

PODER LOCAL E GESTÃO URBANA: FORMULAÇÃO DE UMA VISÃO ESTRATÉGICA À DINÂMICA DAS CIDADES

Marcelo Milano Falcão Vieira*
Euripedes Falcão Vieira**

RESUMO

Este artigo trata da gestão estratégica das cidades contemporâneas. A cidade é um objeto geográfico concreto, humano, que projeta uma forma de poder público multipolar, embora centralizada numa administração própria. As cidades podem representar um poder local e um poder global, dependendo de funções que em determinados momentos identifiquem uma simples continuidade da herança histórica ou uma reordenação do território pela inserção na multipolaridade da produção e da circulação produtiva global. A cidade é um ente psicológico que reflete as grandezas e as mazelas do ordenamento social e da vida econômica. Gerir a cidade é enfrentar extraordinários fluxos de demandas sociais, a exigirem permanentemente redefinição, inovação e articulação de estratégias à minimização dos impactos que a dinâmica de funcionamento descarrega, diariamente, sobre a estrutura de poder e a capacidade de gestão. Este artigo analisa a transformação no cenário das cidades e suas implicações e propõe novos procedimentos para a gestão estratégica urbana ao raiar do século XXI.

ABSTRACT

This paper deals strategic management of contemporary cities. The city is a concrete, but also human, geographic object that projects a form of multipolar public power, although centralized in its own administration. Cities may represent both a local and a global power. Such a representation will depend upon the functions that in specific moments show a continuity of historical heritage or a re-structuration of the territory caused by the inclusion of the city in a multipolar model of production or in a model of global exchange markets. The city is a psychological unit that reflects the richness and the poverty of the social order and economic life. The management of a city is basically to deal with social demands that regard permanent redefinitions, innovations and design of strategies aiming to minimize the impacts of the dynamic of its own functions and exchanges over its power structure and its management capability. This paper analyzes the transformation of the environment of contemporary cities and its implications. In addition, it proposes new procedures for the strategic management of the cities in the beginning of the 21st century.

**Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (EBAPE/FGV). Pesquisador do CNPq e do grupo de pesquisa Observatório da Realidade Organizacional.*

***Membro do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, Educador Emérito do Rio Grande do Sul.*

INTRODUÇÃO

Este artigo constitui-se em um ensaio teórico que tem por objetivo analisar a transformação no cenário das cidades e suas implicações e propõe novos procedimentos para a gestão estratégica urbana ao raiar do século XXI. As cidades e sua expressão maior, a zona urbana, diferem, na atualidade, cada vez mais acentuadamente dos atributos de funcionalidade que as dinamizavam na era industrial. Hoje, imersas em tempo de informação, conhecimento e fluxos globais, as cidades adquirem novas personalidades, novas formas de poder e novas estratégias de gestão. Mesmo as cidades de porte médio, e muitas de pequeno porte, por algum item de suas funcionalidades, passam a integrar redes internacionais de circulação de produtos, cultura e turismo. Quer por uma situação portuária, quer pela concentração industrial e financeira, quer por um produto diferenciado, quer por uma manifestação de cultura, quer pela estrutura de turismo, as cidades não estão mais isoladas na interioridade dos territórios; ao contrário, participam cada vez mais intensamente das estratégias globais, articulando-se ativamente às redes de produção, circulação e consumo, em escala mundial. As mesmas circunstâncias que determinam mudanças nas funções das cidades influem, também, decisivamente para as inovações nas estruturas organizacionais, nas metodologias de gestão e nas formas de desenvolvimento e aplicação de planos estratégicos. As cidades e suas amplas zonas urbanas dominam os cenários populacionais em todos os continentes. A urbanização é um fenômeno social de extraordinária intensidade nos últimos 50 anos, principalmente. Isso torna os centros urbanos caixas de ressonância das demandas humanas, projetadas por fatores econômicos, sociais, culturais e mais recentemente tecnológicos.

Um dos aspectos mais salientes da globalização como fenômeno econômico, social e cultural é o da fragmentação dos espaços, diferenciando territorialidades dentro de territorialidades, produzindo, como resultado, a diferenciação dos lugares. O lugar-global é um espaço fragmentado, diferenciado e apropriado à produção multipolarizada e em rede. Esse novo lugar de produção é, portanto, ou uma unidade, da cadeia multipolar na rede global. Uma vez instalado, o lugar-global gera fluxos de poder e influências de poder que se refletem diretamente sobre as cidades, pois, na maioria das vezes, se localizam no entorno, ou na zonalidade urbana que caracteriza o processo de expansão delas.

A evolução de espaços transnacionais para as cidades corresponde à afirmativa de Sassen (1998) "da cidade como um local determinado onde estão ocorrendo processos globais". A cidade, neste artigo, é considerada um acontecimento populacional, social e econômico e de poder político. Já a urbanização, como afirmam Borja e Castells (2000) é uma articulação espacial, contínua ou descontínua, da população e suas atividades. Para muitos analistas, a cidade perde sentido conceitual ao tempo que cresce o conceito urbano de uma nova relação de espaço e sociedade. Contudo, quer se trate do antigo conceito de cidade, quer se trate das articulações espaço/população que levam à nova conceituação dos aglomerados humanos, há que se destacar o papel dos macroprocessos globais, de influência marcante na evolução das cidades: economia global, lugar-global, intensidade do conhecimento e tecnologias da informação. Esses macroprocessos impõem a formulação de uma nova visão estratégica para a gestão e o desenvolvimento sustentável das cidades.

