas rotinas de fazer dinheiro, especialmente quando estruturas de especulação estão envolvidas” e este é o caso do Masterplan, conforme afirma Bianca:

a ideia é que não é um plano de alcance social. Ele é pura especulação, no meu ponto de vista. Não vai vir nem projeto, pode até ser exposto, um projeto em *Powerpoint* e tal, mas isso aí é o que acontece em muitos Masterplan. É para chacoalhar a questão imobiliária da cidade, gerar especulação [...]. Então, acredito que o Masterplan é uma visão mais atual dessa estratégia mercadológica, é a versão atual.

Pelo fato de o protagonismo, por parte do CODEM, em liderar o Masterplan ser legitimado pela “sociedade civil”, que passa a aceitá-lo como uma solução para um problema que passou a assumir um caráter público, a população em geral sequer questiona a maneira com que está sendo conduzido, mesmo que ela, segundo Bárbara, “conheça em partes. Alguns conhecem, outros desconhecem [...]”.

Além disso, em uma conversa informal com Robson, o mesmo afirmou que:

se fosse para ficar e ouvir o que cada pessoa deseja, seria inviável por conta do tempo, para ouvir os anseios de cada um [...]. Por conta do momento em que se encontra o Masterplan, agora não é o momento de ouvir a população, já que esse momento será posterior.

Nega-se, desta maneira não somente, o direito à cidade, definido por Harvey (2012, p. 74) como o direito de “mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual, já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização”, como também este direito fica “restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais a seu gosto” (HARVEY, 2012, p. 87).

O mesmo acontece com os membros das diversas câmaras técnicas do CODEM, pois aqueles que não detém tanto poder dentro do próprio CODEM não recebem todas as informações, como pode ser observado nas falas de alguns entrevistados, que demonstraram não terem conhecimento quanto à origem do Masterplan (Andreia disse não saber), a respeito da medida em que o Masterplan atende a demanda da população (Bárbara disse não saber), e/ou não são chamados para participar de todas as decisões, como se pode observar na fala de alguns entrevistados quando perguntados como foi definida a empresa responsável pela realização do estudo de levantamento das potencialidades econômicas do município: “Essa definição, tipo, a gente não participou. Só chegou. Essa etapa do processo de como foi a escolha, de como chegou a escolher a PwC. Se foi por valores, por capacidade técnica, eu não sei” (ANA); “Não. Eu não participei” (BÁRBARA). Uma situação pior ainda acontece quando a pessoa ou instituição tem a sua participação negada, como é afirmado por Bianca:

Nossa, nós, aqui dentro da arquitetura, podemos contribuir, e nunca fomos chamados. O Observatório fica só no âmbito da pesquisa, está pesquisando, está tentando entender, está tentando participar de reuniões, mas não está sendo chamado para isso, por isso não está conseguindo fazer uma pesquisa consistente.

A negação do direito à cidade também se estende aos cidadãos das cidades vizinhas à Maringá e que estão envolvidas no Masterplan, pois, embora a Figura 5 mostre que o Masterplan envolve a Região Conurbada de Maringá, os secretários de planejamento de cada uma destas cidades sequer tem participado das discussões do Masterplan, como afirma Lucas (Secretário de Administração de Sarandi): “Nossa! Meu nome ainda consta na lista de Câmara técnica da Região Metropolitana de Maringá do CODEM? Já fazem uns sete ou oito anos que nem sou chamado para participar das reuniões do CODEM”. Apesar de o secretário de planejamento das cidades envolvidas não participar das discussões do Masterplan, eles, segundo Robson (diretor geral do CODEM), disponibilizam dados, principalmente econômicos, como o PIB. Robson completa dizendo que no momento não é hora de consultar as necessidades dos municípios da região conurbada à Maringá, pois o Masterplan ainda está na primeira etapa.

Se o Masterplan envolve as cidades conurbadas à Maringá, por que os representantes dessas cidades não participam, ou sequer são chamados para participarem, das reuniões do CODEM? Se, neste primeiro momento, os representantes das cidades vizinhas à Maringá não participam do processo, será que, depois, a eles será garantida a consulta das necessidades desses municípios? Não seria este somente um discurso para garantir o apoio de pessoas interessadas que se encontram nos municípios de Sarandi, Marialva, Mandaguaçu e Paiçandu?

Mas, se é negado um direito que deveria ser de todos, como o de participação de uma ampla parcela da população no planejamento da cidade, como é possível garantir que os grupos, classes ou frações de classes sociais, segundo Lefebvre (2008b), sejam capazes de alterar essa condição da cidade como objeto de manipulação das estratégias e ideologias dominantes da sociedade atual?

A mudança, de acordo com Bianca, seria começar colocando em prática

o que a política urbana diz hoje, né. O Estatuto da Cidade está aí. De verdade, participativa, porque todas as conferências, agora, todas as mudanças de lei, depois do plano de 2006 de Maringá, mudanças mais bruscas, importantes, tipo a alteração do macrozoneamento, mudança de zoneamento, tem que passar pelo Conselho, Conselho de Planejamento e também tem que ter conferência ou audiência e isso incomodou muita gente. Só que qual que é a estratégia: monto um conselho com a grande maioria de empresários ou de representantes da Prefeitura, com poucos técnicos de carreira. Então, tem alguns comissionados lá e um da UEL, da UEL não, da UEM, que, praticamente é o único que vota contra. Então, passa pelo conselho, que é obrigatório, mas eles ganham, porque tem um grupo ali que já... e muitas vezes não faz audiência, ou faz audiência que... Faz audiência, mas faz audiência às 08 horas da manhã numa segunda-feira, quem que

vem? Da cidade? Está todo mundo trabalhando. Vem os cargos comissionados para votar a favor. Já participei de vários. A gente perde todas. Então, é fazer uma real política urbana, entendeu? Real, sem fingir. Com uma conscientização popular maior para ela ir, para ela impedir, por exemplo, que aconteça nesses horários ruins [...]. Então, né, é de fato, fazer uma cidade para a população. É dar poder, empoderar essa população para ela poder ficar consciente do que ela tem de direito, de cobrança, de construir as coisas, participativamente e não goela abaixo.

Com esta fala, Bianca propõe que a cidade deva retornar as suas condições de cidadania para todos (BORGES, 2004), pois esta seria uma maneira encontrada para combater essas práticas de cidade-mercado, estabelecidas como as ideologias dominantes na sociedade atual (LEFEBVRE, 2008b), e que se refletem na perda de seu espaço político, isto é, enquanto espaço de debate entre toda a população. Além disso, enquanto as práticas de cidade-mercado continuarem a se perpetuar, essa máquina de fabricar consensos, formada pela coalizão: empresários, mídia e a burocracia pública, continuará se utilizando da cultura como meio tanto para justificar esse processo de gentrificação, quanto para garantir que ele não fosse questionado pela população em geral (ARANTES, 2002).

Para Lefebvre (2008b), a solução para conseguir desfazer as estratégias e ideologias dominantes na sociedade atual e, conseqüentemente, levar as soluções para os problemas urbanos até a sua completa realização, está em confiar esta tarefa apenas a grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias. Para Lefebvre (2008b), não importa se os grupos são diversos e suas estratégias divergentes, o importante é que o grupo tenha uma base formada pela classe operária que, ao contar com o apoio das forças políticas, conseguirá propor uma estratégia de renovação urbana centrada na ciência da cidade. Sendo que a ciência da cidade, segundo Lefebvre (2008), tem a cidade como objeto e também toma emprestados os métodos e teorias das outras ciências parcelares.

Santos (2002), entretanto, afirma que não basta confiar esta tarefa a estes grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias, é preciso que a eles lhes seja garantida uma participação que respeite os seguintes pontos: 1) aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) haja uma combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas e 3) haja uma compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes, com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS, 2002). Somado a isso, Santos (2002) destaca que a motivação pela participação seja “parte de uma herança comum do

processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação” (SANTOS, 2002, p. 65).

Quando não são observadas as características elencadas anteriormente, Santos (2002) afirma que haverá, então, desde uma vulnerabilidade na participação, até a sua completa descaracterização. Isso acontece porque ora há a “cooptação por grupos sociais superincluídos” (SANTOS, 2002, p. 60), ora há uma “integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder” (SANTOS, 2002, p. 60). O resultado disso é a transformação da participação “em um processo de controle social organizado de cima para baixo (*top-down*), no qual interesses e atores hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, com menos capital político ou de organização” (SANTOS, 2002, p. 60-61).

