

ENTRE PLANOS, PROJETOS E ESTRATÉGIAS: O CASO RIO SEMPRE RIO*

Frederico Campos Guanais*
Tânia Fischer**

Introdução

Os processos de mundialização da economia e declínio dos Estados nacionais como protagonistas políticos vêm, paradoxalmente, fortalecendo a capacidade de influência das estratégias locais de desenvolvimento econômico (Pycroft, 1996). Como resposta, as grandes metrópoles vêm buscando soluções inovadoras com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento local (Castells e Borja, 1996). Nos últimos anos ocorreram diversas articulações entre os setores público e privado, traduzidas em agências, projetos e planos de natureza estratégica. A cidade do Rio de Janeiro destaca-se nesse contexto por ser a primeira metrópole brasileira a apresentar um modelo de projeto próprio, inspirando-se em experiências internacionais pioneiras.

O presente trabalho estuda a trajetória estratégica da cidade do Rio de Janeiro, a partir da criação do Rio Sempre Rio¹, um consórcio de organizações que teve como finalidade inicial a elaboração de um plano estratégico para a cidade, a partir do ano de 1993. Esse consórcio caracterizou-se pela participação de atores sociais relevantes dos setores público e privado, numa tentativa de promoção do desenvolvimento local. O Plano Estratégico da Cidade foi elaborado com base em uma metodologia participativa que envolveu cidadãos da cidade do Rio de Janeiro, e sua versão final foi

* Mestre em Administração pelo NPGA/EAUFBA

** Prof^a Titular da EAUFBA

Coordenadora do Programa de Mestrado Profissionalizante do NPGA/UFBA

entregue em setembro de 1995. A entrega do Plano, no entanto, não representou o fim do Rio Sempre Rio.

O objetivo deste artigo é a discussão de conceitos da teoria das organizações e da gestão estratégica aplicados a um caso particular de administração pública, tomando por base o estudo de caso do Projeto Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, este entendido como um contexto de acontecimentos diretamente relacionados ao Rio Sempre Rio.

Por um lado, uma melhor compreensão de casos individuais de cidades poderá servir de subsídio para futuras experiências de desenvolvimento local, orientando-as para evitar a repetição de erros do passado e buscar o aproveitamento das soluções que se mostraram eficazes. Por outro lado, pretende-se dar aqui, também, uma contribuição para a acumulação do conhecimento sobre estratégias organizacionais contemporâneas.

Na cidade do Rio de Janeiro, o planejamento estratégico de cidades surge em 1993, primeiro ano da gestão municipal do prefeito César Maia, com a criação do Rio Sempre Rio. A gestão César Maia foi marcada por uma ampla exposição à mídia e pela realização de grandes projetos de reestruturação urbana, como os projetos **Rio-Cidade** e **Favela-Bairro**². Outra característica importante dessa gestão foi uma profunda reestruturação da administração pública municipal.

Embora o planejamento estratégico na cidade do Rio de Janeiro tenha surgido a partir de uma iniciativa da prefeitura, o prefeito César Maia não fez desse Plano Estratégico a sua marca pessoal. O próprio prefeito faz questão de repetir, insistentemente, que “o plano [estratégico] é da cidade, não é da prefeitura” (Entrevista com César Maia, 25 jul. 1997). A liderança de César Maia estava presente por trás de todo esse projeto. Entretanto, a condução dos trabalhos foi o resultado de uma parceria público-privada, incorporando atores fora da estrutura organizacional da prefeitura. O planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro foi uma iniciativa local com o objetivo de promover o desenvolvimento, mas que envolveu diversas forças de expressão política e econômica da cidade.

Apesar de ter sido iniciado em 1993, poucos trabalhos publicados até o momento tratam do tema³. Dessa forma, um estudo sobre o tema parece ser de especial relevância. O entendimento desse tema parece de grande importância, especialmente no momento em que outras cidades no Brasil passam a interessar-se em lançar Planos Estratégicos

baseados na experiência carioca. A compreensão almejada é aquela que diz respeito aos aspectos organizacionais do planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, e não especificamente os aspectos de planejamento urbano ou das gestões municipais daquela cidade⁵, compreendidas pelo período em observação. Assim, o foco da análise está no funcionamento do Rio Sempre Rio, o consórcio de organizações criado para preparar um plano estratégico para a cidade do Rio de Janeiro.

A visão organizacional pode trazer um importante avanço no estudo de cidades, e é predominante neste trabalho: a cidade é percebida como uma grande teia de organizações (Fischer, 1997), ou “uma megaorganização – real e virtual, concreta e simbólica” (Fischer, 1996). A variável básica que norteou o estudo do projeto Rio Sempre Rio foi a que trata das estratégias dominantes. Entretanto, a multiplicidade semântica da palavra **estratégia** requer uma discussão dos conceitos observados na literatura.

Estratégias e Configurações: aspectos conceituais

O conceito de estratégia vem se incorporando ao vocabulário cotidiano nas mais diversas situações. Sua utilização tem se tornado, às vezes, abusiva, o que cria a tendência de comprometer a própria precisão do conceito. Mas apesar deste risco e da irritação de alguns, o conceito demonstra crescente utilização em estudos acadêmicos. De acordo com Martinet (1996), a gestão estratégica já se tornou até mesmo uma disciplina, apresentando todos os seus atributos formais, como professores, revistas, colóquios e associações.

Uma categorização da literatura sobre estratégia organizacional é fornecida por Avenier (1996). Para esta autora, existem três principais arquétipos de práticas estratégicas. O primeiro arquétipo, **planejamento estratégico**, foi concebido pelos teóricos dos anos 60, sendo utilizado em muitas empresas até meados dos anos 80. Neste estilo de gestão, as decisões estratégicas são tomadas pela alta gerência sem estarem diretamente relacionadas às operações necessárias para implantá-las. O segundo arquétipo, **gestão estratégica**, desenvolveu-se na literatura a partir de meados dos anos 70, e foi progressivamente implantado nas empresas a partir dos anos 80. A gestão estratégica consiste na comunicação de uma certa visão

estratégica global da empresa para os níveis hierárquicos inferiores. Espera-se, desta forma, que as iniciativas de toda a empresa estejam coerentes com esta orientação geral definida previamente. O terceiro e último arquétipo, **estratégia tateante**, é caracterizado pela possibilidade de múltiplas idas e vindas entre a visão estratégica (visão de futuro que se deseja construir em algum nível) e as ações estratégicas (ações de mudança concebidas em relação a uma determinada visão estratégica). Para Avenier, esta seria a tendência mais moderna das estratégias de gestão.

De acordo com Mintzberg (1994), desde os primeiros estudos na área um grupo de conceitos dá fundamentação aos processos de formulação de estratégias, tais como a técnica do planejamento estratégico. Esse grupo de conceitos é conhecido como modelo SWOT, palavra formada pelas iniciais em inglês dos termos *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats* (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças). O modelo SWOT tem sua origem em trabalhos sobre políticas de negócios do grupo de Harvard, formado, entre outros, por Andrews e Christensen.