As cidades na última década, principalmente, e mais acentuadamente a partir do início do século XXI para a orla do sistema capitalista, vêm se tornando, em escalas variáveis de importância, centros de articulação da economia global. Algumas megacidades têm aumentado o poder de articulação e controle da economia global, concentrando funções financeiras e políticas de alto nível. São verdadeiramente os centros do poder que liberam fluxos decisórios a todo o sistema econômico mundial, particularmente para os lugares sedes da multipolaridade produtiva e de serviços especializados. A grande rede que se forma e une os sistemas pro-

dutivos e circulatórios e as áreas de consumo acaba por vincular não só em realidades concretas como em realidades cibernéticas, as principais cidades do mundo, e mesmo algumas de pequeno porte.

Diante desse novo e extraordinário cenário global as cidades estão condicionadas a operarem mudanças significativas em suas metodologias de gestão e de estratégias. Assim poderão tornar-se capazes não só de atender as exigências da nova modernidade como igualmente satisfazer as crescentes e complexas demandas sociais. Para tanto precisam rever as práticas políticas, burocráticas e de planejamento de uma modernidade já superada pelas novas tecnologias e pelo avançar do conhecimento. Os sistemas integrados de informação, com o uso das técnicas de geoprocessamento, permitirão um novo ordenamento espacial e funcional e a formulação de um planejamento estratégico capaz de assegurar um processo de desenvolvimento harmônico e sustentável.

PODER E GESTÃO EM CIDADES NA ERA DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

A análise do poder e da gestão das cidades ou cidades-zona (urbana) na presente atualidade difere significativamente da que foi procedida durante a era industrial. As cidades industriais se transformaram rapidamente em cidades informacionais, o que pressupõe de imediato uma profunda alteração nos círculos de poder e nas estratégias de gestão. À medida que os grandes parques fabris foram sendo substituídos pelas novas unidades de produção e montagem acionadas pelas tecnologias mais avançadas, as funcionalidades urbanas se alteraram substancialmente. O afastamento das fábricas dos centros urbanos modelou novos espaços de produção, nitidamente pós-industriais, pelas técnicas, pelas relações de trabalho e pelos novos perfis do consumo.

As mudanças que ocorreram nas últimas duas décadas, principalmente, no interior das cidades e no âmbito urbano, desencadearam problemas cruciais de gestão do território e de diferentes manifestações de poder. A gestão do território é aqui entendida como o conjunto de ações estratégicas combinadas e aplicadas aos espaços urbanos. A urbanização é, pois, uma articulação espacial entre a população e as atividades dinamizadas, enquanto que a cidade é um espaço social, econômico e cultural caracterizado pelos diferentes modos de vida. Essa dualidade, interagindo e se complementando, implica em planejamento específico de cada espaço urbano, obedecendo à natureza dos fluxos determinada pelas atividades da população, pela interação com a funcionalidade econômica e pelas mutações dinâmicas impostas pela evolução das técnicas.

Cada cidade e seu correspondente âmbito urbano é sede de um poder político, um poder social compartilhado e um poder econômico. O complexo de poder que se manifesta e atua na gestão das cidades comporta a afirmação de Mintzberg (1996) de que a relação entre a administração pública e o cidadão se diferencia daquela que é atribuída à empresa e seus clientes. O poder político na atualidade tende a observar mais nitidamente essa diferença, pois a gestão das organizações públicas passa rapidamente de uma visão burocrática para outra com suporte no planejamento. Isso significa um afastamento de concepções de governos puramente burocráticas para iniciativas que identificam o que Osborne e Gaebler (1995) chamaram de governo empreendedor. Ora, nenhuma forma de empreendedorismo pode ser implementada nas organizações públicas, e entre elas as cidades e seu âmbito urbano, sem que se apóie em tecnologias da informação, em conhecimento, em planejamento estratégico e, particularmente, em técnicas de geoprocessamento.

A grande mudança que se implementa quando da transposição de uma visão burocrática para outra tecnicamente avançada, em sistemas de integração, é a substituição da organização piramidal pela horizontalidade cibernética. "As ve-

lhas pirâmides burocráticas são portadoras de grande possibilidade de rigidez, inércia, disputas estéreis pelo poder, lentidão, superposição e desaproveitamento de recursos” na análise de Kliksberg (1996, p.33). As noções de sistemas integrados, horizontalidade cibernética e gestão política de ruptura com os clássicos modelos burocráticos abrem caminho a administrações urbanas que podem transpor os limites de uma modernidade já superada e ingressar numa era de gestão e técnicas avançadas. O poder, ou os poderes que emergem da nova realidade, estão indissociavelmente ligados à nova visão do político empreendedor público e dos executivos dotados de capacitação técnica que o cercam. O sistema de ação estratégica implementado poderá alcançar graus diferentes de satisfação das demandas públicas, pois ficará na dependência de um componente fundamental: a energia do sistema. Essa é transmitida ao sistema integrado de gestão pela variável humana.

O poder político, em função da energia disponibilizada à gestão pela variável humana, refletirá um maior ou menor grau de eficiência nas estratégias públicas sempre que os demais componentes (informação, conhecimento e tecnologia) alcancem adequados padrões de presença no sistema. A variável humana é claramente a mais complexa, pois envolve o nível de competência para manipular o conhecimento e a informação, além das particularidades intrínsecas aos atores e que se manifestam no modo de comportamento pessoal e público.