De forma a complementar a Lefebvre (2008), Souza (2002) acredita que uma política de planejamento urbano só será mais participativa e democrática a partir do momento que: 1) os movimentos sociais, que questionam as práticas de exclusão social, concretizarem ações capazes de gerar “novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos” (SANTOS, 2002, p. 69); 2) houver um movimento político partidário que tome “a decisão política de abrir mão de prerrogativas de decisão em favor das formas de participação” (SANTOS, 2002, p. 69); e 3) “envolver um processo de elaboração de regras complexas de participação” (SANTOS, 2002, p. 69). Em resumo, a política de planejamento urbano só será mais participativa e democrática quando as mudanças em práticas societárias forem “introduzidas pelos próprios atores sociais” (SANTOS, 2002, p. 70) e quando se resgatarem as “tradições democráticas locais, a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa” (SANTOS, 2002, p. 70).

Quanto ao surgimento da política urbana de planejamento, conhecida por Masterplan, este ocorreu quando

“[...] um falou, eu soube que na Suécia, Estocolmo, tinha um problema grande, um bairro deteriorado e contratou um Masterplan para revitalizar aquilo lá e juntaram aquilo com o resto da cidade de forma harmoniosa e tal, e dá um upgrade naquela área. Como chama isso, aí? Masterplan. Aí outro veio e falou: “Olha, Masda foi criada do zero, como Maringá, e tem um Masterplan. E aí, por quem foi? Foi por Norman Foster e Partners (o maior escritório de arquitetura do mundo)”. Aí, o Wilson Yabiku falou: “Peraí. Meu irmão trabalha na Norman Foster, como arquiteto, faz 20 anos e se chama Edson Yabiku”. “Pô, vamos mexer esse doce, aí”. “Vamos” (FLÁVIA).

A partir da fala anterior de Flávia, pode-se perceber que a base para o Masterplan de Maringá está em planos aplicados em cidades de outros países, principalmente do continente europeu,

a gente vê muita experiência na Itália, vê na França, na Inglaterra, quando houve a unificação do Muro de Berlim, começaram a surgir vários projetos chamados de Masterplan, tem mais experiência na Europa até do que nos Estados Unidos. E é ancorado por sempre escritórios de arquitetura bem conhecidos, como Norman Foster, Hein Corraz, que encabeça um escritório que se chama Orma Arquitetura (BIANCA).

Quanto ao seu nome, ele já se encontra

internacionalizado, muito utilizado, não muito no Brasil (o Brasil é um país relativamente novo), mas é, em várias áreas do mundo se fazem muitos Masterplans que é um estudo de um desenvolvimento estratégico para resolver um problema existente, seja para isso ou para uma cidade completamente nova, né. Então é um termo já utilizado muito no mundo (FLÁVIA).

O Masterplan, então, vem

nesse presente nosso, como algo que substitui um passado na área pública que se chamava Plano Diretor e também como uma prática que é exercida, principalmente, pelas cidades europeias, americanas, no qual a Prefeitura local, ela se envolve, se estrutura em torno de construir a visão de futuro e, nesse sentido, essas cidades denominam de Masterplan esse trabalho que envolve levantar todas essas informações e coloca-las dentro de uma visão de futuro da cidade (CAMILA).

O Masterplan nada mais é do que o reflexo do neoliberalismo, isto é, a exclusão definitiva do Estado na tomada de decisões via políticas públicas diversas.

O objetivo da segunda etapa do Masterplan de Maringá é a elaboração do “planejamento urbanístico e de infraestrutura que fornecerá as diretrizes de planejamento de transporte, saneamento, educação, qualidade de vida, energia, entre outros” (O MASTERPLAN..., 2016-2017, p. 43), e será nesta etapa que serão atendidos os propósitos do Masterplan que, de acordo com a Comissão da Comunidade Europeia (1997, p. 52), são “identificar uma estrutura espacial e critérios gerais para regulação do uso do solo sobre uma área”. Além disso, Flávia deixa claro que o Masterplan, além de incluir planos anteriores, pois, na fala de Flávia, o documento “Repensando Maringá”, é um “filhote de Masterplan. Para que, em seguida, já, daí, em 2008, colocarmos o plano “Maringá 2030”. Mas antes disso, em 2002, foi feito o ‘Maringá 2020’”. Sobre isso, Flávia afirma que

Claro que para construir um Plano Diretor, que é o legal, a Prefeitura vai ter o Masterplan para nortear, para se basear e aí vai ficar muito mais fácil construir um Plano Diretor da cidade, porque tem um Masterplan que já é orientativo. Aí é anexado o Masterplan. Mas são documentos separados (FLÁVIA).

Mostra-se, assim, que o Masterplan, segundo a Comissão da Comunidade Europeia (1997), serve como referência para planos mais detalhados e/ou de regulamentação do desenvolvimento, no caso de Maringá, seria o Plano Diretor. E, por conta de ele ser, posteriormente, anexado ao Plano Diretor, pode-se dizer que o mesmo se aproxima do Plano Director Municipal (PDM) de Portugal.

O fato de o Masterplan de Maringá ser “um plano maior, que envolve todos os setores da cidade, né, tanto que vale que levanta os potenciais de cada setor e que daí são traçadas estratégias num plano maior e por isso o nome Master” (ANA), faz com que ele acabe por obedecer a um dos propósitos feitos pela Comissão da Comunidade Europeia (1997), no caso, o propósito de fornecer metas de desenvolvimento de longo prazo, objetivos ou princípios.

Quando Flávia fala a respeito do resultado do levantamento das potencialidades de Maringá, a mesma comenta não somente dos segmentos econômicos existentes, mas também aponta o que deve ser feito para se aprimorar o que já existe:

Esse documento nos mostra que o segmento de saúde de Maringá é muito bom, é muito forte. O segmento do agronegócio é muito bom, é muito forte. O segmento da logística, que é as empresas de transportes grandes em Maringá, é muito bom, né. E o que que deve ser feito, então? Deve ser feito um desenvolvimento de inovação junto a esses segmentos, para que isso agregue valor ao seu segmento [...]. Então, a prioridade que nós já temos e que já começamos a atuar é a de anexar valor agregado aos segmentos econômicos que nós já temos, ou seja, incutir inovação tecnológica nesse segmento (FLÁVIA).

Assim, o Masterplan atende a mais um propósito do modelo praticado na Europa, que é o de: identificar padrões futuros de colonização, inclusive, as áreas gerais a serem desenvolvidas ou que mereçam atenção especial.

Flávia ainda recorda que

quando nós terminarmos as duas etapas, nós vamos ter o Masterplan na mão. [...] A Prefeitura tem esse pré-acordo conosco, de que vai utilizar o Masterplan porque acha importante e a partir de quando começar a ser aplicado, provavelmente, três anos ou cinco anos, se faz uma revisão. Ora, esses cinco anos primeiros foram previstos Maringá caminhar até aqui, caminhou até aqui, não caminhou até lá pra frente, então temos que corrigir. Então, o que que saiu a mais, o que que aconteceu ou pode ser contrário, o mundo pode entrar em uma recessão

econômica brutal, a cidade também: oh, você tinha planejado cinco anos, chegar até aqui, pô não chegou. Então vamos revisar o que está errado, o que pode ser melhorado, olha, tem que achar outro viés econômico pra cidade. Então, esse é, a gente coloca um número de três a cinco anos, mas fica muito atento aos acontecimentos para saber qual a hora da revisão (FLÁVIA).

O Masterplan de Maringá está dividido em duas etapas: para a primeira etapa, a de elaboração do planejamento socioeconômico de Maringá até 2047, foi contratada uma empresa de consultoria internacional, com atuação em 157 países; já, para a segunda etapa será contratada outra empresa de consultoria internacional, para “elaborar o planejamento urbanístico e de infraestrutura, que fornecerá as diretrizes de planejamento de transporte, saneamento, educação, qualidade de vida, energia, entre outros” (O MASTERPLAN..., 2016-2017, p. 43).