De acordo com o modelo SWOT, o processo de criação de estratégia é resultado de uma avaliação dos ambiente internos e externos à organização. Da avaliação externa surge a identificação das ameaças e oportunidades existentes no ambiente, que são considerados os fatores-chave para o sucesso. A avaliação interna identifica as forças e fraquezas da organização, que são tratadas como suas competências específicas. O processo de planejamento estratégico consiste então em capitalizar as forças da organização para aproveitar as oportunidades externas, enquanto são evitadas as ameaças contornando as fraquezas da organização. Durante a criação, avaliação e escolha das estratégias possíveis são levados em consideração os valores gerenciais confrontados com a ética e a responsabilidade social. Uma vez escolhidas as estratégias, dá-se seguimento ao processo de implementação.

Os elementos fundamentais do processo são o controle racional da formação de estratégias, partindo de uma decisão deliberada da alta gerência. Para esta escola de pensamento, é possível avaliar o ambiente de modo a identificar o melhor caminho possível a ser seguido. As técnicas de planejamento estratégico são as ferramentas que podem orientar a tomada de decisões.

Não se pode esquecer do nome de Igor Ansoff como outro pilar da formação do pensamento sobre o planejamento estratégico desde a década

de 60. A estratégia, vista como uma decisão racional e deliberada da alta gerência, é clara quando Ansoff (1977) afirma que são “exigidas regras de decisão adicionais para que a empresa possa ter um conhecimento ordenado e com lucros. Essas regras de decisão e diretrizes foram definidas em termos amplos como *estratégia*”, ou seja, “a estratégia é uma regra para a tomada de decisões” (Ansoff, 1977).

Entre os críticos do planejamento estratégico tradicional, talvez o mais destacado seja Mintzberg (1994), que aponta o que chama de falácias fundamentais do planejamento estratégico: a falácia da previsão, a falácia do destacamento e a falácia da formalização. Para esse autor, as três falácias reunidas constituem-se na falácia fundamental do planejamento estratégico, que é a incompatibilidade entre pensamento estratégico (que envolve síntese) e planejamento estratégico (essencialmente uma atividade de análise). A falácia da previsão praticada pelos planos estratégicos é a de achar que é possível prever o futuro com precisão, ou seja, que as ações descritas pelos planos sejam adequadas a um futuro que é incerto. A falácia do destacamento descrita por Mintzberg significa a separação entre formulação e implementação, estratégias e operações, com todas as implicações negativas que este fenômeno possa trazer. Já a falácia da formalização representa a crença na possibilidade de constituir, através de rotinas e procedimentos predeterminados, o processo de formação de estratégias.

Ao longo dos anos 70 e 80 observa-se, na literatura, o surgimento de novos modelos de estratégia. O título de um livro organizado por Ansoff representa a mudança de eixo ocorrida nessa época: “Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica” (Ansoff et alii, 1981). Em lugar do planejamento estratégico, fala-se de gestão estratégica. Entretanto, a passagem do planejamento estratégico para a gestão estratégica não implicou, necessariamente, numa revolução, em termos do pensamento sobre estratégia organizacional. Observa-se a incorporação do planejamento estratégico como um dos componentes da gestão estratégica, deixando de ser o componente maior do processo. Ansoff (1981) não descarta o planejamento estratégico, mas redefine-o como “um ataque limitado a uma parcela do problema global”. Os abalos sofridos pelas empresas ao longo da década de 70 (choque do petróleo, crise econômica dos Estados nacionais) demandavam novas soluções. Ansoff responde aos problemas afirmando que “o processo racional de planejar é apenas um dos componentes de

um processo sócio-dinâmico muito mais complexo, que gera a mudança estratégica”.

O que há de mais importante no novo modelo de pensamento sobre a estratégia é a incorporação do inesperado, do não-controlável, do não-racional. A turbulência no ambiente onde operam as organizações mostrou que certos acontecimentos não são previsíveis, mesmo pelas mais modernas técnicas de planejamento e diagnóstico. No entanto, a idéia de que é possível posicionar-se de maneira ótima num ambiente hostil continua a ser uma noção-chave dos trabalhos sobre estratégia. A literatura sobre **gestão estratégica** é vastíssima e, essencialmente, prescritiva (Porter, 1996; Hamel, 1996; Brandenburger e Nalebuff, 1995). A gestão estratégica marca o abandono da ferramenta de planejamento como a matriz do pensamento estratégico. Ainda que este possa ser utilizado, são múltiplas as técnicas e os enfoques sobre estratégia. Neste corpo de literatura, podem ser observadas algumas novas idéias, ainda que não sejam consensuais em todos os trabalhos: a valorização da participação na formulação de estratégias, a dificuldade de se conhecer na totalidade os ambientes internos e externos à organização, a dificuldade em realizar previsões de longo prazo.

O terceiro corpo de trabalhos a ser observado é o que trata do que chamamos de **estratégias processuais**. Uma importante fonte para a compreensão da estratégia como um processo que nem sempre é intencional e deliberado é o trabalho de Henry Mintzberg (1987, 1989, 1994). Mintzberg (1994) define estratégia como um “padrão, ou seja, consistência de comportamentos ao longo do tempo”. Esta definição dá margem à inclusão de outros fenômenos ao conceito de estratégia, além da tradicional visão da estratégia como um plano de ação. As estratégias intencionais são os rumos de ação planejados, sejam eles efetivamente implantados ou não. Uma estratégia intencional pode não chegar a ser executada. Mas no caso de sua execução, ela torna-se uma estratégia deliberada. Uma outra definição introduzida por Mintzberg é a de que alguns padrões de ação terminam por formar-se ao longo do tempo, muitas vezes sem planejamento, e algumas vezes até apesar do planejamento em contrário. Estes padrões de ação não planejados são chamados, então, de estratégias emergentes.

O aspecto emergente é freqüentemente negado pela literatura tradicional sobre estratégia. Para Mintzberg, este aspecto é de fundamental im-

portância e possui uma característica que possibilita a formação de padrões de conduta, sem que haja a intenção específica para tal: o aprendizado. Uma estratégia emergente é, assim, aquela que surge, ao longo do processo, através de um aprendizado. Muitas vezes, estratégias emergem em função de acontecimentos inesperados, acidentes de percurso ou imprevistos. Entretanto, a possibilidade de que as estratégias possam emergir depende em grande escala do ambiente organizacional. Estratégias emergentes podem ser reprimidas pelos próprios processos de sua formulação. Desta forma, o "planejamento estratégico pode até mesmo impedir o pensamento estratégico" (Mintzberg, 1994).

A estratégia tateante, proposta por Avenier (1996, 1997) baseia-se num padrão de ações flexíveis e sujeito a alterações ao longo do tempo (evolutivo). A estratégia tateante pressupõe a possibilidade de idas e vindas entre projeto e ação, permitindo que estes sejam construídos e mudados ao longo do tempo, e não somente predeterminados. Avenier (1997) define como fundamento da estratégia tateante a intervenção intencional, reconsiderada incessantemente à luz das situações que emergem. Uma ação estratégica não deixa de apresentar um caráter intencional. Entretanto, há flexibilidade para que novos elementos sejam considerados ao longo do percurso, o que demonstra a inclusão da noção de aprendizado.

