

Novos desafios à administração estratégica de políticas públicas e projetos urbanos

New challenges to strategic management of public policies and urban projects

*Luciane Teresa Salvi**
*Letícia Peret Antunes Hardt***
*Denis Alcides Rezende****
*Carlos Hardt*****

Resumo

A compreensão dos fatores que direcionam e estimulam o crescimento das áreas urbanas é fundamental para a construção de cidades socialmente justas, sustentáveis e democráticas. Sob esta ótica, o objetivo deste trabalho consiste em sistematizar alguns tópicos importantes para o entendimento dos aspectos que influenciam o desenvolvimento das cidades brasileiras. Envolvendo o debate da problemática sobre gestão urbana, a pesquisa se volta a marcos legais, bases técnicas e questões fundamentais do tema, relacionadas aos âmbitos acadêmico, político, administrativo e social. Para tanto, utilizou-se do método de estudo bibliográfico, reiterando-se a importância da cidade como alvo de análise sistemática, conduzida por grupo multiprofissional. Essas reflexões favorecem a produção de material representativo da realidade urbana brasileira, apresentando subsídios às ações dos gestores municipais e fomentando discussões entre a população, a qual deve ser chamada à participação ativa nos processos decisórios de gestão, pois, somente conhecendo o espaço que habita, o cidadão poderá discutir e decidir o tipo de cidade que deseja, garantindo um ambiente de qualidade para si e para as futuras gerações.

Palavras-chave: desenvolvimento das cidades; administração estratégica; gestão urbana.

Abstract

Understanding the factors that guide and stimulate the growth of urban areas is essential to the construction of socially just, sustainable, democratic cities. From this point of view, the study tries to systematize some important topics to understand aspects influencing the development of Brazilian cities. Research involving a debate on the problems of city management looks at legal frameworks, technical fundamentals and basic issues on the subject related to academic, political, administrative and social aspects. The method used was a review of literature, reiterating the importance of the city as a target of systematic analysis, led by a multi-professional group. These reflections favor the production of representative material on Brazilian urban reality, providing further information for the actions of municipal managers, and fostering discussions among the population, which must be called to participate actively in management decision-making processes, since it is only by knowing the space they inhabit that citizens will be able to discuss and decide on the type of city they wish to have, ensuring a quality environment for themselves and future generations.

Key words: city development; strategic administration; urban management.

* Arquiteta e urbanista, Mestranda em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, autônoma na elaboração de Planos Diretores Municipais.

** Arquiteta e urbanista, Doutora em Ciências Florestais pela Universidade Federal do Paraná. Professora Titular do Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUC/PR.

*** Pós-doutor em Administração (FEA/USP). Professor e Pesquisador da PUCPR.

**** Arquiteto e urbanista, Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Diretor Executivo do Instituto Internacional de Gestão Técnica do Meio Urbano.

Introdução

A complexidade dos agrupamentos urbanos e seu acelerado crescimento têm impossibilitado à cidade cumprir, de forma adequada, sua função social. Sua expansão desordenada, sem controle por parte dos administradores públicos, gera os mais diversos problemas de ordem social, ambiental, de segurança, de infraestrutura e territorial, dentre outros.

Segundo Rattner (2001), as decisões sobre a organização do espaço e da vida social e cultural ultrapassam a competência técnico-instrumental dos planejadores e administradores urbanos, sendo necessária a implementação de um novo conceito de poder político comunitário local, que propicie o diálogo, a comunicação e a interação consciente de toda a comunidade.

Nesse contexto, restabelecer a ordem urbanística das cidades representa um grande desafio aos administradores públicos e aos cidadãos.

Torna-se urgente, portanto, compreender os fatores que direcionam e estimulam o crescimento das áreas urbanas, analisando-se os diversos fatores envolvidos. Assim, este trabalho visa reunir e revisar alguns tópicos fundamentais à compreensão dos aspectos que influenciam o desenvolvimento das cidades brasileiras, sistematizando informações e fornecendo subsídios ao processo de gestão urbana.

Atenção particular é atribuída à legislação que norteia este processo, aos instrumentos disponíveis para o alcance das suas metas e a alguns conceitos referenciais, dentre os quais se destaca a importância da participação popular.

Para o desenvolvimento da pesquisa utilizou-se o método de estudo bibliográfico, com a reunião de materiais de diferentes procedências, inclusive de fontes disponibilizadas em meio eletrônico.

1 Metodologia da pesquisa

O estudo bibliográfico, método utilizado para a pesquisa, considera a interpretação de termos fundamentais ao objeto de análise para comparação e aproximação de conceitos e características (GIL, 2002).

Dessa forma, reitera-se a importância da cidade como alvo de análise sistemática, conduzida por grupo multiprofissional. Essas considerações possibilitam a produção de material representativo da realidade urbana brasileira, estabelecendo subsídios às ações da gestão municipal, fomentando discussões e instigando a população para sua participação ativa nos processos decisórios de gestão, pois somente com base no conhecimento do seu espaço de vivência o cidadão poderá discutir e decidir o destino da sua cidade, garantindo um ambiente de qualidade para si e para as futuras gerações.