Ao descrever como aconteceu o Masterplan de Maringá, Camila cita a importância de um documento chamado por ela de termo de referência:

o Masterplan foi, no sentido, macro, foi definido um termo de referência, a partir do momento em que foi definido o trabalho que seria realizado, foi escrito um termo de referência, o qual, como o próprio nome diz, é um documento de referência sobre os requisitos que são necessários para se desenvolver o trabalho e quais são essas entregas, desse trabalho, né. Bom, feito esse termo de referência, foi feito [...] um chamamento público das empresas interessadas em participar do processo. Foi feita a escolha da empresa. Feita a escolha da empresa, foi feita a contratação dessa empresa, a partir dali, essa empresa, ela colocou seus técnicos para desenvolver um plano de trabalho, periodicamente essa empresa, ela entregou, ela entrega os relatórios parciais e, agora, nós estamos numa etapa final, que é a soma de tudo: relatório parcial com relatório parcial, refinamento, nós estamos agora na parte final que é o refinamento e conclusões, com mais detalhes dos trabalhos desenvolvidos até então [...]. Olha, via de regra, o termo de referência, ele é a base para a formalização do contrato, porque veja, você pegou esse termo, você tornou ele público para as empresas interessadas e as empresas interessadas, a partir dali, elas fizeram e apresentaram um orçamento, ou seja, aquilo que existe no termo é aquilo que você vai contratar por meio de um contrato jurídico (CAMILA).

A partir das falas de Flávia e de Camila e do que consta no Anuário da Economia de Maringá de 2016-2017, é possível visualizar, respectivamente, três das cinco características elencadas pela Comissão da Comunidade Europeia (1997), que são: a) geralmente, há uma exigência de que devem ser revisados a cada cinco ou dez anos; b) são, na maioria das vezes, documentos legalmente aprovados, mesmo que uma pequena parte não tenha passado por esse

processo de aprovação legal; e c) na maioria, são de responsabilidade dos órgãos municipais locais (embora, muitas vezes, seja preparado em seu nome por consultores).

6. REPORTANDO A MISSÃO AO DOUTOR: UM AGENTE SECRETO AVALIANDO A MISSÃO

Após a apresentação das narrativas de meus entrevistados, bem como dos documentos obtidos, trago o diálogo entre todas essas narrativas e a literatura sugerida pelo doutor. Com o relatório da missão em mãos, eu decido me reportar ao doutor a respeito da missão realizada. Para isso, decido ligar para agendar um horário.

Hugo: Doutor, bom dia!

Dr. William: Bom dia, agente!

Hugo: Doutor, eu já terminei de fazer o relatório da missão.

Dr. William: Muito bom, agente!

Hugo: Quando podemos nos encontrar para entregar o meu relatório e agendarmos a avaliação dele?

Dr. William: Vamos conversar na última semana de fevereiro e no início de março agendamos a sua avaliação.

Hugo: Ok!

Quando chegou a última semana de fevereiro, eu me encontrei com o doutor e entreguei a ele dois documentos: o primeiro era o relatório da missão, que foi descrito na seção anterior, já o segundo era um documento com a minha percepção acerca do Masterplan e o que eu achei da missão. Ao perceber que tinha dois documentos, o doutor pergunta:

Dr. William: Agente, o que é esse segundo documento?

Hugo: Doutor, como eu não saberia como me reportar a respeito da missão, eu decidi fazer isso por escrito. Nesse segundo documento, eu escrevi a minha percepção do que era o Masterplan e a minha avaliação a respeito da missão.

Dr. William: Mas o que é essa avaliação?

Hugo: Essa avaliação nada mais é do que a minha defesa em relação ao cumprimento da missão a que me foi incumbida.

Dr. William: Ah, entendi. Mas para que isso?

Hugo: É para que, durante a minha avaliação, eu consiga argumentar com os demais supervisores se eu cumpri ou não os objetivos da missão”.

Dr. William: Bem pensado, agente!

Hugo: Obrigado!

Assim que terminamos de conversar por telefone, o doutor William começou a ler o segundo documento, cujo início se dava com a definição do que é o Masterplan a partir das falas dos entrevistados e dos documentos obtidos enquanto o agente secreto agendava as entrevistas com as pessoas envolvidas no referido plano.

O Masterplan é um plano socioeconômico que vai apontar as diretrizes para o crescimento da cidade para quando ela completar cem anos, no caso, para o ano de 2047. Este plano está dividido em duas etapas: 1) na primeira foi feito um levantamento das áreas econômicas existentes e, no momento seguinte, um levantamento de potenciais áreas econômicas, sendo que uma delas foi de polo aeronáutico; 2) na segunda etapa será feito um planejamento urbanístico e de infraestrutura, construindo e instruindo os equipamentos urbanos que estarão presentes em cada área. Para a realização de cada uma das etapas será contratada uma empresa de consultoria internacional, cujo custo será pago pela “sociedade civil” (leia-se ACIM) e que, depois de finalizado, será entregue para a Prefeitura, a qual será responsável por sua implementação.

Quando se fala em sociedade civil organizada, esta abrange cerca de cem entidades que têm uma representação no CODEM (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá). Entre essas entidades, temos: sindicatos e associações dos vários segmentos maringaenses e representantes do Poder Executivo.

O Masterplan encontra-se, atualmente, entre a finalização da primeira etapa e o início da segunda. O estudo feito pela PricewaterhouseCoopers apontou a necessidade de se aprimorar os setores econômicos já existentes (saúde, educação, agroindústria e de logística), bem como possibilidade de se investir no setor do polo aeronáutico. Para esse aprimoramento, é necessário que os setores incluam inovações tecnológicas em seus processos produtivos e que a mão de obra se qualifique. Com essa maior qualificação profissional, espera-se que o trabalhador receba melhores salários e, conseqüentemente, tenha uma melhor qualidade de vida. A justificativa de se investir no polo aeronáutico se dá por conta do aeroporto ser municipal e, por isso, passível de receber maiores investimentos.

O Masterplan surge na agenda governamental a partir do momento em que a câmara técnica de atração de investimentos e integração tecnológica, do CODEM percebe a necessidade de se utilizar com mais intensidade a tecnologia de informação nos processos produtivos das empresas e, para isso, seria necessária a intervenção da Prefeitura, para incentivar a atração de investidores deste setor. A forma encontrada foi implementar um plano que chamasse a atenção dos investidores externos e, por isso, houve essa necessidade de se contratar empresas de renome internacional, a fim de inserir o nome de Maringá no cenário

internacional. O ator governamental que colocou a questão na agenda foi ex-prefeito Silvio Barros II, depois de se reunir com alguns empresários.

Entretanto, há outra versão para o surgimento do Masterplan enquanto política pública de planejamento urbano da cidade. Nesta outra versão, o Masterplan surgiu depois que os empresários ligados ao setor da construção civil, e que se encontravam reunidos no CODEM, receberam a visita do chefe de planejamento de cidades da PricewaterhouseCoopers, o egípcio Raven Galal, o qual apontou o perigo de um crescimento muito acelerado. A partir dessa conversa, os empresários perceberam a necessidade de se pensar em um plano que controlasse esse crescimento e fosse pensado em longo prazo.

Com isso em mente, começaram a surgir ideias de planos que foram aplicados em outros países, como Austrália e Suécia. Nestes dois países, o plano colocado em prática se chamava de Masterplan. Depois disso, os empresários ali reunidos organizaram uma equipe, a qual foi responsável por pesquisar o que seria o Masterplan e que depois se reunisse com os demais membros para discutir como ele seria conduzido e que empresas contratar para prestar este serviço. Essa equipe de pesquisa revelou, em uma reunião com os demais membros do CODEM, que o Masterplan sempre foi realizado por empresas de consultoria de renome internacional e que tem duas etapas.

Porém, havia um problema: por conta de a Prefeitura de Maringá não ter condições de arcar com todo esse custo, já que, por força de lei, deve-se fazer uma licitação pública, na qual o edital fica aberto para que as empresas interessadas em fornecer o produto ou serviço disputem entre si e a ganhadora é aquela que ofereça os melhores serviços com o melhor preço. Por esse motivo, as empresas de renome internacional dificilmente ganhariam das empresas nacionais, já que estas ofertariam um serviço com um preço melhor se comparadas com aquelas. A saída encontrada para que se pudesse contratar os serviços dessas empresas foi fazer com que a sociedade civil arcasse com seus custos por meio de cotas, e que essa iniciativa passasse a ser liderada pelo CODEM, já que esta abrange vários setores da sociedade civil e, inclusive, o Poder Executivo Municipal.