Fundamental ao arquétipo da estratégia tateante é a possibilidade da existência do diálogo entre as ações locais e as visões globais. Ou seja, numa estratégia tateante há espaço para que iniciativas de sucesso localizadas possam ser objeto de reflexão a fim de que se tornem base para as futuras intenções de sucesso de toda a organização. A estratégia tateante leva em consideração o aprendizado ao longo do percurso, o que caracteriza uma visão de mundo construtivista. Enquanto a estrutura rígida do planejamento estratégico parte de objetivos estabelecidos inicialmente a fim de conciliar os ambientes interno e externo à organização, as estruturas flexíveis de uma estratégia tateante permitem que iniciativas de sucesso locais possam vir a ser difundidas de tal modo a tornarem-se o padrão de ação de toda a organização (Avenier, 1997).

Avenier (1997) fornece alguns exemplos de disposições organizacionais que favorecem a aplicação de uma estratégia tateante. A "criação de espaços de debate intra-unidades, inter-unidades e inter-níveis" é uma das disposições possíveis. Ações estratégicas locais podem mais

facilmente tornarem-se visões estratégicas globais se há a possibilidade de diálogo entre o centro e a periferia da organização. A atividade de planejamento estratégico, por exemplo, pode ser um grande espaço de debate, desde que dela participe não só a alta gerência mas também representantes das sub-unidades da organização. Outra disposição organizacional que catalisa a formação de uma estratégia tateante é a "implantação de um sistema de informação organizacional" (Avenier, 1997). Tal sistema permite a difusão das iniciativas por toda a organização, possibilitando a comunicação dos sucessos de uma unidade para outra (comunicação horizontal) ou de uma unidade para a alta gerência (comunicação vertical).

Neste terceiro grupo de trabalhos analisados, o da **estratégia processual**, observa-se que estratégico é um caminho que envolve modificações, aprendizado, flexibilidade. Este enfoque é bastante diferenciado do ponto de partida da literatura sobre estratégia organizacional. Na primeiro conjunto de trabalhos, o que é estratégico pode ser definido através de intenções e decisões formalizadas em um documento chamado de Plano Estratégico. O segundo conjunto de trabalhos admite instrumentos mais flexíveis de formulação de estratégia, mas ainda requer a intencionalidade para que o processo possa ocorrer. O terceiro grupo de trabalhos percebe a estratégia como um caminho em construção, baseado no aprendizado.

Todos os textos aqui tratados até agora referiam-se mais diretamente ao planejamento estratégico em empresas, sejam elas públicas ou privadas. Observa-se mais recentemente, no entanto, a produção de ampla literatura aplicando os conceitos empresariais de estratégia a outros tipos de organização: organizações sem fins lucrativos, governos estaduais e municipais, e mesmo cidades consideradas como grandes organizações. Há uma certa defasagem entre os conceitos de estratégia aplicados às empresas e outras aplicações citadas, de aproximadamente duas décadas. Somente a partir do final dos anos 80 é que começaram a surgir obras expressivas tratando da aplicação da estratégia para setores públicos. Pode-se especular que a partir dessa época passou a se exigir que a administração destas organizações fosse tão eficiente quanto as grandes empresas privadas e, por isto, resolveram traçar o caminho já percorrido por estas. Entretanto, não há neste trabalho base teórica para fundamentar essa especulação.

Um dos trabalhos mais expressivos tratando da aplicação do planejamento estratégico para organizações públicas e sem fins lucrativos é o de

John Bryson (1988a, 1988b, 1989) a partir de meados da década de 80. Bryson (1989) propõe o planejamento estratégico – um “esforço disciplinado para produzir decisões fundamentais e ações que digam o que uma organização (ou outra entidade) é, o que ela faz, e por que ela faz” – contra os “difíceis desafios colocados nos anos futuros” para os líderes e gerentes de governos, sejam eles municipais ou estaduais, agências públicas de todos os tipos, organizações que não visam lucro – como as que prestam serviços públicos – e comunidades, regiões urbanas ou metropolitanas, regiões ou estados. Esta proposta, bastante abrangente, parte dos mesmos princípios do planejamento estratégico empresarial, orientando-se fundamentalmente pelo modelo SWOT, já descrito. Um acréscimo importante, no entanto, é a ênfase nos interesses dos chamados *stakeholders* – qualquer um que seja influenciado, direta ou indiretamente, pelas ações da organização e, por isto, devam ser levados em consideração na tomada de decisões. Esta é, sem dúvida, uma preocupação importante, em se tratando de governos e organizações públicas. Outra ressalva importante feita por Bryson é a de que “quando o planejamento estratégico é focalizado numa função que atravessa as fronteiras organizacionais, governamentais ou de uma comunidade, quase todos os responsáveis por decisões-chave serão externos ao processo”. De fato, numa empresa, os responsáveis diretos por decisões são os seus executivos, gerentes e funcionários, mas quando se trata do planejamento estratégico de uma cidade, por exemplo, o poder decisório encontra-se extremamente disperso.

Bryson (1989) propõe uma metodologia de planejamento estratégico para organizações públicas, sem fins lucrativos, e para comunidades, baseada em oito passos fundamentais: 1) desenvolvimento de um acordo inicial sobre o esforço de planejamento estratégico; 2) identificação e clarificação das imposições externas; 3) desenvolvimento e clarificação da missão e dos valores; 4) avaliação do ambiente externo; 5) avaliação do ambiente interno; 6) identificação de temas estratégicos; 7) desenvolvimento de estratégias; e 8) descrição da organização no futuro. Esses oito pontos apresentam o mesmo embasamento teórico do modelo empresarial, bem como o suporte conceitual do modelo SWOT, ao propor o estabelecimento prévio de objetivos a serem atingidos, seguido da avaliação externa e interna, a fim de identificar o melhor caminho a ser seguido.

Não só o planejamento e a gestão estratégica vêm sendo adaptados ao setor público; o enfoque processual da estratégia também pode ser aplica-

do à gestão e política públicas. Segundo Mintzberg e Jørgensen (1995), o que nos meios empresariais vem sendo chamado de estratégia pode-se chamar políticas públicas, no setor público. Argumentos a favor dessa tese já haviam sido desenvolvidos antes pelo próprio Mintzberg, quando defendia a necessidade da emergência de estratégias no setor privado. Observa-se, assim, a aplicação dos mais variados conceitos de estratégia do setor privado, numa tentativa de incrementar a eficiência e eficácia dos setores público e sem fins lucrativos.