O método da pesquisa possui ênfase no modelo indutivo, favorecido pelas experiências vivenciadas dos autores, procurando formas de satisfação das necessidades de informações dos gestores públicos municipais, enquadrando-se, portanto, na tipologia de pesquisa qualitativa (LAKATOS; MARCONI, 2005). Também é aplicada (SILVA e MENEZES, 2001), pois se volta especialmente às ações das administrações públicas municipais.

Assim, abrange uma visão de multimétodos para atender aos objetivos propostos, mesclando abordagens e integrando instrumentos indissociáveis de pesquisa (VERGARA, 2005).

2 Marcos legais

O preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, explicita claramente sua finalidade precípua, ou seja, a instituição de:

[...] um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (BRASIL, 2002a, p.15).

Para tanto, a Carta Magna foi organizada em nove títulos, cujos principais referenciais encontram-se sintetizados no quadro 1.

TÍTULO	CONTEÚDO BÁSICO
I Dos Princípios Fundamentais	Reafirmação do País como um Estado Democrático de Direito (art. 1º), seus fundamentos – dentre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana – e objetivos (art. 3º), salientando-se o compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais; e com a promoção do bem de todos, sem discriminações ou preconceitos de quaisquer formas.
II Dos Direitos e Garantias Fundamentais	Atribuição tanto à coletividade quanto ao indivíduo de uma série de direitos e deveres a serem exercidos perante o Estado ou de particulares.
III Da Organização do Estado	Delimitação da organização político-administrativa do Estado Brasileiro, estruturando-o em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas entidades administrativas subordinadas (autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas).
IV Da Organização dos Poderes	Constituição, modo de investidura, responsabilidades e atribuições dos Poderes do Estado, representados pelo Legislativo, Executivo e Judiciário.
V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	Condições ímpares mediante as quais podem ser temporariamente suspensos os direitos assegurados à coletividade e aos indivíduos, bem como o modo como essa defesa é exercida por meio das Forças Armadas.
VI Da Tributação e do Orçamento	Definição de regras para a fixação de despesas públicas e previsão de receitas integrantes do orçamento, impondo-se, inclusive, limites ao Estado, a fim de coibir ímpetos confiscatórios.
VII Da Ordem Econômica e Financeira	Estabelecimento de princípios da atividade econômica do Estado, a fim de assegurar existência digna a todos. Ao lado da política urbana, alinham-se as políticas agrícola e fundiária e da reforma agrária, bem como as regras para o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional.
VIII Da Ordem Social	Definição tanto de normas de tutela dos interesses sociais, sendo estruturada a Seguridade Social, que tem na solidariedade coletiva a base de seu custeio, quanto de diretrizes para o desenvolvimento da educação, da cultura e do desporto, bem como da ciência e da tecnologia.
IX Das Disposições Constitucionais Gerais	Inclusão de normas complementares, normalmente relacionadas aos demais títulos.

QUADRO 1- REFERENCIAIS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

FONTE: Elaborado a partir de Brasil (2002a)

Depreende-se, portanto, que a Constituição Federal coloca o homem como centro das ações do Estado, considerando-o como parte de uma coletividade, de modo a se promover o bem comum e vida digna a todos. Neste âmbito, o legislador constituinte incluiu os direitos sociais, nacionalidade e partidos políticos, dentre outros fundamentos.

Com a definição dos centros de tomadas de decisões, que influenciam diretamente a coletividade, e a partir de conceitos que se estendem desde a defesa do meio ambiente até a política de desenvolvimento urbano, tem-se que, por um lado, se deverá privilegiar o desenvolvimento econômico da região, mas, por outro, se deverá realizá-lo de modo sustentável.

Ao lado das normas para a ordem social, são explicitadas regras que determinam a obrigatoriedade da proteção ao meio ambiente, à família, ao adolescente, ao idoso e ao índio.

A Constituição Federal de 1988 incluiu, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo específico que trata da política urbana, inserido no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira –, que define questões relacionadas ao plano diretor municipal, à propriedade urbana, às desapropriações de imóveis nas cidades e ao direito do Poder Público municipal de exigir o adequado aproveitamento de lotes urbanos pelos seus proprietários.

Os instrumentos municipais buscam garantir o direito à cidade e assegurar sua função social, assim como da propriedade, resultando na democratização da gestão urbana. No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica e de abrangência nacional, que definisse e viabilizasse a aplicação dessas medidas por meio de instrumentos adequados.

Assim, surge uma legislação infraconstitucional, a Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, fornecendo aos municípios as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana, sem, contudo, interferir na autonomia dos entes federativos (BRASIL, 2002b).

Os instrumentos do referido Estatuto podem ser reunidos de acordo com sua aplicabilidade em três grandes grupos: aqueles que se destinam a coibir as ações especulativas do mercado imobiliário; os que cuidam da regularização fundiária de áreas ocupadas e aqueles que prevêem a participação do cidadão nos processos decisórios de gestão. Alguns destes instrumentos encontram-se reunidos no quadro 2.