Como o Masterplan envolve toda a sociedade civil maringaense, isso chamou a atenção da imprensa local e nacional para a importância que o planejamento tem para se garantir o crescimento da cidade para as futuras gerações e, o melhor, de forma colaborativa, em que cada um faz o que pode para contribuir. Além disso, a realização de cada uma das etapas, por parte de escritórios de consultoria internacional, já está chamando a atenção de investidores externos os quais vieram para Maringá com o intuito de entender como é possível a realização de um

plano que conta com a participação de toda a sociedade, e é esta mesma sociedade quem está pagando por ele.

A Prefeitura de Maringá, representada pelo Secretário de Planejamento, participa das reuniões acerca do Masterplan, já que faz parte de um dos comitês criados, no caso, o comitê gestor. Além da Prefeitura de Maringá, há também a participação de outras prefeituras, posto que o Masterplan abrange toda a região conurbada à Maringá. A participação, porém, destas outras prefeituras não acontece, já que, conforme foi mostrado no diário da missão do agente secreto, os secretários de planejamento de Sarandi e de Paiçandu não têm sido chamados para as reuniões de discussão do Masterplan. É importante lembrar que esses dois comitês do Masterplan (comitês gestor e executivo) contam com a participação de alguns membros do CODEM e representantes de alguns setores da sociedade civil maringaense.

No que diz respeito à sua origem, o Masterplan baseia-se nos modelos implementados em outros países, principalmente, os europeus, incluindo os de *smart city*. A influência desse modelo de planejamento pode ser percebida pela ênfase na tecnologia da informação como maneira de garantir o crescimento e desenvolvimento da cidade, ao criar empregos mais bem remunerados e produtos mais sofisticados. Além disso, o modelo sugerido pela Comissão da Comunidade Europeia preconiza a necessidade de se fazer constantes reajustes.

Com esta investigação de pesquisa, entendo que o Masterplan é um plano socioeconômico para Maringá, cujo forte apelo econômico leva às pessoas a esquecerem do que elas realmente desejam para a cidade. É como se, ao desenvolver a economia e, por consequência, a geração de melhores empregos, os cidadãos teriam garantidos todos os seus desejos necessidades.

Antes de receber a missão de analisar o Masterplan enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade, eu nunca pensei se a cidade planejava ou não o seu crescimento, pois, para mim, o seu crescimento era algo natural, que dependia somente das condições econômicas do país e das políticas públicas que fossem implementadas durante a gestão de cada prefeito. Mas, depois que comecei a entender melhor o que é o Masterplan e, principalmente, quem são os atores envolvidos nesse processo, percebi que essa minha ideia inicial de planejamento urbano era, em partes, equivocada, já que em Maringá esse planejamento envolve também outro importante ator: o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM). E, no caso do Masterplan, é o CODEM quem tomou a liderança desse processo e a Prefeitura assumiu o papel de implementá-lo depois de pronto.

Quando esse planejamento passa a ser realizado por um conselho formado por várias entidades, o mesmo passa a ser pensado de forma a atender aos interesses dos membros, os quais representam estas entidades. Isso abre espaço para que o planejamento, pensado a partir de planos em longo prazo, passe a atender, prioritariamente, aos interesses daqueles que detém maior representatividade ou maior poder nas várias câmaras técnicas do CODEM.

O fato de o Masterplan ser liderado por uma instituição voltada ao desenvolvimento econômico da cidade faz com que o crescimento econômico seja o principal objetivo do plano e, para isso, criou-se um consenso de que um crescimento mais ordenado da cidade, pautado na inovação tecnológica, garantirá geração de empregos mais rentáveis e que isso seria o suficiente para atender a demanda da população, que se resume a uma maior qualidade de vida.

Por mais que o Masterplan alegue envolver uma sociedade civil, essa, na verdade, é restrita a empresários. Aqueles que não possuem representatividade no CODEM, tampouco fazem parte das câmaras técnicas e/ou dos comitês gestor e executivo, não têm suas demandas ouvidas e, o pior, têm sua participação negada nas discussões, já que as reuniões acontecem sem divulgação. Não há audiência pública! Até porque a decisão se estabelece em foro privado. Eis aí uma contradição: por envolver toda uma sociedade, autoproclamada de sociedade civil organizada, não deveria permitir a participação da população nas discussões e na apresentação dos resultados de suas várias etapas? Apesar da existência dessa contradição, ela não é percebida pela ampla parcela da população, pois se criou outro consenso: o consenso de que um planejamento pensado no futuro garantirá uma cidade boa para as futuras gerações morarem e com menos problemas do que as cidades que não planejaram o seu futuro. Além disso, esse consenso é reforçado por meio da história da cidade, a qual desde o início foi marcada pelo planejamento liderado pelo setor privado (a começar pelas loteadoras) e pelas reportagens de revistas apontando a cidade como referência no planejamento urbano, ao se utilizar de um sistema de mapeamento georeferencial.

A participação de todo o processo do Masterplan fica, portanto, restrita à uma parcela da população, a qual está representada no CODEM e àqueles que não possuem representatividade neste conselho são negados seus direitos de participação, isto é, lhes são negados o direito de opinar e de acompanhar o que desejam para o futuro da cidade. E, ao pensar naqueles que participam dos processos decisórios do Masterplan, ou seja, das decisões mais importantes a respeito da direção que o Masterplan deve tomar, é visível uma desigualdade de poder entre aqueles que podem participar das reuniões de acompanhamento e os que participam dos comitês, gestor e executivo, os quais tomam decisões mais importantes, por exemplo, sobre qual empresa será escolhida para a realização de cada etapa.

Quanto à participação da Prefeitura, o seu principal papel foi de fornecer as informações necessárias para o levantamento do estado atual da economia do Município (PIB, renda per capita, quanto cada setor econômico representa no PIB do Município, entre outros), e acompanhar o andamento dos trabalhos, até então realizados pela PwC. Entretanto, em nenhum momento, a Prefeitura se preocupou em saber o que a população achava do Masterplan, muito menos, se ele atendia a demanda da maioria da população. Além disso, por mais que o CODEM consiga fazer um diálogo com qualquer prefeito, pois é desvinculado de qualquer partido político, isso não se observa nas reuniões de discussões do Masterplan, já que os representantes da Prefeitura nos comitês do referido plano, no caso, o Secretário Municipal de Planejamento e/ou seu assessor, são funcionários que ocupam cargos de confiança e que, por isso, podem ser substituídos a qualquer momento ou quando é eleito um novo prefeito.

Bom, agora que eu apresentei a minha percepção do que é o Masterplan, está na hora de avaliar se cumpri todos os objetivos da missão que me foi incumbida. A missão principal, analisar o Masterplan enquanto processo de constituição de agenda e de formulação de política pública, à luz da discussão sobre o direito à cidade, acredito que alcancei de forma satisfatória, porque os dados obtidos com as entrevistas e os documentos me mostraram que este plano surgiu como solução para o problema do crescimento acelerado e desordenado da cidade, mas, no começo, este problema era apenas para os empresários. Com a ajuda da mídia, a qual divulgou a cidade como referência na questão do planejamento urbano e que ele vem sendo realizado desde o seu surgimento, os empresários conseguiram convencer o prefeito de que este era um problema público e que a solução para o mesmo seria implementar o Masterplan.

Ao pensar na motivação para se fazer um plano como o Masterplan, foi possível perceber que uma das intenções dos atores envolvidos era inserir a cidade de Maringá no cenário internacional e, com isso, atrair possíveis investidores externos que estivessem interessados em aplicar em uma cidade com ótimas condições para a instalação de suas empresas, principalmente, mão de obra qualificada e infraestrutura adequada para exportar seus produtos (estas seriam as justificativas para se investir em tecnologia e no promissor polo aeronáutico).

Apesar de o Masterplan surgir como solução para um problema que passou a ser público, ele não contempla o direito à cidade, já que a participação em cada um dos processos de tomada de decisão acerca do Masterplan está restrita à uma parcela da população, mais precisamente, àqueles que possuem representatividade junto ao CODEM e/ou aqueles que fazem parte dos comitês gestor e executivo. Somado a isso, apesar de o poder público estar participando de todo o processo, ele não vem inserindo a população maringaense nas discussões acerca do

Masterplan de modo a verificar se as demandas da população serão atendidas pelo referido plano. Estabelece-se, assim, um empresariamento urbano, isto é, a cidade passa a ser pensada de forma a atender aos interesses dos empresários, já que as demandas deles representam a demanda do restante da população.

