

ESTRATÉGIA, PLANEJAMENTO DE MUNICÍPIOS E GESTÃO METROPOLITANA

Ana Carolina Sommer de Souza

Mestranda em Gestão Urbana – PUCPR

Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano – PUCPR

E-mail: aninha_sommer@yahoo.com.br [Brasil]

Denis Alcides Rezende

Doutor em Engenharia da Produção

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

E-mail: denis.rezende@pucpr.br [Brasil]

Carlos Hardt

Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFPR

E-mail: c.hardt@pucpr.br [Brasil]

Resumo

As mudanças ocorridas com a consolidação da globalização a partir do final do Século XX ocasionaram uma grande transformação na forma de relacionamento entre os municípios, configurando redes urbanas com características tanto geopolíticas quanto socioeconômicas, ambientais e culturais. Esta conjuntura de escala mundial favoreceu o fortalecimento do poder local, tornando o espaço dos municípios o cenário de tomada de decisões com influência mais direta sobre a qualidade de vida dos munícipes e da própria infra-estrutura urbana. O crescimento desordenado dos grandes centros por meio do processo de metropolização trouxe sérias conseqüências e novos desafios. A adoção de estratégias e planejamento de municípios tem sido a resposta encontrada para driblar os entraves urbanos, rurais e metropolitanos, respeitando as suas respectivas abordagens do caráter integral e integrado. O objetivo do artigo é discutir como é possível promover o desenvolvimento de uma região a partir da visão estratégica de cada município que a constitui. A discussão do planejamento de municípios e a conclusão estão direcionadas ao contexto das regiões metropolitanas, onde a integração se torna uma característica de extrema pertinência, em virtude da forte interdependência entre municípios, ainda que a competitividade entre os mesmos seja igualmente uma realidade.

Palavras-chave: Estratégia; Planejamento Estratégico de Municípios; Gestão Metropolitana.

1 INTRODUÇÃO

Planejar é uma prática cuja principal característica é o seu aspecto estratégico. Independente de épocas ou tendências políticas planeja-se para atingir objetivos específicos inseridos num processo e contexto sociais. A discussão sobre o conceito de planejamento sempre foi uma constante, sobretudo no meio sociológico, que o via sob a ótica de instrumento democrático de controle social (MANHEIM, 1982 apud SANTOS, 2001). A mudança de século trouxe consigo a retomada desta questão, considerando o contexto político, mas preservando o aspecto sociológico das situações sociais.

O processo histórico que caracterizou o período entre guerras, dicotomizando vertentes de planificação com tendências capitalistas e socialistas segundo conjunturas nacionais, constitui o paradigma da planificação moderna. Apesar de diametralmente opostos, estes dois sistemas de governo apresentam similaridades do ponto de vista do modelo de planejamento adotado, sobretudo quando uma das mais importantes metas está associada à atividade econômica (SANTOS, 2001).

Os anos dourados configuraram o chamado Estado de Bem Estar Social e, neste contexto, o planejamento ocupou uma posição central, combinando economia liberal e social democracia. Coincidiu nesta fase, o processo de luta pela construção de direitos e a noção de cidadania atrelada à participação dos cidadãos. Por outro lado, o processo de formação da sociedade global, no último período do Século XX, resultou na crise deste modelo de Estado e do próprio paradigma da planificação moderna (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

A crise do pacto social foi outro reflexo da reforma do Estado-Providência, desestruturando de forma mais acelerada os sistemas e instituições da sociedade moderna. O clima de heterogeneidade e contradições acentuou a exclusão social, agravando os conflitos desta ordem. Assim, o quadro de transição paradigmática está sendo construído de forma a englobar novos agentes, incentivando a responsabilidade social como forma de mobilizar a sociedade civil organizada, com vistas para a promoção do bem-estar social.

É cada vez mais comum nas realidades municipais a adoção de práticas de planejamento estratégico, o que pode ser reflexo da necessidade de elaboração de políticas públicas mais específicas para promover desenvolvimento, mesmo que em prazos mais longos.