INSTRUMENTOS		
Coibição de Ações Especulativas	Tratamento de Questões Fundiárias	Promoção da Participação do Cidadão
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Edificação compulsória ▪ Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) progressivo no tempo ▪ Desapropriação com pagamento em títulos ▪ Parcelamento compulsório ▪ Outorga onerosa do direito de construir 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usucapião urbano ▪ Estudo de impacto de vizinhança (EIV) ▪ Desapropriação para fins de reforma urbana ▪ Transferência do direito de construir ▪ Concessão de uso especial para fins de moradia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselhos ▪ Audiências e consultas públicas ▪ Iniciativa popular ▪ Gestão orçamentária participativa ▪ Veto ao Plebiscito e Referendo

QUADRO 2 - INSTRUMENTOS DA LEI FEDERAL Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 - ESTATUTO DA CIDADE

FONTE: Elaborado a partir de Brasil (2002b)

A aprovação desse marco legal representou o início de uma nova trajetória para as cidades brasileiras. O desafio seguinte consiste em promover sua implementação, com a aplicação de seus instrumentos no intuito de responder positivamente à reconstrução da ordem urbanística nacional.

3 Bases técnicas

A estratégia pode ser interpretada como forma de pensar o futuro, integrada no processo decisório, com base em procedimentos formalizados e articuladores de resultados e em programação específica. Pode ser entendida, portanto, como um padrão ou um plano que integra, de forma coesa, os objetivos, políticas e ações de determinada organização (MINTZBERG e QUINN, 2001).

As estratégias podem ser resultantes de um processo consciente e planejado ou estar implicitamente inseridas, mas internalizadas na cultura do município e de seus gestores, como uma força que interliga ambientes externos e internos (MINTZBERG, 1998). Compreendem um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento da organização, sendo vistas como uma ferramenta para tratamento das turbulências e das condições de mudanças que cercam as organizações (ANSOFF, 1983; CERTO; PETER, 1993).

Inserido nesse contexto, o **plano diretor municipal** é o instrumento constitucional de regulação da propriedade urbana (BRASIL, 2002a). Sua obrigatoriedade consta do inciso 1º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que exige a sua elaboração para municípios com mais de 20.000 habitantes. Posteriormente, com o Estatuto da Cidade, passou a ser exigido também para municípios: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos na Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2002b).

Os princípios constitucionais fundamentais norteadores do plano diretor são a função social da propriedade e da cidade, o desenvolvimento sustentável, a igualdade e a justiça social, além da participação popular. Portanto, sua elaboração deve considerar condições que extrapolem as questões fundiárias e territoriais, pois, ao agir sobre o espaço físico, repercute sobre as relações humanas que ali têm lugar. O tipo almejado de cidade, sua vocação, indução de desenvolvimento e garantia de vida digna aos cidadãos são alguns dos vários aspectos sobre os quais os planos diretores têm direta influência.

O processo de elaboração de um plano diretor deve ser conduzido pelo Poder Executivo municipal, de forma

articulada com os representantes do Poder Legislativo e com a sociedade civil. É fundamental que todas as etapas sejam executadas e acompanhadas pelas equipes técnicas da Prefeitura Municipal e pelos cidadãos.

Quatro etapas são fundamentais para a elaboração de um plano diretor. A primeira consiste na realização de leituras técnicas e comunitárias para pleno entendimento sobre a situação do município, tanto da sua área urbana como da rural.

A segunda compreende a formulação de propostas e sua respectiva pactuação, sendo estabelecidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município.

Num terceiro momento, são definidas as ferramentas que viabilizam as intenções expressas no plano diretor. Para tanto, são utilizados os vários instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, vários deles estruturados em legislação específica.

Por fim, é estruturado o sistema de gestão e planejamento, com determinação das formas de participação da população e de monitoramento e implementação do plano diretor, com indicação da promoção dos ajustes necessários ao longo do tempo (retroalimentação), configurando-se, assim, o processo contínuo e integrado (HARDT, 2006).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios um grau maior de autonomia que aquele anteriormente existente. Hoje, eles têm plena competência para planejar e executar as soluções para as suas necessidades, de modo a satisfazer o interesse local. Tal autonomia é reflexo de sua capacidade de auto-organização, por meio da edição de sua própria Lei Orgânica.

Como um dos pontos de partida do planejamento municipal, pode-se destacar a **regulamentação orçamentária**, que estabelece o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (VAINER *et al.*, 2005).

O Plano Plurianual define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de

capital e outras decorrentes e relativas a programas de duração continuada. É o instrumento de planejamento estratégico das ações do município para um período determinado.

Enquanto o PPA compreende metas para o exercício de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias abrange metas e prioridades para o exercício financeiro corrente, que, por sua vez, tem seus recursos alocados pela Lei Orçamentária Anual.

Atualmente, a obediência à previsão orçamentária, exigência da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é essencial aos municípios, uma vez que a execução das ações governamentais está condicionada ao previsto no PPA, na LDO e na LOA.

A desobediência a essas previsões, seja por desvio de finalidade, seja por extrapolação dos recursos alocados, implica responsabilidade dos gestores públicos. Entretanto, este aspecto não é suficiente para assegurar o pleno emprego das verbas municipais no atendimento das demandas sociais e urbanas. Existem alguns obstáculos que estão associados às próprias características dos processos de elaboração e execução orçamentárias.

Loureiro (2001) *apud* Franzese e Pedroti (2005) afirma que o caráter genérico com que é elaborada a previsão orçamentária, sem um planejamento efetivo, acaba por reduzir o PPA e a LDO a meros instrumentos de intenções governamentais, limitando sua eficiência.