Desdobrada a missão principal, eu tinha mais seis missões secundárias: o que é o Masterplan, a sua origem, como ele surgiu no cenário maringense, quem está participando, como se dá a participação de cada uma das câmaras técnicas do CODEM e como se dá a relação entre sociedade civil, poder público e o mercado. Por mais que eu não tenha conseguido atingir totalmente duas dessas missões (no caso, a participação de cada uma das câmaras técnicas do CODEM e como se dá a relação entre sociedade civil, poder público e o mercado), por conta das restrições de acesso aos entrevistados, ora por conta da eleição de um novo prefeito (em decorrência disso, substituição dos funcionários que participavam das reuniões do Masterplan, justamente por serem funcionários de cargos de confiança), ora por conta do não acesso a, pelo menos, um representante de cada câmara técnica do CODEM (algumas câmaras simplesmente não existiam ou a câmara técnica listada no *site* não participava das reuniões do Masterplan) atingi de forma satisfatória os referidos objetivos, ao alcançar a compreensão de que o Masterplan é oriundo de experiências internacionais, principalmente de países da Europa. Além disso, o plano conta com a participação de membros do CODEM e representantes da Prefeitura Municipal de Maringá. O referido plano entrou e se estabeleceu como alternativa depois que o chefe de planejamento de cidades da PwC alertou a respeito do problema de um possível crescimento acelerado e sem controle da cidade de Maringá. Porém, o apontamento feito pelo chefe de planejamento de cidades da PwC ao CODEM foi apenas uma justificativa para a necessidade de se atualizar o plano estratégico de desenvolvimento anterior, no caso o Maringá 2030, e aproveitou-se do ano do centenário para definir a meta de quando os objetivos propostos deveriam ser alcançados.

Quanto à participação de cada uma das câmaras técnicas do CODEM, esta se dá de forma desigual, pois, enquanto algumas fazem parte ou do comitê gestor ou do comitê executivo, outras participam apenas das reuniões em que se atualiza o andamento do plano. E tal achado só foi percebido a medida que o agente secreto relatava, em seu diário de missão, todo o percurso feito para agendar as entrevistas com pelo menos um membro de cada câmara técnica do CODEM. Em decorrência de o protagonismo do Masterplan ser da sociedade civil organizada, representada pelo CODEM, as intenções do mercado acabaram por prevalecer em detrimento do interesse público, já que à população que não possui representantes no CODEM é negada a participação, tanto para se falar a respeito de suas demandas, quanto para serem

informadas do andamento do plano. Isso acabou inviabilizando a concepção de direito à cidade que se inscreve no Estatuto das Cidades.

Bom, o que eu tinha para falar era isso e espero que todos continuem refletindo se é este tipo de planejamento que você, leitor, deseja e se há a possibilidade de se elaborar um plano mais participativo, que atenda ao interesse público, o qual venha abranger não somente os interesses econômicos, mas também os interesses sociais de uma ampla parcela da população.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/3716/2964>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=506&tp=a>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: _____; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-74.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. jun. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BELOTO, G. E. **Legislação Urbanística: instrumento de regulação e exclusão territorial – Considerações sobre a cidade de Maringá**. 2004. 201 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

BOISIER, Sergio et al. **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional**. Santiago del Chile: ILPES/CEPAL, Documento 95/14, Serie Investigación, 16 de junio de 1995. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9663/S9500092_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 fev. 2016.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

BORGES; William Antonio; SELA, Vilma Meurer. Cooperação Intergovernamental e Produção do Espaço Urbano: o alinhamento entre mercado, financiamento público, política eleitoral e obras públicas na cidade de Maringá-PR. In: ENANPAD – ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013, p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2272.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2015.

BORGES, William Antonio. **A periferia decorrente da mobilidade centrada no trabalho:** a questão no aglomerado urbano de Maringá. 2004. 221 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

BORGES, William Antonio. **Gestão metropolitana:** sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba. 2013. 250 f. Tese (Doutorado)-Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas-Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2013.

BRANCO, Leo; MARTINS, Raphael; BRÊTAS, Valéria. Como usar a cabeça: As cidades brasileiras que mais se destacam no uso da tecnologia da informação em cinco áreas essenciais da gestão pública. **Exame**, São Paulo, ano 49, n. 14, p. 40-44, ago. 2015.

CAMPANHA, Giovana; GRIS, Rosângela. As áreas econômicas do futuro de Maringá. **ACIM: a Revista de Negócios do Paraná**, Maringá, ano 53, n. 569, p. 16-22, out. 2016.

CANETTIERI, Thiago; VALLE, William Azalim do. Dos excluídos da cidade à revolução urbana: definições de um novo sujeito político. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 35-43, dez. 2015. Disponível em:
<http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/177/original/emetropolis_n23_ar_t3.pdf?1450463906>. Acesso em: 01 set. 2016.

CARVALHO, Mônica de. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 70-82, out./dez. 2000. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9753.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 45, p. 152-166, jul. 1996. Disponível em:
<http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/79/20080626_as_cidades_como_atores.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

CASTRO, Marcus Faro de; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, p. 109-129, jun. 2002. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7780/1/ARTIGO_GlobalizacaoTransformacoesPoliticas.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 96-103.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. **Indicadores Econômicos de Maringá**. Maringá, 2015.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. **Quem somos**. Maringá, 2016. Disponível em:
<<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=75df4e1fa6iv75&id=1>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. **Agricultura e Agroindústria**. Maringá, 2016. Disponível em:

<<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=365d930aabn836&id=6>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Atração de Investimentos e Integração Tecnológica. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=e2c51684c0n8e2&id=4>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Câmara Técnica de Serviços de Saúde. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=3159135e79n831&id=11>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Câmara Técnica do Aeroporto. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=d286d6e706n8d2&id=9>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Comissão Cinturão Verde. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=44394d6c1cn844&id=10>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Comissão Especial de Energia. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=dd804107abn8dd&id=12>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Construção Civil e Setor Imobiliário. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=464a23b3e8n846&id=3>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Indústria Têxtil e do Vestuário. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=ccefla0a26n8cc&id=2>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Qualificação e Treinamento Profissional. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=1ba7efa36fn81b&id=7>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Região Metropolitana de Maringá. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=f10c370537n8f1&id=5>>. Acesso em: 1 out. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. Shopping a Céu Aberto. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=aeae39ba33n8ae&id=8>>. Acesso em: 1 out. 2016.

COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA. **The EU compendium of spatial planning systems and policies**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A Aventura Planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR, 1947 a 1982**. 2010. 640 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2002.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 15-47.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos; escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 41-51.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 15-41.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

FERREIRA, J. C. V.; CORDOVIL, F. C. DE S.; VERRI JUNIOR, A. O espaço moderno em Maringá: ideias de Oscar Niemeyer para a área central. **II Simpósio de Estudos Urbanos**, n. 2, Campo Mourão, Fecilcam, 2013.

FREDERICKSON, H. George. The John Gaus Lecture. The Repositioning of American Public Administration. **PS: Political Science & Politics**, p. 701-711, dec. 1999. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8808901>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, v. 21, p. 211-260, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

FUKS, Mario. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, jan./jun. 2000. Disponível em:

<http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=510&Itemid=435>. Acesso em: 06 jun. 2016.

GARCÍA, Fernanda Ester Sánchez. O “City-Marketing” de Curitiba diante das novas realidades mundiais. In: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 5., 1995, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: ANPUR, 1995, p. 1127-1136. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1669/1643>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 2. ed. Tradução Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 64-89.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/12029/8709>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

GINI, S. Repensando... **A construção da hegemonia empresarial nos 10 anos que mudaram Maringá (1994-2004)**. 2. ed. Maringá: Eduem, 2011.

HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004, p. 87-119.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

HENRY, Nicholas. Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, p. 378-386, jul./ago. 1975. Disponível em: <<https://sangyubr.files.wordpress.com/2012/02/paradigms-of-public-administration.pdf>>. Acesso em: 15 julho de 2016.

HENRY, Laurin L. **Naspaa history**. A summary report from the Naspaa Historical Project, prepared for Naspaa’s 25th Anniversary Conference, Austin, TX, oct. 18-21, 1995. Disponível em: <http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/history.asp>. Acesso em: 15 julho 2016.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia?. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p. 219-224.

_____. Juntando as coisas. In: _____. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-246.

LEFEBVRE, Henri. In: _____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008, p. 36-57.