O seguinte quadro sumariza alguns dos conceitos mais importantes, e que serão utilizados na análise do caso do Projeto Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro:

ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL – CONCEITOS			
Planejamento Estratégico		Estratégias processuais	
Bryson (1989)	Mintzberg (1994)	Avenier (1996, 1997)	Mintzberg (1987, 1994, 1995)
Planejamento estratégico para organizações públicas e sem fins lucrativos.	A crítica ao planejamento estratégico.	Estratégias tateantes.	Estratégias emergentes.
<ul style="list-style-type: none"> - Esforço disciplinado capaz de ajudar organizações e comunidades a responderem efetivamente aos desafios que lhes são colocados. - Um planejamento estratégico eficaz – oito passos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Acordo inicial. 2. Identificação das imposições externas. 3. Desenvolvimento da missão e dos valores. 4. Avaliação do ambiente externo. 5. Avaliação do ambiente interno. 6. Identificação de temas estratégicos. 7. Desenvolvimento de estratégias. 8. Descrição da organização no futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> . A ascensão e queda do planejamento estratégico. . Pressupostos fundamentais do modelo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Formação de estratégias é um processo controlado e consciente. 2. Responsável pelo processo: presidente da empresa; responsáveis pela execução: planejadores profissionais. 3. Ao final, as estratégias estão prontas como proposições genéricas a serem implementadas. - Falácias do planejamento estratégico: <ol style="list-style-type: none"> 1. Falácia da previsão. 2. Falácia do destacamento. 3. Falácia da formalização. - Falácia fundamental: análise em lugar de síntese. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenção intencional, reconsiderada incessantemente à luz das situações que emergem. - Oscilações, interações, relações recursivas entre projeto e ação. - Disposições organizacionais possíveis para a implementação de uma estratégia tateante: <ul style="list-style-type: none"> . Espaços de debate intra-unidades, inter-unidades e inter-níveis. . Harmonização de procedimentos existentes. . Implantação de um sistema de informação organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estratégia como um padrão, ou seja, consistência de comportamentos ao longo do tempo. - As estratégias não precisam ser deliberadas – elas podem também ser emergentes. - As estratégias podem se formar, além de serem formuladas, em resposta a uma situação que está em evolução.

Um Projeto Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro ⁶

Durante a gestão municipal do prefeito César Maia, ocorreram os primeiros passos concretos para a elaboração de um Plano Estratégico para a cidade do Rio de Janeiro. Em maio de 1993, a Secretaria Municipal de Urbanismo, a Empresa Municipal de Informática e Planejamento (IPLANRIO) e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro promoveram um seminário que apresentou à cidade a idéia do planejamento estratégico. Os palestrantes, entre eles Manuel de Forn e Jordi Borja, haviam participado da elaboração de um Plano Estratégico para a cidade de Barcelona.

No mês de agosto de 1993, o então Secretário Municipal de Urbanismo, Luiz Paulo Conde, convidou o presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), Humberto Mota, para liderar uma aliança destinada a produzir um plano estratégico para a cidade do Rio de Janeiro. Humberto Mota aceitou prontamente e telefonou logo em seguida para Arthur João Donato, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), estabelecendo, naquele momento, uma parceria entre a prefeitura, a ACRJ e a FIRJAN, e criando o Núcleo Promotor do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Essa parceria formalizou-se no mês de novembro, com a assinatura do acordo de cooperação entre as três partes envolvidas, com o objetivo de organizar um Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro.

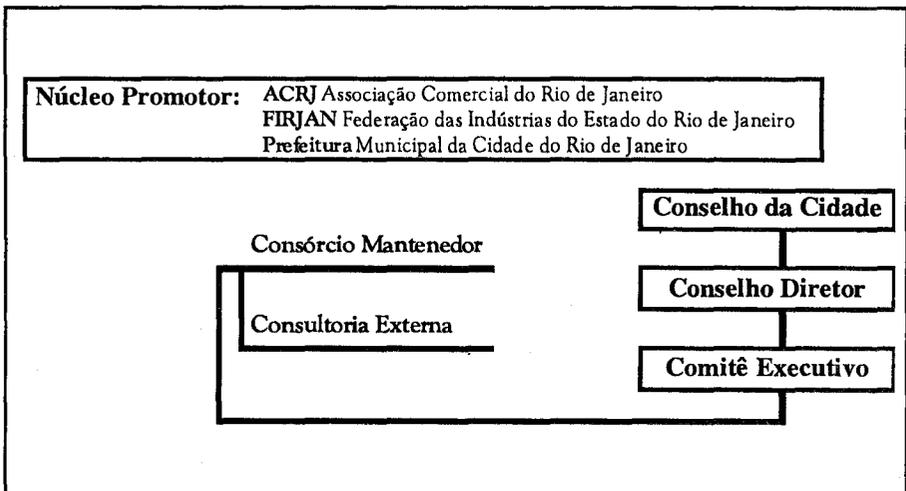
Em fevereiro de 1994, foi criado o Consórcio Mantenedor do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Cerca de 40 empresas públicas e privadas passaram a contribuir com cotas destinadas à manutenção financeira da aliança destinada a produzir o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Começava a desenhar-se aí uma organização mista, com participação de recursos públicos e privados, que concretizou-se na sociedade civil sem fins lucrativos denominada Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, também chamada de Rio Sempre Rio. Foi estabelecido também um Comitê Executivo para o Rio Sempre Rio, sendo o economista Carlos Lessa indicado para sua direção.

Para orientar os trabalhos da equipe do Rio Sempre Rio, foram contratados os serviços da consultoria catalã Technologies Urbanas S.A. (TUBSA), cujos diretores eram Jordi Borja e Manuel de Forn. O Rio Sem-

pre Rio – Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro passou a funcionar na sala 301 da sede da Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A. (IPLANRIO) e palestras para a divulgação do Rio Sempre Rio foram realizadas em diversas instituições.

Paralelamente, outras instâncias foram criadas. No dia 16 de agosto de 1994, foi instalado o Conselho Diretor do Rio Sempre Rio, composto por 25 membros considerados representativos da pluralidade econômica e social da cidade (representantes de empresas, governo e universidades), com a incumbência de orientar e acompanhar as decisões do Comitê Executivo. Sua presidência coube ao Secretário Municipal de Urbanismo, Luiz Paulo Conde. A estrutura do Rio Sempre Rio foi completada com a criação do Conselho da Cidade. Composto inicialmente por 290 pessoas, o Conselho da Cidade foi constituído formalmente numa solenidade ocorrida em outubro de 1994. O conselho foi estabelecido como o órgão de representação institucional e cidadã, e a função de supervisionar e aprovar as linhas diretrizes do plano. A lista com os participantes do Conselho da Cidade é composta, em sua maioria, por entidades (sejam elas públicas ou privadas), mas constam da lista alguns nomes que não apresentam indicação de representação, ou a qual organização pertencem.

Com a instituição do Conselho da Cidade, a estrutura organizativa do Rio Sempre Rio pode ser representada pela seguinte figura:



Montada a estrutura organizativa, teve início em julho de 1994 a fase de diagnóstico do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. A primeira tarefa realizada foi a preparação de questionários de acordo com a metodologia DELPHI, a serem utilizados em entrevistas com atores sociais considerados relevantes.

O Comitê Executivo e a Equipe Técnica, sob a orientação da Consultoria Externa, definiram, entre setembro e outubro de 1994, a formação de grupos de trabalho denominados Grupos de Diagnóstico. Os Grupos de Diagnóstico (GD) foram instâncias criadas com o objetivo específico de preparar diagnósticos setoriais da cidade. Foram definidos cinco GD, cada um responsável por um tema sobre a cidade definido previamente, com participantes escolhidos e convidados formalmente a participar do Rio Sempre Rio pelo Comitê Executivo, mediante consulta ao Conselho Diretor.