Outro fator que compromete a efetividade do processo de planejamento orçamentário municipal diz respeito à razão da Lei. Franzese e Pedroti (2005, p.224) comentam que "o orçamento é uma lei autorizativa, isto é, *autoriza*, mas não pode *obrigar* gastos", o que contribui para a dissociação entre o que é planejado e os resultados finais obtidos com a aplicação dos recursos.

Uma vez estabelecida uma adequada lei orçamentária pelo município, é viabilizado o caminho para que possa atender aos princípios definidos pelo artigo 182 da Constituição Federal, pelos quais a política

de desenvolvimento urbano, executada conforme diretrizes gerais fixadas em lei – Estatuto da Cidade – “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. O parágrafo 1º do citado artigo faz remissão ao plano diretor, a ser aprovado pela Câmara Municipal, afirmando que é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2002a, p.183).

Desse modo, a realização do planejamento municipal deve levar em consideração a construção de um plano diretor que obedeça aos preceitos delineados no Estatuto da Cidade, garantindo simultaneamente o desenvolvimento urbano e o bem-estar dos habitantes.

O **planejamento estratégico municipal** é um processo dinâmico e interativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações do município. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com amplo envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. Trata-se de um projeto urbano global, que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais, numa forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE e CASTOR, 2006).

Assim como o plano diretor, o planejamento estratégico municipal (PEM) também é considerado um instrumento de gestão e tem relações estratégicas com a *new public management* (NPM). Esta teoria, também chamada de nova gestão pública, pressupõe a aplicação nas organizações públicas dos modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais. Também pressupõe aplicar os conceitos e preceitos do empreendedorismo nas iniciativas públicas (REZENDE e CASTOR, 2006).

O PEM propõe mudanças sobre a forma tradicional de gerenciar os municípios. Dentre as várias modificações propostas, podem ser citadas as constantes no quadro 3, a seguir.

TEMA	PROPOSTAS
Cidadão	Olhar o cidadão sob novo aspecto, como cliente
Autoridade	Delegar autoridade
Missão	Dar sentido claro à missão da organização pública
Normas	Substituir normas por incentivos
Orçamentos	Elaborar orçamentos baseados em resultados
Governo	Expor operações do governo à concorrência
Desafios	Procurar soluções de mercado e não apenas administrativas

QUADRO 3 - PROPOSTAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

FONTE: Elaborado a partir de Rezende e Castor (2006)

A implementação do planejamento estratégico em um município é uma atividade complexa. Envolve uma série de fatores, como o amplo conhecimento dos espaços físicos territoriais, das suas carências e potencialidades; o estabelecimento de metodologias, estratégias e controles; a administração de orçamentos limitados; e, o mais importante, o comprometimento das pessoas, pois é essencial a participação popular na criação e implementação desse processo.

4 Questões fundamentais

Sem pretender esgotar, ou mesmo tratar profundamente, os aspectos fundamentais da administração estratégica de políticas públicas e projetos urbanos, adiante são feitas reflexões sobre questões que cercam a gestão de cidades e municípios na atualidade, especificamente sobre os cunhos científico, político, administrativo e social.

4.1 Questão científica: estudando a cidade atual

A gestão da cidade do século XXI representa um significativo desafio aos administradores públicos. Isso se deve, em parte, à complexidade dos agrupamentos urbanos e ao seu acelerado crescimento, acompanhado pelo respectivo aumento de seus problemas.

Compreender os fatores que direcionam e estimulam esse crescimento, analisando-se necessidades,

carências, vocações, objetivos e valores, dentre vários outros aspectos, é fundamental para que se possam administrar os conflitos existentes e prevenir ou minimizar o surgimento de outros.

Lefebvre (1999) comenta a dificuldade de se interpretar o fenômeno urbano e a necessidade de se passar da fenomenologia à análise, bem como da lógica à dialética, para a realização de estudos nesta área. Cita, ainda, que tal fenômeno se apresenta como uma realidade global, que não pode ser apreendida de forma imediata, alertando sobre a conveniência de estudos em níveis sucessivos em direção ao todo global.

O processo de urbanização configura-se, assim, num excelente tema para estudos multidisciplinares, uma vez que envolve ampla gama de atores e de contextos históricos e culturais.

A cidade pode e deve ser analisada sob óticas diferentes, pois essas análises proporcionam avaliações e conclusões diversificadas, as quais auxiliam na construção do entendimento sobre sua realidade e perspectivas futuras.

Assim, o meio urbano pode ser visto sob os olhares da sociologia, já que é um ambiente onde têm lugar as relações humanas; da arquitetura, já que compreende os espaços que interferem nestas relações, e vice-versa; das engenharias, pois sua construção e funcionamento envolvem aspectos técnicos; da história, já que é um território onde o tempo se manifesta; da ecologia, pois as ações impactantes deste ambiente construído modificam o meio natural.

Muitas outras áreas do conhecimento se detêm sobre este tema, contribuindo para a elaboração de novas abordagens por meio da aplicação de seus métodos e saberes científicos.