O poder político determinante da ação administrativa é a soma de vários poderes compartilhados. Desde que se abandone a gestão meramente burocrática, os poderes que emanam das entidades representativas da sociedade organizada formam os vetores que compõem o poder político nos seus dois grandes domínios: executivo e legislativo.

O poder social compartilhado está distribuído em todos os segmentos sociais, sendo representado pelas entidades de classes, as organizações não governamentais e pelo domínio intelectual do conhecimento e das técnicas. Dada a complexidade crescente na dinâmica das cidades, o poder social compartilhado amplia-se como instrumento de ação política e recorrência a respaldo na implementação das estratégias de gestão. O poder social contrapõe-se ao poder econômico. Embora essa afirmação tenha sido uma realidade conflitiva durante o século XX, ainda hoje ela está presente; contudo, as tentativas de conciliar os interesses coletivos, principalmente, na gestão urbana, têm assegurado um crescente grau de consenso. Há quatro linhas de interesses na formulação das estratégias urbanas: a do interesse social, a do interesse econômico, a do interesse ambiental e a do interesse no desenvolvimento sustentado. Em todos os diferentes poderes que emergem da sociedade urbana há posicionamentos quase sempre divergentes, porém há também indiscutivelmente um avanço nas relações de poder, o que leva a discussões em torno de resultados de consenso.

Um dado importante a ser observado nessa análise é o da nova configuração das práticas de aprendizagem e organização social dos diversos segmentos da sociedade urbana. Há uma inovação na ação do poder político na administração das cidades, que é o chamamento às comunidades para participarem mais ativamente da vida pública, opinando e decidindo sobre temas setoriais da gestão pública. Para que essa nova configuração se torne efetiva é necessário desenvolver programas de mobilização das comunidades em torno do desenvolvimento da aprendizagem social e do trabalho comunitário. Só assim poderá ser exercido positivamente o poder social compartilhado. É indispensável que o corpo social de cada comunidade entenda claramente o que significa desenvolvimento sustentável.

O poder econômico é o mais dinâmico e influente mecanismo de atuação na gestão pública. É ao mesmo tempo um poder que agrega valores e, igualmente, um poder de dissolução de princípios e respeito aos direitos comuns e à sustentabilidade ambiental. O poder econômico atua e pressiona junto ao poder político tanto para atingir seus interesses específicos, como também atua no sentido comunitário através da representação em entidades de classe. A forma mais danosa de atuação do poder econômico é a prática da corrupção, forma deletéria

a conquistas de favorecimentos junto ao poder político. No âmbito urbano ou da cidade-zona, dependendo da importância do lugar na multipolaridade econômica global, os círculos do poder econômico, público em diversos níveis, privado nacional e privado multinacional, poderão atuar mais ou menos fortemente. Nos lugares-globais é indiscutível o poder das corporações multinacionais. São os espaços conectados, interativos em redes de informação e decisões, nos quais na “sociedade da informação o global condiciona o local e os fluxos eletrônicos estruturam a economia a partir de relações entre unidades espacialmente distantes”, conforme Borja e Castells (2000,p.12).

O universo organizacional das cidades, a cidade-zona, contém particularidades que de certa forma conflitam conceitos. Assim, a urbanização pode não ser considerada e identificada integralmente como cidade, a partir do pressuposto que nem todos participam dos atributos específicos das cidades. Borja e Castells (2000, p.363) lembram os contingentes populacionais que ficam “à margem do Estado de direito e da cultura cívica, subempregados ou sobreviventes na informalidade, localizados em áreas mal equipadas e escassamente visualizadas desde a cidade formal e legal”. Para os autores “não é banal hoje falar de crise da cidade” (p.363). Os autores ainda sustentam “que a urbanização se refere à articulação espacial contínua ou descontínua, de população e suas atividades. Em câmbio, a cidade, tanto na tradição da sociologia urbana como na consciência dos cidadãos em todo mundo, implica em sistema específico de relações sociais, de cultura e, sobretudo, de instituições políticas de autogoverno” (p.13). Mas a crise atual não é a mesma do passado, incluso o recente. O problema a resolver não é unicamente de proporcionar habitação e serviços básicos às populações urbanas e periurbanas. O problema tem outra escala, é o de fazer cidade nos novos espaços urbanos-regionais. Por fazer cidade entende-se dar respostas eficazes a pelo menos 5 desafios relativamente difíceis: o trabalho, o emprego; a segurança, o sentido da vida para os indivíduos e grupos; a sustentabilidade, e a governabilidade”. Esses são verdadeiramente desafios cruciais para o poder e a gestão nas cidades na era da informação e do conhecimento. As grandes cidades brasileiras, particularmente, vivem essa incrível dicotomia dos que nela se inserem e dos que dela estão marginalizados, embora a urbanização ainda represente um traço espacial comum entre essas duas correntes conceituais.

As cidades como organizações públicas estão ativadas presentemente por uma dinâmica de transição entre um passado ainda recente e uma nova modernidade que avança rapidamente, e paradoxalmente, em direção a um futuro dominado pela tecnologia da informação, o que agrega qualidade de vida, e um presente-futuro de desagregação social, o que agrega violência urbana e baixo nível cultural. É nesse extraordinário cenário de desigualdades, conflitos e demandas sociais a exigirem uma complexa articulação entre os poderes públicos e os poderes privados, que poderão ser mobilizados novos modelos organizacionais e de estratégias, a serem implementados em sistemas integrados de gestão.