Os grupos eram compostos, em média, por 18 pessoas, e seu trabalho seguiu a orientação metodológica estabelecida pela Consultoria em conjunto com o Comitê Executivo. Cada GD recebeu, como base de informações, *papers* encomendados sobre temas diversos (denominados de Notas Técnicas), além dos resultados das entrevistas dos questionários DELPHI e outras fontes, como anuários estatísticos. O trabalho dos grupos consistiu na realização de cinco reuniões, durante as quais os participantes discutiam o tema proposto com o objetivo de elaborar um relatório de diagnóstico sobre a cidade do Rio de Janeiro. Com a elaboração do relatório final dos trabalhos de diagnóstico, os GD foram desfeitos, já que se tratavam de estruturas temporárias criadas com uma finalidade específica. Os relatórios foram entregues ao Comitê Executivo e à Equipe Técnica no final do mês de novembro de 1994.

De posse dos trabalhos dos GD e de sugestões escritas dos membros do Conselho da Cidade, o Comitê Executivo e a Equipe Técnica redigiram o documento intitulado Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro, contendo Pontos Fortes, Pontos Fracos e Tendências para cada um dos temas de diagnóstico. O Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro trouxe também um Objetivo do Plano Estratégico e sete Linhas Estratégicas. Em janeiro de 1995, o Conselho da Cidade reuniu-se na sede da Associação Comercial para homologação deste documento. Concluída esta etapa, teve início (fevereiro de 1995) a fase de análise de propostas do Rio Sempre Rio, cujos

objetivos foram a análise de projetos e propostas que contribuíssem para a realização do Objetivo Central definido no Diagnóstico.

Enquanto o Diagnóstico era apresentado em diversas instituições da cidade, o Comitê Executivo e a Equipe Técnica, sempre sob a orientação da Consultoria Externa, trabalhavam na montagem das próximas instâncias temporárias do Rio Sempre Rio: os Grupos de Análise de Propostas (GAP). Para tanto, o Comitê Executivo definiu 24 Objetivos a partir das 7 Linhas Estratégicas do Diagnóstico. Com base nesses objetivos, foram definidos 14 Grupos de Análise de Propostas, orientados por temas específicos.

Os GAP tinham, em média, aproximadamente 23 membros (de um total de 448 participantes inscritos) escolhidos pelo Comitê Executivo. A tarefa de cada grupo foi identificar projetos e organizá-los por ordem de hierarquia. Após a entrega dos relatórios dos trabalhos elaborados pelo secretário executivo dos grupos, encerraram-se os trabalhos desses. Ao final da fase de Análise de Proposições (julho de 1995), os GAP haviam apresentado 511 propostas para a cidade, oriundas das sugestões dos membros de cada grupo, do material para orientação dos grupos preparado pelo Comitê Executivo e de cartas enviadas pela população ao Rio Sempre Rio. De posse da lista das propostas, o Comitê Executivo e a Equipe Técnica agruparam e selecionaram os resultados, obtendo 328 ações consideradas estratégicas. Essas ações foram agrupadas em 7 programas, 23 objetivos e 94 ações prioritárias, e então discutidas com o Conselho Diretor.

Em setembro de 1995, o Conselho da Cidade reuniu-se pela terceira vez para receber e homologar o Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. A reunião ocorreu no Palácio da Cidade, com a presença do governador do Estado do Rio de Janeiro, Marcello Alencar, do prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, César Maia, e de dois ministros federais. O documento homologado nessa reunião consistia num relatório contendo um Objetivo Central, que deveria ser atingido através de 7 estratégias compostas por um total de 21 ações, para os quais deveriam contribuir 61 ações constituídas de 159 projetos, numa estrutura hierárquica.

Com a entrega do Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro ao Conselho da Cidade, em setembro de 1995, o Rio Sempre Rio entrou na fase de Implementação do Plano, cujos objetivos eram a execução dos projetos já definidos. Para conseguir viabilizar o cumprimen-

to dessa meta, o Comitê Executivo passou a trabalhar na criação de novas instâncias temporárias: os Grupos de Impulsão e Acompanhamento (GIA), estruturados em torno de temas específicos. Paralelamente, o Comitê Executivo começou a identificar indicadores estatísticos que pudessem ser utilizados para avaliar o desempenho da Cidade do Rio de Janeiro e dos projetos definidos pelo Plano Estratégico.

Além dos grupos, as outras instâncias do Rio Sempre Rio continuaram se reunindo. Logo após a homologação do Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, o Conselho Diretor propôs, em reunião com o Comitê Executivo, que as ações fossem concentradas inicialmente em 36 projetos, do total de 159. Já o Consórcio Mantenedor continuou a cumprir a sua função de financiar as atividades do Rio Sempre Rio, inclusive registrando a ampliação do número de empresas participantes. Quanto aos trabalhos dos GIA, até o mês de fevereiro de 1996 haviam sido instalados 16 grupos, de um total de 26 previstos. Os trabalhos dos GIA diferenciaram-se dos grupos das fases anteriores (GD, GAP) porque não tinham datas-limite para a entrega de relatórios a serem utilizados como subsídios para a redação de um Plano Estratégico. Os trabalhos dos GIA consistiam em discutir os projetos que estavam em andamento na cidade e o que podia ser feito para estimulá-los, de uma forma ampla e pouco precisa. Na fase de Implementação dos projetos, o Conselho da Cidade reuniu-se mais duas vezes, em abril e outubro de 1996, para receber os documentos intitulados Relatório da Cidade nº 1 e Relatório da Cidade nº 2, respectivamente. Os Relatórios da Cidade são documentos que contêm indicadores do grau de realização dos projetos definidos pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, bem como outros dados estatísticos sobre a cidade.

Com a chegada do ano de 1997, iniciou-se com uma nova gestão municipal: Luiz Paulo Conde foi eleito sucessor de César Maia na Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro. O Rio Sempre Rio continuou os seus trabalhos no ano de 1997, entretanto, alguns dos responsáveis pela iniciativa de criar o Rio Sempre Rio passaram a envolver-se em outros projetos. No mês de fevereiro, o Executivo Municipal enviou à Câmara uma mensagem na qual insere-se o Projeto de Lei nº 4/97, propondo a criação de uma Companhia de Desenvolvimento Urbano. A Companhia de Desenvolvimento Urbano proposta é uma sociedade de economia mis-

ta, sob controle do Município do Rio de Janeiro ou entidades de sua administração direta. De acordo com o projeto, essa Companhia tem como objetivos a realização de ações na recuperação e no desenvolvimento de áreas de especial interesse urbanístico e turístico, objetivando melhorar o meio ambiente urbano, social e cultural.