Como exemplo dessa diversificação de abordagens pode-se citar a inovação de Odum (1988), ao analisar o ambiente urbano sob o olhar ecológico, avaliando a cidade como um sistema incompleto ou heterotrófico, dependente de grandes áreas externas para obtenção de energia, alimentos, água e outros materiais. O autor o diferenciou, porém, de um sistema natural pelo seu metabolismo mais intenso, sua expressiva necessidade de insumos e maior e mais prejudicial produção de resíduos.

Ainda sob o ponto de vista da ecologia, Celecia (1997) afirma que a cidade é um sistema aberto, em função dos fluxos, interações e trocas existentes, particularmente em relação a outros ecossistemas. Fazendo especial referência às matérias-primas que sustentam o consumo dos ambientes urbanos, salienta a importância desses fluxos de matéria e trocas energéticas.

Em contrapartida, Castells (1999) atribui um significado completamente distinto ao termo “fluxos”, traçando considerações sobre a nova conformação da cidade – informacional, a qual não representa uma forma propriamente dita, mas um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos.

A nova sociedade, segundo o autor, é construída em torno desses fluxos – de capital, informação, tecnologia, imagens, sons e símbolos –, onde:

os fluxos não representam apenas um elemento da organização social: são a expressão dos processos que dominam nossa vida econômica, política e simbólica. [...] Há uma nova forma espacial característica das práticas sociais que dominam e moldam a sociedade em rede: o espaço de fluxos. O espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos (CASTELLS, 1999, p.436).

Esses são alguns exemplos que demonstram como o processo de urbanização representa um amplo tema de estudo, de repercussões e interpretações diversificadas e complexas. Essa complexidade, por sua vez, exige uma cooperação multidisciplinar para a promoção de um entendimento sobre esse fenômeno; todavia, como afirma Lefebvre (1999, p.57), “cada especialidade deve levar a utilização de seus próprios recursos até o limite para atingir o fenômeno global, mas nenhuma dessas ciências pode pretender esgotá-lo”.

4.2 Questão política: reforçando o município

A Constituição Federal de 1988 consagrou o município como entidade indispensável ao sistema

federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia.

Segundo Moraes (2005, p.254):

[...] não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.

De acordo com o autor, a autonomia municipal configura-se pela capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração, da mesma forma que os Estados-membros da União.

Por auto-organização, entende-se a possibilidade dos municípios se estruturarem adequadamente, a fim de que possam promover, com presteza, as obrigações a eles legalmente atribuídas, em consonância com o interesse local, por meio da Lei Orgânica Municipal e da edição de legislação municipal específica, compreendendo desde a disciplina dos órgãos da Administração Pública e regras do legislativo municipal, até a regulamentação orçamentária.

Desse modo, a Lei Orgânica Municipal permite que esses entes federativos atendam, de modo específico, às suas peculiares necessidades, satisfazendo o anseio local. Essa plena capacidade de gerir seus interesses, sem a interferência dos governos federal e estadual, corresponde à capacidade de autogoverno, representada pelo pleito direito, visando à escolha de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores para a gestão política, que definirão as prioridades do município e as atitudes a serem tomadas para atendê-las.

Por fim, a auto-administração corresponde à capacidade constitucionalmente conferida aos municípios de executar os planejamentos realizados – como frutos do processo político. O termo administração deve ser aqui entendido de modo amplo, abrangendo tanto a competência do poder executivo quanto a do legislativo.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, parte das decisões relativas à gestão municipal era tomada pelo respectivo Estado, de modo genérico e uniforme.

Entretanto, tais decisões, pelo próprio afastamento e desconhecimento das realidades peculiares de cada município e do interesse local, mostravam-se incapazes de solucionar as necessidades existentes. Com a ampliação da autonomia conferida pela Constituição Federal de 1988, tal deficiência foi relativamente contornada, permitindo-se que cada município, ciente de suas reais necessidades, construísse soluções adequadas aos seus problemas, inclusive por meio da elaboração de seus planos diretores.

Todavia, também é reconhecida e incorporada no texto constitucional a relevância da instância metropolitana, portanto supramunicipal (HARDT, 2004). Ao mesmo tempo, ressalta-se a importância do relacionamento interinstitucional dos municípios, essencial ao processo de planejamento e gestão, sendo as cidades, muitas vezes, dependentes de outros níveis de poder político-administrativo, como é o caso da segurança pública, previsto no artigo 144 da Constituição Federal, que atribui à União, aos Estados e aos Municípios a tarefa de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 2002a). Sob a ótica ambiental, e de acordo com o *caput* do artigo 23 e inciso VI da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados e Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL, 2002a, p.56). Isto reforça a importância da cooperação entre as entidades estatais, uma vez que os limites administrativos raramente coincidem com os contornos das unidades naturais do meio.

Tal inovação, ao lado da necessária e indispensável participação popular no planejamento municipal, cedeu aos municípios um importante papel na promoção do bem comum da sociedade.

Cabe ressaltar que essa participação popular também possui caráter inovador, sendo observada no texto do Estatuto da Cidade, o qual prevê a realização de um plano diretor participativo ao introduzir expressões como “gestão democrática”, que se dá por meio do

envolvimento da população e de associações representativas da sociedade civil, na formulação, execução e acompanhamento dos projetos do município.