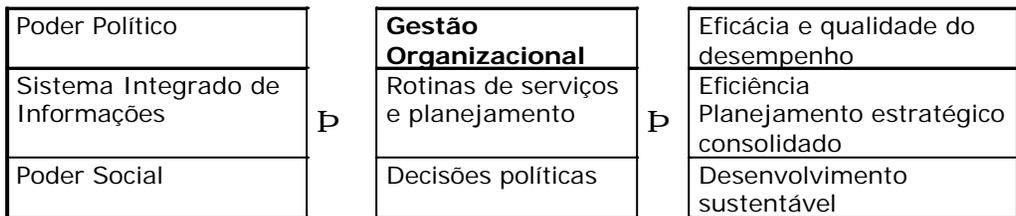
SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DAS CIDADES

A cidade como organização pública poderá desenvolver uma gestão integrada em sistemas de informação. A cidade-zona é uma configuração espacial na qual as informações indispensáveis ao desempenho de qualidade podem ser submetidas a uma base de dados. Os diversos sistemas de informação espacial, interconectados em formato de rede, interagem entre si e impactam diretamente no processo de gestão, ou seja, nas tomadas de decisões a partir da implementação das diversas categorias do planejamento estratégico: planejamento das rotinas cotidianas, planejamento de médio prazo e o planejamento para prazos mais longos. O primeiro passo nessa direção é o desenvolvimento de uma

inteligência espacial, que é a “capacidade de formar um modelo mental de um mundo espacial e de ser capaz de manobrar e operar esse modelo” (Gardner, 1995, p.15). Formar um grupo de trabalho próprio que possa responder com formação e competência à estruturação de um sistema integrado de informações e o eficiente manuseio das tecnologias disponíveis e correspondentes, é o caminho mais curto à instalação de uma gestão atualizada e de alto desempenho.

A visão de um modelo espacial e sua operacionalização vincula-se à necessidade de mudanças estruturais e organizacionais de base. O modelo burocrático deverá ser substituído por um modelo técnico, de hierarquias mínimas e horizontalidade de fluxos decisórios. O poder burocrático que comanda as rotinas de serviços poderá ser substituído pelos comandos digitais e pelas mesas de discussão no plano mais especializado. O treinamento, a permanente atualização e a noção de que o sistema é aberto, plural e racional evitará a predominância do tecnicismo. Fica, portanto, contornado o cenário de substituição do poder inflexível da burocracia por outro também inflexível, o poder da tecnocracia. Por essa razão o sistema compartilhado entre tecnologias e recursos humanos deve ser aberto e plural, ou seja, disponível a inovações e multidisciplinar nas competências. Se o sistema integrado de informações, o poder político e o poder social alimentarem eficientemente as rotinas de trabalho e as mesas de planejamento, dando suporte às decisões políticas, podem ser produzidos quatro importantes resultados imediatos: eficácia e qualidade do desempenho, com satisfação para os usuários; eficiência na estrutura orçamentária; planejamento estratégico consolidado; e desenvolvimento sustentável (Figura 01).

Figura 01: Sistema integrado de informação no contexto político-organizacional



As técnicas de geoprocessamento disponíveis à implementação de um eficiente sistema integrado de gestão são: *Global Positions System (GPS)*; Sistema de Informações Geográficas (SIG); videografia de sistemas de informações espaciais; levantamentos aerofotográficos e aerofotogramétricos; imagens espaciais; e sensoriamento remoto. Cada uma dessas técnicas e a integração delas permitem rotinizar os serviços e dar outra dimensão à organização, ao ordenamento e planejamento das cidades e seu âmbito de urbanização. O sistema integrado permite o desdobramento de inúmeras técnicas auxiliares indispensáveis à gestão inteligente, como o cadastro técnico multifinalitário, um instrumento de ordenamento territorial para o desenvolvimento urbano e rural. Através dessas técnicas é possível também desenvolver uma gestão ambiental compatível com a preservação dos meios naturais e as necessidades espaciais da expansão urbana.

É necessário identificar essas técnicas de gestão não somente como instrumentos de planejamento *stricto sensu*, mas no sentido mais amplo e total, envolvendo todas as rotinas do cotidiano da organização das cidades. As áreas que tradicionalmente mantêm-se burocratizadas, entre elas o sistema tributário e de taxas, o sistema de saúde, educação, patrimônio, os diversos cadastros, o sistema cartográfico e de plantas, o sistema de mensagens geo-referenciadas, sistema de projeções, os zoneamentos, os símbolos e as convenções ao participarem do sistema integrado de gestão inteligente atingirão um nível de eficiência e desempenho com repercussão na satisfação dos usuários. Dessa forma, a montagem de um aparelhamento destinado ao planejamento da ação política que vise ao desenvolvimento sustentado será facilitada. As percepções da realidade

territorial, populacional e das demandas sociais, econômicas e culturais sugeridas serão automatizadas sob a forma de informações e interconectadas no sistema integrado, produzindo mensagens à avaliação e projeção das respostas oferecidas pelo poder e a gestão da organização pública das cidades.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), com sede no Rio de Janeiro, tem desenvolvido programas de apoio à implantação do geoprocessamento em prefeituras, principalmente a importante ferramenta que é o Sistema de Informações Geográficas. Para o IBAM a implantação do SIG deve prever: 1) a prefeitura como principal responsável e gestor das informações em âmbito municipal; 2) o seu compartilhamento pelo maior número possível de unidades administrativas, como forma de otimizar o investimento; 3) capacitação dos técnicos locais para a operação do SIG e a ampliação do universo de informações geo-referenciadas e de usuários beneficiados; 4) abordagens e metodologia em caráter multidisciplinar; 5) a melhoria na qualidade dos serviços prestados à população; 6) o aperfeiçoamento do planejamento e a maior agilidade nas tomadas de decisão; e 7) a democratização da informação.