Com uma proposta semelhante (fomentar o desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro), foi criada, no dia 16 de junho de 1997, uma Agência de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro (AD-URB), cujo parentesco com o Rio Sempre Rio é mais evidente. A AD-URB foi constituída por onze sócios fundadores, entre eles a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e outras instituições, quase todos ativos participantes dos trabalhos do Rio Sempre Rio. De acordo com seu Estatuto, a Agência é uma sociedade civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, e tem como objetivo principal a elaboração de projetos e programas com vistas à modernização e ao desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro, podendo para isto fazer parcerias e intercâmbios com instâncias governamentais, universidades e agências financiadoras.

Também no ano de 1997 surgiu uma outra iniciativa intimamente relacionada com o Rio Sempre Rio. A Secretaria Especial do Turismo e a Empresa Municipal de Turismo do Município do Rio de Janeiro S.A. (RIOTUR), com base na experiência do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, criaram uma estrutura para preparar um Plano de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro. O Plano de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro recebeu o nome de Plano Maravilha, e é definido como um "sistema participativo de tomada de decisões para definir os projetos-chave para o desenvolvimento turístico da cidade".

O financiamento das atividades referentes ao Plano Maravilha é semelhante ao utilizado para a preparação do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. O mesmo Consórcio Mantenedor do Rio Sempre Rio é responsável por $\frac{1}{3}$ das despesas do Plano Maravilha. A Prefeitura Municipal arca com mais $\frac{1}{3}$ das despesas e a Embratur com o $\frac{1}{3}$ restante. Além do Consórcio Mantenedor e da Consultoria Externa,³ organização para a realização do Plano Maravilha conta ainda com um Conselho Diretor composto por empresas de diversos setores.

A metodologia do Plano de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro é semelhante à utilizada pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Também foi contratada a consultoria catalã, tendo à frente Manuel de Forn e Manuel Herce, presentes na assessoria metodológica desde o início das atividades do Rio Sempre Rio. Os trabalhos do Plano de Turismo envolveram a elaboração de um Diagnóstico do setor de turismo na cidade, contendo pontos fortes, fracos e sugestões, agrupados em seis grandes temas, ou estratégias, cada um correspondente a uma Comissão de Diagnóstico. A partir dos pontos identificados pelo Diagnóstico, novas Comissões de Trabalho foram formadas para identificar quais ações devem ser realizadas e quais os responsáveis pela execução e financiamento de cada uma delas. O documento final, composto pela lista de todas as ações a serem desenvolvidas no setor de turismo da cidade do Rio de Janeiro, foi o Plano Maravilha – Plano de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro, cuja versão final ficou pronta no final de 1997.

Estratégias: do deliberado ao processual

A observação da trajetória estratégica da cidade do Rio de Janeiro, à luz dos conceitos de estratégia organizacional, permite identificar, no Rio Sempre Rio, diferentes aspectos teóricos. Em uma observação mais superficial, o Rio Sempre Rio pode ser entendido como uma organização criada para redigir um documento formal (o Plano Estratégico) e implementar as ações nele descritas. Afinal, a trajetória do Rio Sempre Rio conta com grande parte das características descritas na literatura sobre planejamento estratégico, incluindo aí seus defeitos e qualidades.

Entretanto, o conhecimento da literatura mais recente sobre estratégia organizacional permite a identificação de estratégias processuais durante a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Mais do que a simples redação de um plano, a trajetória do Rio Sempre Rio revela a intenção de permitir que pequenas iniciativas de sucesso terminem por se tornar grandes orientações estratégicas.

O trabalho de Bryson (1989) trata da transposição da tecnologia de planejamento estratégico empresarial para organizações públicas e sem fins lucrativos. O roteiro prescrito por Bryson como um planejamento estraté-

gico efetivo para organizações públicas e sem fins lucrativos é um processo que consiste de oito etapas, que podem ser observadas na descrição do caso em estudo. O projeto Rio Sempre Rio efetivamente percorreu a maior parte destas etapas de planejamento para a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Desde os acordos iniciais entre a Prefeitura, a ACRJ e a FIRJAN, passando pelo desenvolvimento de missão e valores quando da redação dos objetivos do plano, até o desenvolvimento de estratégias prontas em função de um diagnóstico, o percurso do Rio Sempre Rio pode ser claramente classificado como um esforço de importantes atores sociais para tentar responder aos desafios do desenvolvimento urbano.

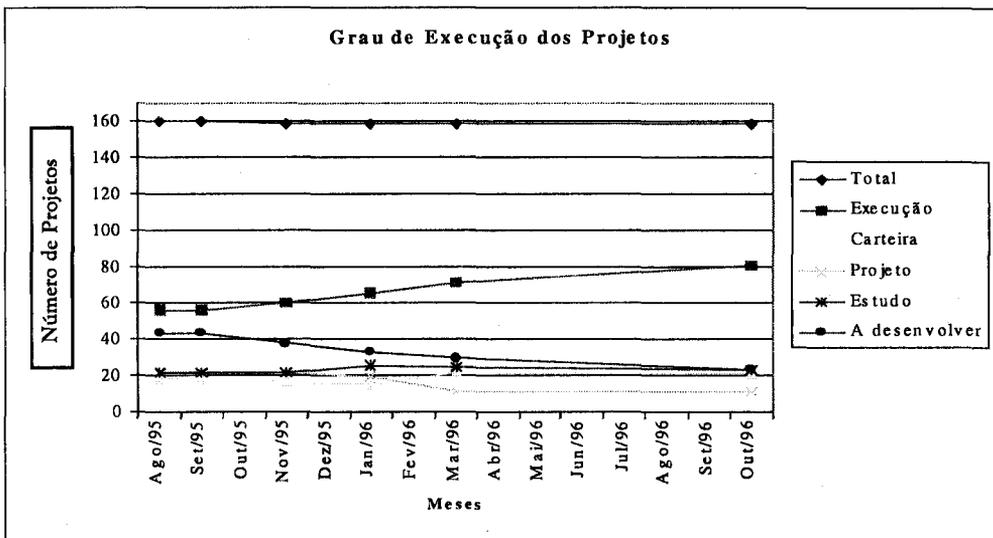
Entretanto, da mesma forma como o Rio Sempre Rio, ao produzir o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, seguiu proximamente a metodologia prescrita por Bryson, também incorreu nas falhas fundamentais do planejamento estratégico descritas por Mintzberg (1994), o que reforça seus laços de parentesco com a família dos planos estratégicos empresariais.

De acordo com Mintzberg (1994), há uma incompatibilidade fundamental entre planejamento estratégico e pensamento estratégico: esta é a grande falácia⁷ do Planejamento Estratégico. A atividade de planejamento relaciona-se com análise, ou seja, a quebra de um objetivo em vários passos, formalizando-os para que possam ser implementados de forma quase automática. Já o pensamento estratégico envolve síntese ou a reunião de percepções, dados e metas em torno de padrões de ação. O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, ao propor estratégias para o desenvolvimento da cidade, adota uma postura de análise, pois decompõe um objetivo central sucessivamente em 7 estratégias, 21 objetivos, 61 ações e 159 projetos. Isto é, o Objetivo Central será atingido ao se seguir cada uma das 7 estratégias, que envolvem objetivos específicos e independentes, que por sua vez serão atingidos por grupos particulares de ações contemplando projetos específicos.