LEFEBVRE, Henri. O direito à Cidade. In: _____. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008, p. 105-118.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 241-256, abr./jun. 1976. Disponível em:

<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiirrHCoYrPAhWEG5AKHZeNAFMQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fbibliotecadigital.fgv.br%2Ffojs%2Findex.php%2Frap%2Farticle%2Fdownload%2F6096%2F4719&usq=AFQjCNGGBZloZbL5A2wdMIDqPcuLY4I4bw&sig2=KNSAbBk01PFiau9QEY6hoA&bvm=bv.132479545,d.Y2I&cad=rja>>. Acesso em: 12 set. 2016.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. The City as a Growth Machine. In: _____. **Urban Fortunes: The political economy of place**. Los Angeles: University of California Press, 1987, p. 50-98.

LOJKINE, Jean. Política urbana e planificação urbana. In: _____. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. Tradução Estela dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 197-278.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. Aspectos do desenvolvimento econômico. In: _____. **Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, p. 12-22. Disponível em: <http://docplayer.com.br/storage/23/1857894/1455719604/a3aG21fb2mQ_1EwvN4gyLw/1857894.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. O processo de urbanização. In: _____. **Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, p. 23-39. Disponível em: <http://docplayer.com.br/storage/23/1857894/1455719604/a3aG21fb2mQ_1EwvN4gyLw/1857894.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, ano 13, n. 11, p. 98-108, dez. 2011. Disponível em: <http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/dezembro2011/>. Acesso em: 18 fev. 2016.

MARICATO, Ermínia. Cidades e luta de classes no Brasil. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT (Org.). **Classes? Que Classes?: Ciclo de Debates sobre Classes Sociais**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Fundação Friedrich Ebert, 2013, p. 139-162.

MARINGÁ, Prefeitura do Município de. **Prefeito assina convênio de cooperação com Acim e Codem para ter acesso a resultados do Masterplan**. Site da Prefeitura do Município de Maringá. Planejamento, 2015. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site/////////index.php?sessao=f3d04a629e55f3&id=26651>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

O MASTERPLAN. In: **A grande região de Maringá: uma região de riquezas e oportunidades**. ANUÁRIO DA ECONOMIA 2016-2017, p. 38-86.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização?. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

MENDES, César Miranda; NEGRI, Silvio Moisés. O “falso” Novo Centro de Maringá-PR. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 16, n. 1, p. 67-85, 1998. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/12155/7318>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

MENEGUETTI, K. S. **Cidade Jardim, cidade sustentável. A estrutura ecológica urbana e a cidade de Maringá**. Maringá: Eduem, 2009.

MOSCHETA, Murilo dos Santos. A pós-modernidade e o contexto para a emergência do discurso construcionista social. In: GUANAES-LORENZI, Carla et al. **Construcionismo social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014, p. 23-48.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_02.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

OSMONT, Annik. Por uma planificação urbana democrática. **GEOSUL**, Florianópolis, v. 17, n. 34, p. 7-23, jul./dez. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/download/13654/12520>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: Reflexões a Partir de Algumas Experiências Latino-Americanas. **RAP: Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 1, p. 17-60, jan./mar. 1982. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/11455/10404>>. Acesso em: 12 set. 2016.

PANTOJA, Woodrow P. A saúde no Brasil. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 119-146, jan./jun. 1969. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/4791/3557>>. Acesso em: 12 set. 2016.

RABELL, Leonardo Santana. Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos. **Reforma y Democracia**, Caracas, n. 17, p. 235-264, jun. 2000. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/017-junio-2000/tendencias-curriculares-en-la-ensenanza-de-la-administracion-publica-en-los-estados-unidos-1/at_download/file>. Acesso em: 12 set. 2016.

RAFFESTIN, Claude. O que é o território?. In: _____. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993, p. 143-163.

RAMOS, Maria Helena Rauta. Políticas urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: _____ (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 133-150.

REIS, Fábio. Política e políticas. **RAP: Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 2, p. 52-63, abr./jun. 1976. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6081/4715>>. Acesso em: 12 set. 2016.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: _____; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 15-21.

_____. O Espaço: Sistemas de Objetos, Sistemas de Ação. In: _____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 38-56.

_____. O espaço revelador: alienação e desalienação. In: _____. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011, p. 136-145. Disponível em: <<http://www.fundacaoulysses.org.br/uploads/acervos/15/pdf/1440003461-1398280172-vol-03-milton-santos.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 4. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. In: _____. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p. 33-60.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. In: _____. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 43-80.

SILVA, Benedicto. O DASP como propulsor do managerialismo no Brasil. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 223-234, 1968. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4402/3549>>. Acesso em: 12 set. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SPINK, Peter Kevin. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicologia & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 18-42, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n2/a03v15n2.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

TÖWS, Ricardo Luiz. **Grandes projetos urbanos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR)**. 2015. 359 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: ENANPUR, 1999, p. 1-14. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/napead/repositorio/objetos/edital19/gestao-politicas/PLANEJAMENTO/planejamento%20MARX%203.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP: Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>>. Acesso em: 12 set. 2016.

VICECONTI, Paulo Eduardo V. O processo de industrialização brasileira. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 33-43, nov./dez. 1977. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n6/v17n6a03.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

VIEIRA, André Guirland. Do Conceito de Estrutura Narrativa à sua Crítica. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 14, n. 3, p. 599-608, 2001. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/prc/v14n3/7845.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

VILELA E SOUZA, Laura. Discurso construcionista social: uma apresentação possível. In: GUANAES-LORENZI, Carla et al. **Construcionismo social: discurso, prática e produção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014, p. 49-72.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/download/10597/12339>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjoyJmF45nQAhWJGZAKHY7cBg8QFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.ifch.unicamp.br%2Fojs%2Findex.php%2Ftematicas%2Farticle%2Fdownload%2F2144%2F1637&usq=AFQjCNG0qO0zp_5uYE0GWFw4tNNorw8WBw&sig2=K6v_-ebASbtaSIP73kZaKg&bvm=bv.137904068,d.Y2I&cad=rja>. Acesso em: 08 nov. 2016.

WAHRLICH, Beatriz. Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. **RAP: Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 239-265, 2. Semestre de 1967. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/4178/2967>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) O que é o Masterplan?
- 2) Por que de adotar a metodologia do Masterplan?
- 3) Por que de contratar uma empresa (escritório internacional de arquitetura) para desenvolver o Masterplan?
- 4) Como esse processo de tomada de decisão se realizou no Município de Maringá? De quem é essa iniciativa? Quais atores estão envolvidos desde o início deste processo?
- 5) O que justifica a contratação deste serviço? Quais são as reais necessidades que o Município tem que justifique essa iniciativa?
- 6) Você acredita que a sociedade legitima esta iniciativa?
- 7) A contratação desta empresa já está consolidada?
- 8) Conte-me como o Masterplan será desenvolvido.
- 9) O que já se realizou?
- 10) Como se deu a sua participação neste processo?
- 11) Quais são as ações que se estabelecem como prioritárias, inicialmente, no Masterplan?
- 12) Em que medida essas ações respondem ao interesse público (demandas da população) e aos desta instituição? Por que?
- 13) Como você avalia este processo de Planejamento?

APÊNDICE B – ANOTAÇÃO DE CAMPO – JUCÉLIA

No dia 06 de maio de 2016, em uma conversa informal com uma pessoa ligada ao CODEM, a entrevistada forneceu algumas informações a respeito do Masterplan que até o momento eu desconhecia. Durante a conversa eu fiz anotações de campo para não esquecer das informações repassadas pela pessoa. Dentre essas informações, a entrevistada relatou que o Masterplan, na visão do CODEM, é um plano estratégico que atua nas áreas: socioeconômica, infraestrutura, mobilidade urbana, saúde e educação.

O Masterplan foi dividido em etapas. Na primeira etapa, foram enviadas cartas-convite para as empresas de consultoria, mais precisamente, para 3 ou 4 empresas para o a consultoria econômica e mais 3 ou 4 para o urbano. Essas empresas vieram a Maringá para apresentarem seus projetos e, por fim, o comitê gestor e técnico ao analisar os prazos, projetos, orçamento e forma como ele será entregue, escolheu a PricewaterhouseCoopers, por conta de seu know-how e de ser uma empresa de renome internacional. Essas características facilitam a atração de investidores na cidade. Nesta etapa, realizar-se-á um estudo das dotações econômicas da cidade, visando analisar quais áreas (saúde, educação, construção civil, serviços ou comércio) crescerão e quais são as vocações prioritárias da cidade. A sua previsão é de entregar em dois meses (julho deste ano) e seu custo em torno de R\$950 mil será pago pela sociedade civil por meio de cotas.