O sistema integrado de gestão representa a superação dos modelos tradicionais de administração das cidades. Contudo, sua exequibilidade depende da formação de uma cultura inovadora, política e societária capaz de vencer as acomodações burocráticas de longos anos. Por outro lado, deve-se considerar que a desburocratização da gestão pública pode construir um novo contexto de administração pública mais defensável às investidas deletérias da corrupção. Uma questão crucial que se levanta no momento da inovação e da mudança é a da qualificação dos recursos humanos e de nova identificação do serviço público. A formação técnica qualificada, os ganhos de produtividade e programas de treinamento devem estar associados a uma concepção de serviço público que contemple o rigor da eficiência, da eficácia e do desempenho de qualidade em favor dos usuários e do desenvolvimento sustentado das territorialidades que formam as cidades-zonas.

ORDENAMENTO ESPACIAL E FUNCIONAL DAS CIDADES

As cidades e as cidades-zonas pressupõem-se como espacialidades organizadas para a dignidade do convívio humano. Mas isso não acontece; a territorialidade das cidades nem sempre é ocupada de modo planejado e de acordo com as necessidades de satisfação das demandas sociais. Ao contrário, a expansão urbana sobre o território é muitas vezes caótica, resultado das desigualdades sociais, e não obedecendo a um ordenamento territorial com suporte no planejamento. A expansão urbana é na verdade produto de necessidades prementes de habitação, conduzindo a processo de ocupação e uso do solo urbano de maneira inadequada e indisciplinada. As cidades e seus âmbitos de urbanização tornam-se, na América Latina e em outras periferias dos países desenvolvidos, cenários de desarticulação entre as estruturas organizacionais e as técnicas de planejamento desejadas e passíveis de aplicação; é a expansão aleatória, permissível e absolutamente indisciplinada. Os espaços físicos vão sendo apenas ocupados, seja subindo os morros, seja avançando sobre áreas alagadiças ou outros ambientes impróprios à habitação humana, e não raro sobre áreas de preservação ambiental.

O caos que se instala numa ordem urbana sem planejamento gera, por conseqüência, graves crises na dinâmica administrativa, pois, ao fugir de controle, a eclosão dos problemas relacionados à segurança, à saúde, à higiene pública, à educação e ao saneamento acaba por tornar a sociedade insegura, além de acentuar as desigualdades sociais. O ordenamento do território urbano confronta-se com a própria cidade-centro e conseqüentemente com suas funcionalidades. Em algumas cidades chega-se ao extremo de considerar-se a emergência de poder paralelo, tal o grau de dissociação entre a cidade-centro e a cidade-zona.

A expansão urbana a partir de uma cidade-centro vem se processando pela via espontânea, ou seja, o avanço sobre áreas públicas ou devolutas ao sabor das necessidades individuais e familiares de habitação – expansão demográfica e migrações - ou pelo caráter especulativo dos loteamentos. No caso não houve ordenamento planejado do território, mas um ordenamento empírico, totalmente desarticulado das premissas básicas do desenvolvimento sustentado. O reordenamento dessas áreas de expansão urbana - favelas, vilas e guetos habitacionais - é extremamente difícil, como também é altamente conflitiva a tarefa de orientar a expansão segundo normas de planejamento. Há a indiscutível força impulsora do crescimento demográfico irracional nas áreas de pobreza, e igualmente nas de migrações campo/cidade que atua sistematicamente em sentido oposto. Somente o poder político empreendedor e o poder social compartilhado podem implementar programas que habilitem e viabilizem o reordenamento das áreas ocupadas e o ordenamento de novas áreas. É claro que tais iniciativas devem ser complementadas com sérios programas de planejamento familiar, contenção das migrações rurais e urbanas em níveis de extrema pobreza; empurrar a pobreza de uma realidade de carência social à outra tem, historicamente, agravado o processo de urbanização das grandes cidades brasileiras.