Contudo, a aproximação entre o poder público e a população ainda encontra-se em estágio inicial, tendo repercussões apenas em escala municipal, o que representa um relevante desafio ao desenvolvimento urbano sustentável.

4.3 Questão administrativa: pensando a gestão pública

De acordo com Marini (2003), a sociedade atual atravessa um momento de transição, em que o modelo de sociedade industrial tem cedido lugar à sociedade da informação – ou do conhecimento.

Nessa transformação, não apenas o resultado da produção é distinto – o produto é a geração de um elemento intangível, o conhecimento –, mas também a maneira como as pessoas se posicionam na sociedade sofre modificações. Anteriormente, eram vistas como mão-de-obra; atualmente, como mentes pensantes.

Segundo o autor, esse processo gera alterações no modelo de gerenciamento da sociedade e do Estado. Surge, portanto, a necessidade de alinhamento de três elementos que passam por releituras: o modelo de gerenciamento das pessoas, a forma de administração pública e os novos papéis requeridos pelo Estado.

A era do gerencialismo – da década de 80 até os dias atuais – defende a implantação, em função do esgotamento do modelo burocrático, do modelo gerencial: o *new public management* (MARINI, 2003), conceito anteriormente abordado.

Também refletindo sobre a necessidade de reestruturação da organização do Estado, Jones e Thompson (2000) apresentam cinco definições que devem ser incorporadas a este processo: Reestruturação, Reengenharia, Reinvenção, Realinhamento e Reconceitualização, conceitos genericamente denominados os cinco “R”. Estas soluções são oriundas do mundo empresarial e buscam promover a maior eficiência do Estado.

A meta é a construção de um governo que prime pela qualidade dos serviços, promova a permanência de profissionais qualificados em seus quadros, aumente a satisfação de seus consumidores (cidadãos), utilize pensamento estratégico no seu planejamento e instale estruturas apropriadas de responsabilidades e de controle, além de reduzir o tempo do ciclo de aprendizado organizacional.

Mintzberg (1998) não trata de maneira específica os conceitos de cinco “R”, mas questiona a idéia de que o governo deva se tornar parecido com um empreendimento para se tornar eficiente.

Ao tratar de modelos para administrar governos, o autor afirma ser favorável ao tipo normativo, que valoriza a postura e não os números, sendo baseado em valores e crenças, pois as maiores carências se relacionam à dedicação e comprometimento humanos.

O que não pode ser negado é que as discussões sobre formas de gestão são resultantes da incapacidade apresentada pelo setor público em cumprir seus objetivos, sem atendimento satisfatório aos seus cidadãos.

Frente a esse desafio, haverá aqueles que, dotados de espírito empreendedor, se sentirão atraídos a pensar o governo de forma similar a um negócio, imaginando alcançar a eficiência e resultados típicos do setor privado. Em oposição, também será possível encontrar aqueles que, sabedores das funções sociais do Estado, não abdicarão dos ideais de promoção de igualdade social e não adotarão a lógica da relação entre custo e benefício na gestão pública.

O simples favorecimento do setor privado sobre a esfera pública não ajudará a sociedade, sendo necessário ter-se em mente que o objeto da democracia é o povo livre, e não instituições liberadas (MINTZBERG, 1998).

4.4 Questão social: promovendo a participação popular

A democratização do País na década de 80 foi responsável por gerar um processo de análise crítica do Estado, a qual discute questões como descentralização,

participação, transparência e relações público-privadas nas políticas. Dentre os vários aspectos considerados nos estudos que se seguiram, podem ser destacadas as questões relativas às demandas de consumo coletivo da população e aquelas referentes à participação e organização comunitária, constatando-se que o Estado tem capacidade limitada e que sua ação não supre as expectativas (MELO, 1999).

Somadas a essas questões de limitação da eficiência governamental, encontra-se a própria complexidade inerente às políticas públicas, como um conjunto de momentos não lineares, articulados e interdependentes (SILVA, 2001).

Em função desses aspectos, da ineficiência estatal e da complexidade das políticas públicas, cresce o interesse na discussão dessas questões e no desenvolvimento de mecanismos que promovam o alcance dos objetivos definidos pela administração. Neste período de discussões, é reconhecida a significativa importância da participação da população nos processos de gestão (MC, 2004).

Nesse contexto, surgem novos modelos de gestão, afirmando que é necessário planejar e saber gerir pessoas, tempo e recursos, sendo fundamental, acima de tudo, envolver a participação de vários atores, preferencialmente de formação multidisciplinar.

Não somente pessoas físicas, mas também jurídicas, devem ser envolvidas nos processos. Oliveira *et al.* (2004) afirmam que é positiva a integração de esforços públicos e privados em âmbito municipal e que, embora esta integração apresente desafios, possui também potencialidades inerentes à ação conjunta.

Frey (2004) comenta sobre duas vertentes que tratam da questão da governança nos dias atuais: uma que atribui maior importância ao aumento da eficiência nos aspectos governamentais e a outra que focaliza o potencial democrático das formas de administração.

A primeira vertente coincide com os ideais do Banco Mundial, o qual refere-se às novas práticas de governança – *good governance*. Nesta definição, presta-se destaque às condições de governabilidade e

à garantia de funcionamento do livre jogo das forças de mercado. A segunda, governança participativa, promove a prática democrática e enfatiza a interação entre os atores sociais (FREY, 2004).