Nas etapas seguintes, há a possibilidade de chamar outras empresas que também estejam ligadas ao setor de urbanismo e que tenham um reconhecimento mundial, como: ARUP, NORMAN-FOSTER, GHKL, ARCHI-SAN.

A ideia do Masterplan nasceu em maio de 2012, quando os conselheiros do CODEM viram que a abertura de novos loteamentos e as ações desenhadas pelo Maringá 2030 não seriam suficientes para garantir um planejamento urbano mais amplo e a opção da adoção da metodologia seria por conta da empresa de consultoria a ser escolhida. Além disso, a cidade de Maringá tem uma cultura de precisar planejar, como pode constatar planos anteriores a este, como: o Plano Diretor e o Maringá 2020.

Por conta do CODEM não dotar de CNPJ, foi necessário criar uma estrutura de governança, em outras palavras, um núcleo gestor dentro da ACIM que teria um CNPJ e seria responsável pela gestão dos recursos arrecadados junto à sociedade civil organizada. Esse núcleo gestor é composto da seguinte maneira: consultivo, técnico e gestor. O consultivo conta com mais de 30 representantes e é responsável pela elaboração das primeiras minutas para avaliação. O técnico envolve pessoas de várias áreas (engenheiros, arquitetos, por exemplo)

que será responsável pela entrega do plano e o gestor é responsável por acompanhar o dia a dia da consultoria, isto é, fazer o acompanhamento dos trabalhos da empresa.

Ao perguntar da atuação do poder público, ela relata que ele tem uma ou mais cadeiras de cada um de seus setores. E seus representantes são: o secretário de planejamento e seu diretor, o Prefeito (representado pelo seu assessor Leopoldo) e o vereador Flávio Vicente (representa o vereador Chico Caiana). A entrevistada ainda complementa que o poder público desde o início vem acompanhando cada uma de suas fases, pois a ele também interessa esse plano, já que é de interesse de toda a população. Ela conta que a Prefeitura faz esse acompanhamento por meio de câmaras técnicas que analisam os desafios e as tarefas necessárias para a conclusão do plano em questão.

Ao perguntar como se dá esse convênio entre a ACIM e a Prefeitura, a entrevistada diz que enquanto a ACIM aponta a direção do crescimento, a Prefeitura se compromete a analisar e receber o plano para que o insira em seu Plano de gestão para garantir que ele não se perca nos futuros governos.

Ao perguntar de como abarcar as necessidades dos diferentes setores que compõem a sociedade civil organizada, a entrevistada relata que foram realizadas, no período de setembro de 2012 a fevereiro de 2013, mais de 100 entrevistas individuais ou grupais com os representantes dos vários setores, como: o presidente da Unimed, representante do segmento da construção civil, presidente da ACIM, representantes de sindicatos, representantes do setor de transportes, para fins de coleta de dados e elaboração do diagnóstico. A entrevistada ainda complementou afirmando que em cada fase cada um desses setores será consultado.

Também perguntei se o Masterplan diz respeito somente a cidade de Maringá, e ela (entrevistada) afirmou que envolve as cidades conurbadas, como: Sarandi, Paiçandu, Marialva e Mandaguaçu (cerca de 12 cidades).

APÊNDICE C – ANOTAÇÃO DE CAMPO – GODOFREDO

No dia 18 de novembro de 2016, me dirigi até a empresa de Godofredo e ao chegar até o local, logo me dirigi até a atendente e depois de me identificar e pedir para agendar uma entrevista a respeito do Masterplan, ela ligou até o ramal do “doutor” Godofredo e ele pediu para que ela ligasse para o Robson do CODEM. Ela assim o fez e o Robson pediu para conversar com o referido “doutor”. Depois de conversarem, a atendente perguntou se eu cheguei a entrar em contato com o Robson e disse que sim. Disse, inclusivamente, que estávamos trocando e-mails. Mas que por enquanto não tinha enviado o trabalho e depois perguntou como que cheguei até ele e disse que tinha conversado anteriormente com a Ana e a Flávia e as duas recomendaram que eu conversasse com Godofredo.

Ela repassou essas informações ao Godofredo e ela pediu para que eu aguardasse. Eu aguardei um pouco e ela me chamou novamente para avisar que o sr. Godofredo me atenderia.

Esprei mais alguns minutos e ele pediu para que eu entrasse em sua sala.

Ao entrar, ele perguntou meu nome e começou a falar que não é assim que se faz as coisas, que para conversar com ele, eu deveria ter ligado anteriormente para agendar um horário e que não adiantaria conversar com ele, pois o Robson está mais informado a respeito do Masterplan. Mas também disse que não deixa de atender alunos que o procuram.

Logo em seguida, ele começou a falar a respeito do Masterplan (disse tudo o que eu tinha ouvido na entrevista realizada de manhã) e para finalizar a conversa, começou a falar que nós alunos deveríamos ser melhor instruídos pelos nossos professores, porque não é assim que funciona, pois deveria ter me avisado de que deveria ter ligado antes e que não era necessário conversar com ele, já que a pessoa mais informada é o Robson, pois ele está acompanhando todo o processo desde o início. E por ele ser a pessoa ideal, eu deveria atender a todas as suas exigências, porque são normas que foram estabelecidas em conjunto com a Price para garantir o uso adequado do material a ser disponibilizado e que tais medidas começaram a ser implementadas devido a inúmeras experiências negativas de quando eram convidados a falarem a respeito do Masterplan (principalmente em eventos e palestras organizadas por universidades, como o UniCesumar e a UEM). Segundo Wilson, quando eram chamados a falarem nesses eventos, organizados pelas universidades (seja de graduação, seja de pós-graduação) poucos alunos participavam e os que participavam não demonstravam o mínimo de interesse pois não faziam perguntas.

Depois ele começou a falar que a falta de orientação, por parte dos professores, de como seus alunos devem agir ao entrevistar as pessoas se deve ao fato de eles, enquanto pessoas

assalariadas, não terem experiência no mercado de trabalho (já que só ficaram dentro de sala de aula explanando teorias) e que eles só sabem criticar as ações que os empresários fazem ao alegarem que o desenvolvimento econômico só traz benefícios para as empresas. Então ele disse que enquanto os professores recebem salários, os empresários não recebem nada e ainda pagam os salários de seus empregados e é por isso que os empresários pensam no desenvolvimento econômico, porque sem desenvolvimento econômico as empresas não existem e não geram renda e emprego às pessoas.

Ele ainda disse que, ao contrário das universidades de outros países, aqui no Brasil as universidades somente sabem criticar as ações desenvolvidas pelas empresas e que isso começou a mudar na UEM (graças ao atual reitor que está incentivando a criação de cursos para atender a um novo setor: o da aeronáutica), mas que ainda muitos professores continuam a criticar os empresários. A fim de essa situação se alterar, ele começou a dizer que as universidades deveriam seguir o exemplo das universidades estrangeiras, isto é, desenvolver pesquisas que tragam inovações as empresas e que, assim, colaborem com o desenvolvimento e crescimento da economia.

E para finalizar, ele disse que não gostou de eu ter ido conversar sem antes agendar (pois fez com que ele parasse de fazer suas tarefas para poder me atender) e sem falar com o Robson porque não é assim que funciona. E se eu preciso do CODEM para realizar a minha pesquisa eu deveria aprender a ser menos crítico e mais aberto ao que for solicitado. E disse ainda que eu deveria aprender a me comportar como qualquer outro profissional inserido no mercado de trabalho, deixando de ficar somente em uma sala com teorias a serem lidas.

Antes de me retirar, agradei e pedi desculpas pelo incômodo.