A funcionalidade das cidades passou nas últimas décadas por grandes transformações. Mesmo cidades com funções específicas, como as portuárias e as ligadas a grandes conglomerados industriais, transitaram de funções pontualizadas para funções globalizadas e informatizadas do processo de produção, circulação e de agenciamento financeiro. O Brasil possui duas megacidades, que ultrapassam 10 milhões de habitantes, São Paulo e Rio de Janeiro. Ambas, durante o ciclo industrial-urbano, foram sedes de estabelecimentos fabris, portanto, com uma predominância industrial. O Rio de Janeiro associava a função industrial à portuária. Com o gradativo afastamento dos parques industriais para áreas da cidade-zona, ambas cidades-centros passaram a desenvolver e representar mais acentuadamente outras atividades: prestação de serviços, sistema bancário e financeiro, turismo, centro de decisões econômicas, poder político, educação, formação técnica, pesquisa, cultura e artes, além, é claro, devido ao desemprego em massa, a informalidade econômica. O novo perfil da cidade passou a exigir mudanças na elaboração e na implementação dos métodos de gestão e planejamento, visando suprir as necessidades emergentes das multifuncionalidades. Na verdade, nas cidades-centros as unofuncionalidades, ou seja, uma funcionalidade absolutamente predominante e que condicionava tradições, costumes e comportamentos sociais deixou de existir. Essa condição é válida também para as cidades de porte médio e se faz sentir, mais lentamente, nas cidades de pequeno porte. Qualquer que seja o porte, contudo, torna-se indispensável rever as formas de exercício do poder e da gestão, principalmente se as cidades estiverem de alguma maneira inseridas ou em processo de inserção nas atividades globais.

Mesmo naquelas cidades onde estão bem identificados os lugares locais e globais, não há como fugir à interação e à articulação das funções mais específicas com as novas em processo de crescimento. Como bem acentuam Borja e Castells (2000, p. 39) “conforme a nova era (econômica) se desenvolve aumentam a importância da flexibilidade, como um mecanismo básico de gestão, e das economias de aglomeração, como uma força locacional preeminente”. É a importância da flexibilidade na nova realidade que se instala. A flexibilidade na gestão das cidades está diretamente vinculada à economia informacional, onde todas as relações se tornam flexíveis em função das novas articulações e interações globais. Dessa forma, o ordenamento do território passa a ser suscetível de mudança em busca de um modelo satisfatório às condições do desenvolvimento sustentável; condições não apenas locais, de demandas sociais, mas, globais, de caráter econômico, e vinculadas ao sistema de redes interativas. Trata-se, portanto, de uma configuração espacial a ser observada na visão estratégica à gestão das cidades-zonas.

Tanto nas megacidades, como nas zonas ou regiões urbanas, ou ainda em cidades de portes menores, a presença de espaços globais de produção, circula-

ção produtiva e de fluxos decisórios requerem atributos logísticos especiais de comunicações, de trabalho altamente qualificado, infra-estrutura adequada e de poder compartilhado nas novas relações políticas. As necessidades de investimentos públicos não se limitam apenas à cidade-centro e suas novas funções, mas principalmente ao atendimento das exigências específicas dos lugares-globais. Diante das múltiplas funcionalidades, distribuídas espacialmente na zonalidade urbana, é recomendável a adoção de uma gestão descentralizada, sob a forma de gerenciamento zonal. Trata-se de introduzir uma forma de gestão multipolar para as cidades e seus âmbitos urbanos em rede com a centralidade do poder político.

ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

A articulação planejada para o ordenamento e o desenvolvimento sustentável do território - cidades-zonas - é uma ação de intervenção espacial que visa garantir a organização compatível entre as demandas sociais e o entorno natural. Basicamente, o poder político deve procurar a razão de um quádruplo equilíbrio entre as demandas sociais, o desenvolvimento econômico, os recursos disponíveis e a expansão física sobre a natureza circundante. O desenvolvimento sustentável é esse equilíbrio que tem como pressuposto fundamentado a qualidade da gestão, ou seja, os impactos positivos sobre a comunidade e a natureza, a racionalidade na aplicação dos recursos e a permanente elevação das condições de vida da população envolvida. O planejamento urbanístico tem esse enfoque, tomado como um processo, integrado, coordenado e com estratégias voltadas às demandas sociais.

O planejamento estratégico é uma plataforma de ações políticas conduzidas por uma dialética estratégica que visa, sobretudo, pelo diagnóstico das possibilidades e pela prospectiva, melhorar as condições sociais das cidades, e torná-las competitivas em termos de desenvolvimento econômico. Para Güell (1997, p.54) o planejamento estratégico para as cidades

“é uma forma sistemática de manejar a mudança e de criar o melhor futuro possível para a cidade. Mais especificamente, o planejamento estratégico é um processo criativo que estabelece as bases de uma atuação integrada de longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica cursos de ação específicos, formula indicadores de seguimento sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais durante todo o processo”.

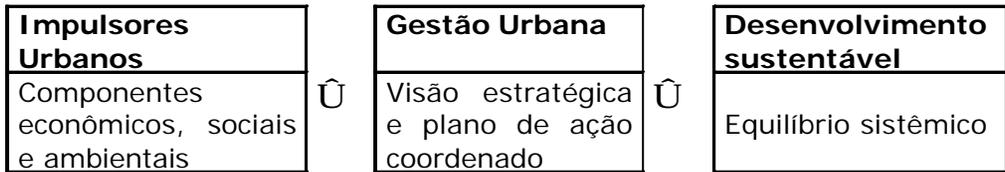
Desta forma, as cidades podem alcançar o equilíbrio social e o desenvolvimento econômico numa dimensão sustentável. Atualmente, nas cidades-zonas da orla capitalista, o que se observa é uma situação antagônica, ou seja, o desequilíbrio social predominante, um desenvolvimento desarticulado com a realidade global e os impactos negativos sobre o meio ambiente.