Dowbor (1988) defende a importância da evolução da democracia representativa para a participativa, em que grande parte das opções concretas relacionadas às condições de vida e à organização do cotidiano são geridas pelos próprios cidadãos. Nas cidades mundiais, modo como o autor se refere às cidades atuais que sofrem as influências da globalização, o espaço comunitário deve surgir com força, ultrapassando a dicotomia entre Estado e empresa.

Segundo Cohn (1998), os governos locais têm constituído cenários de variedade de práticas sociais e experiências de novos modelos de gestão.

Norteados pelos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, vários centros urbanos e municípios enfrentaram o desafio de democratizar a própria máquina administrativa, a exemplo da adoção do orçamento participativo (OP) em Porto Alegre, do fortalecimento dos conselhos municipais em Santos, Recife e Fortaleza, e dos esforços para estabelecimento de novos padrões de parceria entre governo e comunidade em Recife. Estas experiências concretas de participação popular são alvos de estudos e recebem, naturalmente, críticas. O orçamento participativo, experiência de participação “mais estudada no Brasil e talvez no mundo” (FREY, 2004), não é exceção.

No quadro 4 são reunidas algumas das considerações que avaliam o orçamento participativo em seus diferentes aspectos.

A definição de gastos determinada pelo OP, a qual é incluída na proposta de Lei Orçamentária pelo Poder Executivo, pode ser geradora de controvérsias junto ao Legislativo Municipal.

Uma vez encaminhada à Câmara Municipal, não parece justo que esta ignore a deliberação popular e atribua novos destinos às aplicações dos recursos definidos em plenárias do OP (FRANZESE; PEDROTI, 2005).

CRÍTICAS POSITIVAS	CRÍTICAS NEGATIVAS
Adota a forma de democracia direta.	Não democratiza todas as políticas públicas.
Viabiliza o envolvimento da população.	Não foi introduzido por demandas sociais.
É ligado a projetos concretos.	Tem foco único no orçamento (e limitado).
Aumenta a auto-estima da população pela participação nas discussões.	Desperdiça o potencial das comunidades em discussões restritas.
Promove a politização dos indivíduos e aprendizado do exercício da cidadania.	Promove o enfraquecimento dos sindicatos e organizações populares.
Amplia a diversidade dos atores sociais.	Mantém concentrado o poder nas mãos dos titulares das pastas municipais.
Compatibiliza as democracias representativa e direta.	Não dá ao cidadão o direito a voto (só elege Conselheiros que exercitam o voto direto – caso de Porto Alegre).
Estimula o pensamento sobre as questões da cidade.	Procura sempre construir o "consenso", descartando qualquer oposição. É utilizado como propaganda partidária.

QUADRO 4 - CRÍTICAS AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

FONTE: Elaborado com base em De Franco (2005); Garcia (2006); Santos Júnior *et al.* (2004) e Souza (2006)

Entretanto, o artigo 44 do Capítulo IV da Lei Federal n.º 10.257/2001 (BRASIL, 2002b), que trata da Gestão Democrática da Cidade, determina a administração orçamentária participativa como condição obrigatória para a aprovação do PPA, da LDO e da LOA pela Câmara Municipal, mas os vereadores, representantes da população encarregados constitucionalmente de realizar esta tarefa, podem e costumam propor alterações nestas leis.

Outro mecanismo de participação popular, o conselho, constitui, igualmente, uma forma inovadora de gestão democrática, uma vez que sua composição deve reunir representantes dos setores público e privado, de entidades da sociedade civil e de movimentos sociais que têm o direito de participar das tomadas de decisões (por meio de mecanismos de consulta). Apesar deste avanço democrático, é importante lembrar que o Conselho composto, por exemplo, por maioria de representantes da sociedade, não pode substituir as responsabilidades do Poder Público (BRASIL, 2002b).

É inegável que os conselhos constituem atualmente um avanço democrático; porém, sua

atuação encontra limites na determinação da extensão da independência do Legislativo, a qual dependerá da análise conjunta do processo legislativo municipal e da Constituição Estadual, ambos em consonância com a Constituição Federal.

Conclusão

Para a garantia da sustentabilidade municipal, em suas variadas vertentes, o gestor público deve observar os artigos da Constituição Federal de 1988 que tratam de questões relacionadas à política urbana. Também deve atentar para o disposto no Estatuto da Cidade, que trata fundamentalmente da garantia do direito a cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações. Esses elementos são fundamentais para a reversão do processo histórico de desenvolvimento desigual das cidades brasileiras.

Além de marcos legais, é necessário que existam bases técnicas para orientar as ações do poder executivo sobre o ambiente urbano, pois o processo de urbanização é muito rápido, com repercussões complexas e contínuas, que afetam a toda a população.

Nesse sentido, é fundamental que a cidade seja alvo de estudos sistemáticos, envolvendo aspectos científicos, políticos, administrativos e sociais.