O estudo do projeto Rio Sempre Rio aponta indícios de outras falácias descritas por Mintzberg: uma delas é a falácia da previsão por assumir que é possível prever o futuro com precisão, ou seja, que as ações descritas pelos planos sejam adequadas a um futuro que é incerto. Dados colhidos em entrevistas revelaram que o próprio diagnóstico e muitos dos projetos possivelmente estavam adequados a uma realidade que não correspondeu

ao momento de implementação das ações do Plano. Outra falácia é a que aponta o pressuposto do destacamento entre formulação e implementação, estratégias e operações. Há indícios de que a metodologia utilizada pelo Rio Sempre Rio compartilha deste pressuposto: na fase de proposições, foram mobilizados cidadãos em diversos grupos de trabalho para identificar projetos a serem implementados posteriormente. Entretanto, em geral, os responsáveis pela implementação dos projetos eram terceiros que não estavam envolvidos na formulação.

Finalmente, a falácia da formalização intrínseca ao planejamento estratégico é, na visão de Mintzberg, a crença em sistemas formais e rotinizados como as melhores ferramentas da gestão estratégica. O Rio Sempre Rio definiu procedimentos para cada uma das etapas de planejamento, com o objetivo de definir quais os projetos estratégicos para a cidade e, em seguida, garantir que eles fossem implementados. Entretanto, uma análise da evolução do grau de execução dos projetos pode trazer interessantes conclusões. O gráfico seguinte indica o grau de execução dos projetos do Plano Estratégico ao longo do tempo:



Fonte: Rio Sempre Rio, dados compilados.

Tendo em mente que o Relatório Final do Plano Estratégico foi entregue em setembro de 1995, pode-se observar no gráfico que o número de

projetos em execução efetivamente aumentou até o mês de outubro de 1996. Essa época corresponde à fase de implementação do Plano Estratégico, quando os Grupos de Impulsão e Acompanhamento já se reuniam. Entretanto, o Plano já é lançado com um grande número inicial de projetos em execução. Ou seja, independentemente dos trabalhos do Plano Estratégico, a maior parte dos projetos já existia e estava em execução, mesmo de acordo com os documentos oficiais. Este fato vai de encontro à crença de que a gestão estratégica é aquela baseada no Planejamento Estratégico.

A aplicabilidade da literatura sobre planejamento estratégico organizacional, demonstrada a partir dos trabalhos de Bryson e Mintzberg⁸, indica como o Rio Sempre Rio, ao concentrar esforços para a elaboração de um plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro, o faz assumindo a cidade como uma grande organização. Entretanto, o projeto Rio Sempre Rio, criado com a intenção de realizar uma atividade de planejamento estratégico, terminou por apresentar outras formas de estratégias, menos determinísticas e mais construtivistas. São estratégias que vão sendo construídas ao longo da ação, ou, nas palavras de Avenier (1997), as “estratégias que se fazem ao caminhar” (algo semelhante aos versos famosos do poeta espanhol Antônio Machado: “caminante no hay camino; el camino se hace al andar”).

Mais precisamente, foram aqui identificadas duas formas de estratégias organizacionais: as estratégias tateantes e as estratégias emergentes. Desde o acordo inicial para a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, verificou-se a convocação de novos atores para a definição dos projetos considerados estratégicos para a cidade. A Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) foram convocadas pela Secretaria de Municipal de Urbanismo para a criação do Núcleo Promotor do Plano Estratégico. A esse núcleo promotor coube a tarefa de mobilizar empresas públicas e privadas com o objetivo de custear a montagem da estrutura organizacional do Rio Sempre Rio. Dessa forma, realizou-se a inclusão de agentes privados na atividade de planejamento da cidade, inclusive com o financiamento das atividades. As empresas integrantes do Consórcio Mantenedor do Plano, existente até o fim do período em análise, contribuíram financeiramente para o andamento das atividades.

Pode-se identificar assim a existência de uma estratégia tateante no Rio Sempre Rio. Como mostra Avenier (1997), um plano estratégico é uma disposição organizacional possível para o surgimento de uma estratégia processual, pois pode funcionar como um “espaço de debates” para a troca de iniciativas e experiências de sucesso, e também um “espaço de reflexão”, de modo a sistematizar experiências que antes ocorriam de forma desordenada. Nas reuniões do Conselho Diretor discutiam-se o andamento dos trabalhos de elaboração do Plano Estratégico, bem como outros temas relacionados à vida da cidade. Os trabalhos encaminhados para aprovação pelo Conselho da Cidade, por exemplo, eram discutidos previamente pelo Conselho Diretor. Após a redação final do Plano, o Conselho Diretor continuou a reunir-se e debater sobre a cidade. Nesse sentido, a formação de uma estratégia não é a proposição de projetos elaborados, e sim a possibilidade de reflexão sobre ações antes dispersas. Tal foi a importância do funcionamento do Conselho Diretor que este continuou a funcionar com suas reuniões mensais, mesmo após a redação final do Plano. O funcionamento contínuo do Conselho Diretor mostra como esse foi um espaço de debate ativo. Como estratégia tateante e espaço de negociação e debate, a experiência mais bem-sucedida do Rio Sempre Rio parece terem sido as reuniões do Conselho Diretor, apesar de críticas em relação à sua composição (predominância de elites da cidade). O Conselho Diretor pode ter sido um ponto de partida para diversas iniciativas que deram andamento ao projeto estratégico da cidade do Rio de Janeiro.

Um último ponto importante é que, efetivamente, pelo menos duas iniciativas significativas pela participação e envolvimento de recursos não constam de nenhum dos principais relatórios produzidos pelo Rio Sempre Rio. Tais iniciativas não foram previstas ou propostas no Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro (1995), não estão listadas entre os 159 projetos básicos do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1995/96) e nem são mencionadas nos Relatórios da Cidade 1 e 2 (1996). A criação da Agência de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro e o a realização do Plano de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro (Plano Maravilha) não haviam sido previstas previamente, apesar de todo o esforço de planejamento que envolveu, entre outros recursos, “1.238 cidadãos em 50.000 horas de trabalho voluntário”, de acordo com os documentos oficiais. Tais fenômenos revelam a presença de estratégias emergentes (no sentido de Mintzberg) também no projeto Rio Sempre Rio.

Considerações Finais

O ponto de partida para o estudo de caso sobre o Rio Sempre Rio foi a intenção de se descrever e analisar um plano estratégico, e os passos que permitiram a sua consecução. Entretanto, ao longo do processo da pesquisa e à medida em que foram levantados os dados, foi ficando cada vez mais clara a insuficiência do modelo conceitual sobre planejamento estratégico para a compreensão da trajetória do Rio Sempre Rio. Dessa forma, sem abandonar o estudo de um plano estratégico, este trabalho procurou compreender outros tipos de estratégias e configurações organizativas que surgiram ao longo do período estudado.