Há algumas condições à introdução de uma reflexão estratégica na gestão das cidades. A primeira, e mais importante, é a ruptura com o paradigma burocrático que no “seu apego a regras e procedimentos, seu distanciamento das necessidades dos clientes, suas escassas responsabilidades com relação aos resultados, e seus mecanismos de decisão e ação baseados no secreto, na obediência, na especialização e no monopólio, aparece como altamente inadequado para enfrentar as necessidades da gestão atual” (Fleury, 2001, p.17). A autora acrescenta que “a burocracia passa, então, a ser vista não só como um impedimento à gestão eficiente, senão também como um ator entregue a seus interesses corporativos em detrimento dos interesses coletivos” (p.17). No entanto, a autora admite uma vinculação intrínseca entre administração burocrática e democracia, considerando a administração burocrática o outro lado da cidadania. A verdade é

que as estruturas organizacionais altamente burocratizadas, hierarquizadas verticalmente e normalizadas em excesso são efetivamente um impedimento à gestão em modelos de flexibilidade. Deve-se considerar, contudo, que há um forte encaminhamento à substituição das antigas estruturas burocráticas e hierarquizadas pela informatização que garante a horizontalidade e a eficiência dos procedimentos. A mudança organizacional, metodológica e tecnológica é outra condição fundamental. Deve-se considerar também as mudanças nos recursos humanos a comporem os novos quadros funcionais do setor público, priorizando a formação superior qualificada como exigência de concurso.

O planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável urbano parte da funcionalidade de cada cidade-zona. Na verdade, como afirma Güell (1997, p.61) “a cidade e sua área de influência imediata pode contemplar-se como um sistema funcional”, que são todas as inter-relações entre fatores que dinamizam o conjunto urbano. O autor relaciona os fatores geopolíticos, econômicos, administrativos, tecnológicos e sociais que têm como centro de convergência a demanda urbana. Isso significa que um conjunto de componentes da dinâmica urbana como as atividades econômicas, as necessidades sociais e o ambiente natural irradiam necessidades, interesses e aspirações que sintetizam a demanda urbana. Ora, a carga de energia que se dirige à gestão urbana e a dessa, em resposta à demanda urbana, geram campos de forças opostos que precisam compatibilizar-se em torno de um padrão de desenvolvimento que tenha sustentabilidade sistêmica. A Figura 02 mostra as inter-relações da demanda urbana e da resposta política por meio da visão estratégica do desenvolvimento sustentável.

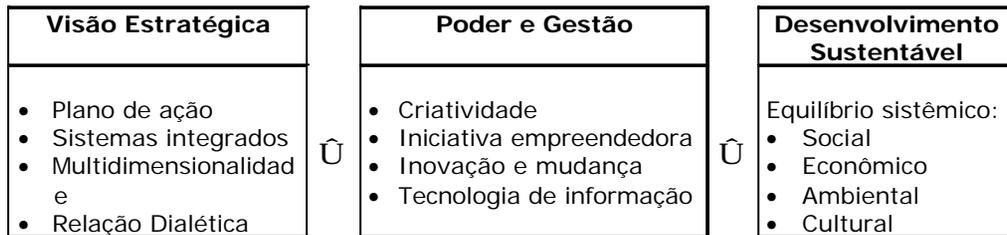
Figura 02: Interconexão entre os componentes da demanda urbana, da gestão urbana e do desenvolvimento sustentável



O desempenho e a qualidade da gestão urbana corresponde ao que Misoczky & Vieira (2001, 164) colocam como “parâmetro: a esfera de ação; como dimensão política: a sociedade como um todo; e como dimensão técnica: a racionalidade formal ao processo de decisões sociais”. Nessas condições, o planejamento estratégico contempla um ou mais planos de ação, enquanto que a regulação dele(s) cabe ao plano diretor. Não é incomum a confusão entre plano estratégico e plano diretor. O plano estratégico oferece uma visualização de como implementar o desenvolvimento sustentável, redefinindo e reordenando o território cidade-zona. A gestão que se processa a partir do planejamento estratégico rompe com a improvisação administrativa motivada, apenas, por impulsos políticos; essa forma de gestão consagra a prática da oferta urbana. O que muda para uma decisão política com suporte no plano estratégico é a transposição do poder político individual para um poder coletivo, com a participação dos diferentes segmentos da comunidade, expresso no plano estratégico. Nesse caso, a decisão política representa uma visão estratégica de desenvolvimento sustentável. Não há oferta urbana, mas implementação de demanda urbana.

A gestão das cidades-zonas com suporte na visão estratégica e no desenvolvimento sustentável criará a indissociabilidade da trilogia sociedade, mudança e tecnologia, observados os seguintes elementos: 1. criatividade e iniciativa empreendedora; 2. tecnologia da informação; 3. conhecimento; 4. inovação organizacional; 5. capacidade de mudança para os cenários futuros na economia, na sociedade e na cultura (Figura 03).

Figura 03: Elementos para o planejamento estratégico das cidades



O poder e a gestão centralizam a capacidade criativa, a iniciativa empreendedora, a introdução das tecnologias da informação, da inovação e da mudança. Esses componentes do poder e da gestão interagem na visão estratégica que se implementa pelo plano de ação, pela integração dos sistemas de gestão, pela multidimensionalidade dos projetos em relação à caracterização das funcionalidades das cidades, zonas urbanas ou região urbana, e pela relação dialética entre todos os componentes do sistema urbano, identificados em entidades de influência, participantes de alguma forma do planejamento estratégico. O desenvolvimento de uma gestão estratégica se aproximará progressivamente do objetivo superior que é o desenvolvimento sustentável, ou seja, o equilíbrio sistêmico entre as atividades econômicas, as demandas sociais e a preservação do meio ambiente.