Assim, o alcance do objetivo básico do presente estudo, ou seja, sistematizar tópicos importantes para o entendimento dos aspectos que influenciam o desenvolvimento das cidades brasileiras, assim como sua contribuição para a academia e para os municípios, está relacionado com a discussão e descrição de possibilidades da promoção de estratégias para o desenvolvimento urbano e regional. A principal limitação deste trabalho reside na sua conformação teórica, sem estudos de casos efetivos em municípios. Nesse sentido, recomenda-se a elaboração de outras pesquisas a partir dessa proposta, principalmente as direcionadas à

ampliação das reflexões expostas, seja no sentido dos métodos científicos e dos referenciais adotados, seja das ponderações para estas e outras questões.

Não é irrelevante lembrar que garantir o bem-estar do indivíduo deve ser a meta precípua de todo e qualquer debate sobre gestão e que o cidadão possui direitos que extrapolam os do consumidor ou mesmo os do cliente.

Os mecanismos que promovem a participação da sociedade na gestão pública apresentam questões controversas, seja pela postura ideológica e filosófica que os sustentam (que desagradam a muitos), seja pelos instrumentos de aplicação (que ainda necessitam de aprofundamento). De qualquer forma, não há como se negar que representam um avanço no processo de democratização do Estado brasileiro, ainda que suas manifestações se dêem quase que exclusivamente no nível municipal e se mantenham ainda afastadas da esfera federal.

Deve-se considerar que o planejamento estratégico municipal contempla, de forma igualitária, diversas áreas de atuação (ou temáticas municipais).

Portanto, a conjugação de esforços por meio de redes de cooperação com viés estratégico poderá atuar em favor da criação de adequadas políticas urbanas.

Cabe lembrar, porém, que algumas das principais problemáticas das cidades brasileiras se manifestam de maneira semelhante em municípios com perfis diversos, tornando imprescindível a realização de pesquisas que tenham a gestão municipal como tema. Observa-se, também, a atualidade deste campo de investigação acadêmica e suas possibilidades de transposição para a realidade prática da gestão municipal, incluindo estratégias urbanas e regionais e suas possíveis interfaces entre temáticas relacionadas.

Por fim, vale ressaltar que a discussão e o estabelecimento de estratégias urbanas e regionais, assim como a formalização do planejamento integrado, são condições imprescindíveis para a promoção do desenvolvimento municipal, com base no alinhamento de múltiplas visões estratégicas.

- Recebido em: 30/10/2006
- Aprovado em: 24/07/2007

Referências

ANSOFF, H. I. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002a.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 2004.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CELECIA, J. As cidades como ecossistemas. In: SANTOS, C. R. dos (Org.). **Environmental education dossiers**. UNESCO. v. 6, n. 29, maio/jun. 1997. p. 17-20.

CERTO, S.; PETER, P. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Makron Books, 1993.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 143-192.

- DE FRANCO, A. Sobre o fracasso do chamado Orçamento Participativo. **E-agora**, 2005. Disponível em: <[http://www.e-
agora.org.br/conteudo.php?cont=artigo&id=2425_0_3_0_m7](http://www.e-
agora.org.br/conteudo.php?cont=artigo&id=2425_0_3_0_m7)>. Acesso em: 12 abr. 2005.
- DOWBOR, L. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1988.
- FRANZESE, C.; PEDROTI, P. M. Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n.2, p.207-231, mar./abr. 2005.
- FREY, K. Governança urbana e participação pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 2004. Curitiba. **Anais...** Curitiba: 2004.
- GARCIA, A. S. **Resultados e impressões do Seminário Democratização do Parlamento**. Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung, 2006. Disponível em: <[http://www.rls.org.br/publique/
cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=17&inoid=122-26k-](http://www.rls.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=17&inoid=122-26k-)>. Acesso em: 12 abr. 2006.
- GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- HARDT, C. **Gestão metropolitana: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do Compartimento Leste Regional da Região Metropolitana de Curitiba**. 313 f. Tese. (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.
- HARDT, L. P. A. Gestão do desenvolvimento metropolitano sustentável. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. da. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p.137-149.
- JONES, L. R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v.51, n.1, p.41-79, jan./mar. 2000.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.
- MARINI, C. *et al.* **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Salvador/In, Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2003. (Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, v.7) p.21-55.
- MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira de 1970 a 1995**. 2. ed. São Paulo: Samurê; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais; Brasília: CAPES, 1999. p.59-99.
- MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p.148-164, out./dez. 1998.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MORAES, A. **Direito constitucional**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- ODUM, E. P. **Ecologia**. São Paulo: Guanabara Koogan, 1988.
- OLIVEIRA, V. C. S., OLIVEIRA, L. C. F.; SIQUEIRA, E. D. Combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: a construção de ordens sociais negociadas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 1, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2004.
- PORTO ALEGRE. **Site oficial do município**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em: 10 abr. 2006.
- RATTNER, H. Prefácio. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.9-19.
- REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p.57-93.
- SANTOS, J. V. T. Novas questões sociais mundiais, projetos sociais e culturais e a planificação emancipatória. **Revista Humanas**, Porto Alegre, v.24, n. 1/2, p.163-185, 2001.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertação**. 3.ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SILVA, M. O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SOUZA, B. O. G. de. **Orçamento participativo**: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/anais/50/deputados/bernardo/relato_bernardo%20.htm>. Acesso em: 13 abr. 2006.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.