APÊNDICE D – ANOTAÇÃO DE CAMPO – ROBSON

No dia 30 de novembro de 2016 às 16:00h eu fui chamado para conversar com Robson do CODEM a respeito da minha missão. Com o projeto da missão que eu tinha enviado, anteriormente, em mãos, ele questionou o que eu entendia sobre o Masterplan de Maringá para poder entender a visão que eu tenho. Depois de falar a minha posição, ele falou a dele e depois perguntou qual a origem do entendimento que eu tinha. Eu falei que era a partir de estudos da arquitetura que trataram a respeito de outros planos os quais concluíram que esses planos atendem somente aos benefícios dos empresários, em detrimento dos interesses públicos. Ele então pediu para eu citar um plano que apontou isso. Eu respondi que teve um a respeito do “Maringá 2030” e então ele disse que isso não era verdade, pois, segundo, a própria revista “Maringá 2030”, o referido plano não é um plano, já que se trata somente de sugestões levantadas pelo CODEM de forma a garantir um crescimento que não é só econômico, mas também social, conforme constava nas primeiras páginas do documento.

Ele, em seguida, perguntou qual era o modelo de planejamento que eu acreditava. Eu respondi que acreditava em um planejamento que ouvisse a população em geral, já que poderia correr o risco de atender a uma parcela da população que se vê representada sob o nome de sociedade civil. Ele, então, disse que não é bem assim, porque, muitos desses estudos que falam sobre a representatividade da sociedade civil nem sabem quais instituições estão sendo representadas em cada câmara técnica do CODEM. Segundo Robson são, aproximadamente, 1000 instituições entre sindicatos, empresas de vários ramos, entre outras. E que também isso não deixa de apresentar os interesses de uma ampla parcela da população, já que cada instituição ali representada tem a prerrogativa de apresentar aos seus pares para que os demais opinem e deem sugestões. E de modo complementar, Robson disse que se fosse para ficar e ouvir o que cada pessoa deseja, seria inviável por conta do tempo para ouvir os anseios de cada um. Mas ele também me disse que por conta do momento em que se encontra o Masterplan, agora não é o momento de ouvir a população, já que esse momento será posterior.

Depois de apresentar o trecho em que marca o resultado do estudo que eu citei, ele também disse que o Masterplan também abrange as cidades conurbadas a Maringá. Então eu perguntei se esses municípios têm representantes nesse processo. Ele disse que os representantes, são: Prefeitos e Secretários. Eu então perguntei como que eles participaram, ele respondeu que a participação deles poderia ser visualizada num documento impresso pela CBN. Ele me perguntou se eu o tinha, eu disse que sim, mas eu disse que li e não consegui identificar essa participação. Ele então abriu o documento e mostrou a seção onde é apresentado os dados

do crescimento do PIB de cada município. Nesse momento, ele também disse que o Masterplan se encontra na primeira etapa que é a de fazer um levantamento de como está o Município e sua região conurbada e por isso ainda não consultou as necessidades dos municípios da região conurbada de Maringá.

Depois ele começou a falar sobre os problemas que o meu projeto da missão tinha. Ele perguntou a respeito de algumas frases que eu utilizei e que para ele não estavam claras. Eu respondi e ele argumentou que a frase: “A cidade na qual resido, Maringá/PR, não é diferente das demais” deve ser revista já que Maringá se diferencia das demais por conta de ter uma sociedade civil organizada que não espera o órgão público para agir e tentar resolver problemas relacionados ao crescimento desordenado da cidade. Quanto a frase: “visando atrair investimentos”, ela está errada por conta de eu ter inserido como se o objetivo do Masterplan é somente atrair investimentos externos, sendo que, na verdade, isso seria apenas uma consequência do Masterplan cuja preocupação maior está em garantir um desenvolvimento da cidade de forma econômica e também social. E por fim, a frase: “...ao atrair investimentos do capital externo com fins de assegurar o desenvolvimento da cidade” não está completamente certo, pois o desenvolvimento da cidade não precisa dos investimentos externos para que isso se concretize, já que tem uma sociedade civil que se mobiliza de forma a garantir esse desenvolvimento.

Na introdução, Robson também falou que ela carece de mais outros elementos, como: justificativa, problema de pesquisa, objetivos específicos e as minhas hipóteses. E também faltou um levantamento bibliométrico mais robusto, já que eu, por exemplo, não mostrei como o Masterplan é visto em outros países, já que esse nome foi utilizado por cidades, como Nova Iorque e Perth. Um outro ponto que ele levantou é que esse protagonismo a partir da sociedade civil e não da Prefeitura não acontece no Brasil, porque, ao contrário de outros países que quando vão elaborar planos estratégicos ou outras ações, eles formam comissões compostas por vários segmentos da sociedade civil, seja a população em geral, seja os vários setores econômicos, para debaterem as possíveis ações, no Brasil isso não acontece, já que o poder público elabora a lei ou age à medida que a realidade pede uma ação do governo. Ele também disse que um dos planos que o Masterplan está baseado é o modelo de *Smart Cities*.

Quanto ao referencial teórico, ele fez mais algumas perguntas e esclareceu alguns trechos que eu trouxe. Primeiro perguntou quem era o Ricardo Töws que eu citei. Eu falei e ele disse que os documentos que ele se utilizou para fazer a tese dele, não deveria ter utilizado, porque foram documentos preliminares, elaborados pelo CODEM e entregues à Prefeitura de modo a discutir como que o Masterplan seria elaborado. Mas depois de pesquisarem como é o

Masterplan, descobriram que não era assim e que esse documento foi alterado de tal forma, que ele não se apresenta da mesma forma com que ele estava escrito no trabalho do Ricardo. Por conta disso, Robson sinalizou que se ele quisesse, ele poderia entrar com uma ação na Justiça para cassarem o título dele, mas ele disse que não fará isso.

Quanto ao trecho: “Maringá 2047 surgiu a partir do momento em que o arquiteto Edson Yabiku questionou ao engenheiro José Carlos Valêncio...” ele é um trecho incorreto já que não foi dessa forma que se pensou em fazer um plano, como o Masterplan.

Quanto a definição, apresentada por Töws (2015) a partir de um documento do CODEM, ela está incorreta já que é o mesmo documento preliminar elaborado ao discutir com a Prefeitura.

No que diz respeito aos projetos que envolvem R\$4,7 bilhões, eles não fazem parte do Masterplan já que esses projetos, em sua maioria, são da iniciativa privada e os demais são ações previstas, mas que não fazem parte do Masterplan.

Quanto ao trecho, dito por Marco Tadeu Barbosa em uma entrevista em um programa exibido no SBT: “nossa primeira vocação econômica”, ela está incorreta porque a intenção da primeira etapa é descobrir como nossa economia está estruturada e no trecho que Barbosa cita as empresas que participarão do Masterplan, tem alguns nomes errados, como Rambo (esse nome não existe, na verdade, é Hambalt, nem ele tinha certeza de como se escreve) e a Norman Foster (na verdade é Norman Foster and Partners, porque o dono se chama Norman Foster). E por fim, quanto aos produtos esperados, eles também são errados, porque se utilizou do mesmo documento.

E na seção seguinte do meu referencial teórico, “O planejamento e sua importância”, ele deve ser revisto porque me utilizei somente de um autor. Assim, eu devo utilizar de outros autores para que não fique somente um, mas que é uma seção importante. Quanto as demais seções, ele não teve tempo de ler.

Logo em seguida, Robson esclarece que para que eu consiga fazer as entrevistas, inclusive, com os membros do comitê gestor e das câmaras técnicas do CODEM, eu preciso, antes, fazer todas as alterações para que eu tenha um projeto com as condições necessárias antes de começar a fazer as entrevistas. Ele recordou, ainda, que todo esse esforço em me ajudar era porque ele já passou por isso, durante o seu Mestrado em Economia na UEM. E é por conta disso que ele disse que só permitiria fazer as entrevistas com os membros do comitê gestor e executivo e as instituições representadas nas câmaras técnicas do CODEM depois de concluídas todas as alterações apontadas por ele. Aproveitando que ele comentou das instituições e das câmaras técnicas, eu questionei se a relação de câmaras e seus representantes, constantes no

site do próprio CODEM, está correto. Ele disse que está em partes, já que alguns nomes não fazem mais parte, mas que essa relação de instituições ou mesmo das câmaras técnicas ele só me passará depois de terminar de fazer as alterações.

E para encerrar, ele disse que muitos professores falam que o CODEM é fechado e não conseguem ter acesso, mas até o momento nenhum deles ligou ou sequer entrou em contato com ele para conversar a respeito das ações do CODEM. Ele acrescentou ainda que ele está aberto a receber os professores, inclusive, o William desde que avise antes. E também lembrou que conhece o William por conta da graduação a distância em administração pública e reforçou o convite e que estaria feliz em recebe-lo.