Para atingir as metas de implantação de uma nova forma de gestão para as cidades e seus âmbitos urbanos é indispensável à efetivação de uma estrutura estratégica superior, o desenvolvimento de nova cultura dos meios para chegar, com eficiência inovadora, aos fins das organizações públicas. A inteligência estratégica deve superar o empirismo das iniciativas meramente políticas e burocráticas. O projeto urbano, que talvez se possa chamar de pós-moderno, incorpora, pois, a inovação e a transformação, variáveis importantes do paradigma espaço-tempo. O lugar dos novos fluxos, dinâmicos e capazes de impulsionar os meios de inovação e os ritmos das mudanças sugeridos pela nova sociedade informacional, é um espaço-tempo criado pela presente atualidade. As técnicas, por sua vez, significam mudanças e essas reestruturações. É preciso perceber os momentos de seus significados mais importantes e os de sua utilização para qualificar a gestão e o modo de vida.

CONCLUSÃO

Este trabalho analisou a transformação no cenário das cidades contemporâneas e enfocou a possibilidade de se implementar uma visão estratégica para a gestão das cidades a partir da interação do poder político, do poder social e do sistema integrado de informação gerencial. A tendência mundial para a concentração da população nos centros urbanos é por si uma razão de emergência à formulação de novos planos para gerir as cidades e suas diversas formas de expansão. A grande cidade hoje é um conjunto de compartimentações sociais, econômicas e ambientais. A mobilidade das diferenças permeia o mesmo território onde as demandas, as angústias, os descontentamentos e os subprodutos da consciência humana que se traduzem, nos piores momentos, em formas de violência, configuram o complexo psicossocial do âmbito urbano. A favela, como outros guetos de habitabilidade da desigualdade negativa, é um fragmento sócio-organizacional que produz e reproduz impulsos de conduta que repercutem no todo urbano.

O cenário urbano é primordialmente de natureza social e ambiental. Para garantir a sociabilidade dos grupos urbanos é preciso viabilizar ações políticas básicas: educação, saúde, higiene, habitação e infra-estrutura. Concomitantemente se desenvolvem atividades econômicas, de serviços e culturais que singularizam as cidades e as dimensionam num cenário mais amplo, de caráter regional ou

global. As cidades latino-americanas, particularmente, por razões históricas e outras mais atuais - as migrações de grandes contingentes de mão-de-obra dos campos para as cidades; o desemprego em massa pela mudança das tecnologias de produção; e a baixa qualificação de grande parte da população - têm um processo de desenvolvimento muitas vezes caótico. Essa realidade torna a gestão das cidades de alta complexidade, sendo, portanto, necessário redefinir os objetivos e os planos para alcançá-los. A governabilidade das cidades, observadas as escalas de tamanho, dimensionamento econômico e profundidade dos problemas sociais exige, na atualidade, uma visão estratégica transposta para um nível estratégico de implementação.

São fundamentais à gestão estratégica os seguintes pressupostos:

1. missão e objetivos claramente definidos;
2. interação entre a administração e as demandas sociais;
3. paradigmas de eficiência e eficácia qualidade na prestação dos serviços, incluso os terceirizados;
4. administração multipolar – descentralização da gestão;
5. implantação dos sistemas integrados de gestão;
6. atualização permanente das tecnologias da informação;
7. posicionamento frente às realidades competitivas; e
8. sintonia entre o poder público, o poder privado e o terceiro setor.

Na complexa funcionalidade das cidades-zonas cresce a importância da gestão participativa, ou seja, no conjunto de ações a serem formuladas e implementadas, a participação dos segmentos da comunidade urbana será imprescindível, ressalvadas as escalas diferenciadas. Dependendo das características e pontualidades do plano de ação, cada setor da comunidade poderá contribuir com maior ou menor participação, mas, no conjunto, o plano estratégico de desenvolvimento repercutirá o consenso comunitário. A questão participativa, contudo, não pode ser viciada com partidarismo político/ideológico. A interação entre a administração e a demanda social deve consagrar uma prática continuada, democrática e independente, o que caracterizará, verdadeiramente, a gestão urbana. Pode-se, então, estabelecer, desde logo, uma diferenciação entre a administração como a ação mais personalizada, identificada com uma situação política determinada pelo processo eleitoral, e a gestão, como um conjunto de ações resultantes da interação da sociedade com o poder político. O traço comum de ambas será, sem dúvida, a situação mais desejável e proveitosa.

REFERÊNCIAS

BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus, 2000.

FLEURY, Sonia. Reforma del estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v.35, n.5, p.7-48, set/out, 2001.

GARDNER, Howard. *As Inteligências múltiplas: a teoria na prática*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

GÜELL, José Miguel Fernández. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gili S.A., 1997.

KLIKSBERG, Bernardo. *El rediseño del estado: una perspectiva internacional*. México: INAP/Fondo de Cultura Económica, 1996.

MINTZBERG, Henry. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, p.75-83, May/June, 1996.

MISOCZKI, Maria Ceci, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Desempenho e qualidade no campo das organizações públicas: uma reflexão sobre significados. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v.35, n.5, p.164-177, set/out, 2001.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicação, 1995.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: S. Nobel, 1998.