Confrontados os dados colhidos em campo⁹ com a literatura sobre planejamento estratégico, percebeu-se que o Rio Sempre Rio efetivamente cumpriu as prescrições fundamentadas na teoria. O modelo de planejamento estratégico utilizado aproxima-se de recomendações registradas na literatura. Entretanto, ao basear-se em um modelo de planejamento estratégico cuja origem encontra-se no mundo empresarial, o Rio Sempre Rio também incorreu nas dificuldades e erros inerentes a essa técnica de gestão. Novamente, os dados coletados confirmam a teoria sobre planejamento estratégico. Contudo, desta vez, trata-se da literatura crítica.

Como resultado, é difícil afirmar com precisão se os projetos que estão descritos no documento intitulado Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro são realmente os que são considerados estratégicos para a cidade. Mais ainda, é problemático determinar se as atividades do Rio Sempre Rio, especialmente os trabalhos dos Grupos de Impulsão e Acompanhamento, tiveram uma participação decisiva na impulsão dos projetos. Como uma estratégia deliberada, ou seja, a intenção de se identificar e "fazer acontecer" um grande número de projetos para a cidade do Rio de Janeiro, o Plano Estratégico pareceu pouco eficiente. Houve estratégias intencionais que efetivamente foram realizadas, mas essas não foram as mais significativas da trajetória do Rio Sempre Rio.

Durante o trabalho de pesquisa, foi muito mais evidente o funcionamento de estratégias processuais no Rio Sempre Rio, e que não foram fruto de um esforço concentrado de planejamento. Essas estratégias foram fruto da organização denominada Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, mas não propriamente da atividade de planejamento estratégico. As

estratégias processuais foram a expressão de um processo de aprendizado por parte dos atores e organizações que fizeram parte desse projeto.

Algumas instâncias do Rio Sempre Rio, especialmente o Conselho Diretor, funcionaram como um espaço de reflexão e debate onde foram discutidas as iniciativas que ocorriam na cidade. Atores sociais que, provavelmente, não se reuniram de outro modo, encontravam-se mensalmente, com o objetivo de debater sobre a cidade do Rio de Janeiro. A conjuntura econômica da cidade e do estado, os projetos de sucesso e possíveis projetos futuros são exemplos de alguns dos temas tratados durante as reuniões. Tal situação foi bastante propícia à colocação em prática de uma estratégia tateante, em que as intervenções planejadas para a cidade puderam ser reconsideradas incessantemente à luz das novas situações que emergiam. A partir do Conselho Diretor surgiram iniciativas que não haviam sido idealizadas ou mencionadas no Plano Estratégico, tais como o Plano de Turismo ou a Agência de Desenvolvimento Urbano. Esses fatos podem ser classificados como estratégias emergentes: são estratégias que emergiram a partir de um ambiente propício a tal.

Notas

* Este trabalho faz parte do projeto integrado "Cidades Estratégicas: Organizações e Desenvolvimento Local" do Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais (NEPOL) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

¹ O nome da sociedade civil resultante do consórcio é Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Rio Sempre Rio é um "slogan" adicionado ao nome oficial. Neste trabalho a sociedade civil Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro será referida como Rio Sempre Rio. Com isto, objetiva-se evitar possíveis dúvidas entre a organização denominada Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e o relatório impresso intitulado de Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

² Os projetos Rio-Cidade e Favela-Bairro, pelo grande impacto na cidade do Rio de Janeiro e pela ampla divulgação, merecem estudos particulares e aprofundados, que fogem aos objetivos deste trabalho.

³ Sobre o assunto, destaca-se o trabalho de Vainer (1996).

⁴ Fortaleza anunciou o lançamento de seu Plano Estratégico em fevereiro de 1998 e Salvador prepara-se para lançar um plano semelhante.

⁵ César Maia (1993-1997); Luiz Paulo Conde (1997-2000).

⁶ Os dados contidos nesta seção foram levantados a partir da investigação documental dos textos divulgados pelo Rio Sempre Rio e por um conjunto de entrevistas (César Maia, Humberto Mota, Bernardo Horta, Rodrigo Lopes, Ricardo Rebouças, André Urâni, Verena Carvalho, Carlos Vainer, Rubem César Fernandes, Victor Zveibil, Grazia di Grazia, Marcos de Faria, Flávia Lucena).

⁷ Deve-se enfatizar fortemente que essas falácias são inerentes ao planejamento estratégico em geral na visão de Mintzberg, e não uma particularidade do caso aqui em análise.

⁸ Incluindo-se aí prescrições e críticas.

⁹ Entrevistas e documentos.

Referências Bibliográficas

- ANSOFF, Igor. *Estratégia Empresarial*. São Paulo, McGraw Hill, 1977.
- ANSOFF, Igor; DECLERK, Roger; HAYES, Robert (Orgs.). *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. São Paulo, Atlas, 1981.
- AVENIER, Marie-José. Une conception de l'action stratégique en milieu complexe: la stratégie tâtonnante. In: AVENIER, Marie-José (Org.). *La Stratégie "Chemin Faisant"*. Paris, Economica, 1997.
- _____. La "Stratégie Tatonnante": des interactions récursives entre vision et action stratégiques. Note de Recherche. Aix en Provence, GRASCE, 1996.
- BRANDENBURGER, Adam; NALEBUFF, Barry. The Right Game: Use Game Theory to Shape Strategy. *Harvard Business Review*, v.73, n. 4, p. 57-71, July/August 1995.
- BRYSON, John. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass, 1989.
- _____. A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations. *Long Range Planning*, v.21, n.1, p.73-81, February, 1988.
- BRYSON, John; ROERING, William. Initiation of Strategic Planning by Governments. *Public Administration Review*, v.48, n.6, p.995-1004, November/December 1988.

- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, p.152-166, Julho 1996.
- FISCHER, Tânia. A cidade como teia organizacional: inovações, continuidade e ressonâncias culturais – Salvador, BA, cidade *puzzle*. *Revista de Administração Pública*, v.31, n.3, p.74-88, Maio/Junho 1997.
- _____. Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas: Aprendendo com Fragmentos e Reconfigurações do Local. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão Contemporânea; Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- HAMEL, Gary. Strategy As Revolution. *Harvard Business Review*, v.74, n.4, p. 69-82, July/August 1996.
- MARTINET, Alain. Pensée Stratégique et rationalités. Un examen épistémologique. Communication à la Pré-conférence de l'AIMS, Montréal, 26-29/09/1996.
- MINTZBERG, Henry. *The Rise and Fall of Strategic Planning; reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York, The Free Press, 1994.
- _____. *Mintzberg on Management; Inside Our Strange World of Organizations*. New York, The Free Press, 1989.
- MINTZBERG, Henry; JØRGENSEN, Jan. Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión e Política Pública*, v. 4, n. 1, p.25-46, primer semestre de 1995.
- PORTER, Michael. What Is Strategy? *Harvard Business Review*, v.74, n.4, p. 61-78, November/December 1996.
- PYCROFT, Christopher. Partenariats locaux et alliances stratégiques en matière de développement économique: la nécessité des contrôles en matière de développement économique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, v.62, n.1, p.129-145, Mars 1996.
- VAINER, Carlos. Os Liberais Também Fazem Planejamento Urbano: glosas ao 'Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro'. *Proposta*, n.69, p.28-34, Junho 1996.