No entanto, observa-se que no contexto brasileiro não se podem citar muitos exemplos em que este tipo de planejamento esteja sendo desenvolvido de forma a abranger o município como um todo. Alguns setores municipais isolados arriscam com mais frequência seguir a tendência segundo a qual a administração com características advindas da iniciativa privada começa a fazer parte do cotidiano da esfera pública.

Neste processo, tanto o governo quanto os atores sociais (ou *stakeholders*) começam a passar por uma fase de transição, em que os conceitos e conteúdos relativos ao planejamento estratégico municipal começam a tomar consistência e algumas boas práticas começam a se destacar no cenário nacional e internacional. Talvez mais difícil do que dar início a este processo, seja criar instrumentos de mediação entre os agentes envolvidos, preparando-os e conscientizando-os a respeito da importância de um planejamento de longo prazo. A sociedade tende a cobrar das autoridades resultados quase que instantâneos, favorecendo ações mais paliativas do que efetivas.

A princípio, o planejamento estratégico municipal é algo que pode ser adotado em qualquer município, independente de seu porte. Entretanto, é evidente que a gestão dos conflitos que fazem parte da realidade das grandes capitais é muito mais difícil de administrar do que aqueles dos municípios de menor porte e complexidade. Ao mesmo tempo, em virtude

da crescente autonomia concedida aos municípios a partir da Constituição Federal de 1988, momento em que estes passaram a constituir a menor entidade da Federação, torna-se vital a adoção de uma administração local de caráter estratégico.

Para isso, existem instrumentos previstos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade que podem auxiliar na elaboração das estratégias e do planejamento em municípios, dentre os quais podem ser mencionados o planejamento plurianual municipal, o plano diretor municipal e os projetos participativos municipais (REZENDE; CASTOR, 2006).

O planejamento plurianual, que estabelece o sistema orçamentário federal, permite muito mais transparência no direcionamento de recursos. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal favorece o correto direcionamento das finanças públicas, de forma a atingir objetivos propostos nos planos. O plano diretor municipal, que até pouco tempo era mais reconhecido por seu aspecto físico-territorial, passou a ser considerado sob a ótica de uma política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, segundo o Estatuto da Cidade. Ambos podem ter caráter estratégico.

Um cuidado a ser tomado se refere ao discernimento do que é o planejamento estratégico de municípios e o plano diretor municipal. Os objetivos, as formas de elaboração e implantação, os prazos de execução e a escala de visão do ambiente urbano são distintos, ainda que ao final resultem numa complementaridade de ações. O planejamento estratégico de municípios costuma abranger com maior amplitude os espaços e a sociedade em níveis global e local. Em contrapartida, o plano diretor municipal vislumbra o ordenamento urbano, determinando os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação (LOPES, 1998).

Estes e outros instrumentos à disposição das municipalidades para facilitar a elaboração do planejamento estratégico possuem foco significativo na participação de seus cidadãos, que é de onde devem partir as demandas a serem equacionadas pelo Estado. É fundamental incentivar esta aproximação, por meio da capacitação das pessoas interessadas, visto que o comprometimento é fundamental para a formulação de políticas públicas que gerem resultados significativos e de maior abrangência possível.

Apesar desta tendência crescente de fortalecimento do poder municipal, faz-se necessário salientar a existência de conjunturas regionais cujas influências ocorrem de maneira direta nas realidades locais, sendo o foco de abordagem deste trabalho a questão da gestão metropolitana e suas implicações nas estratégias municipais e no planejamento urbano e rural.

As experiências das últimas décadas indicam que um modelo de gestão metropolitana deve ocorrer segundo: os moldes muito semelhantes aos preconizados pelo fortalecimento municipal, permitindo abrangência universal com a cooperação de todos os municípios da região; a articulação democrática das três esferas de governo (municipal, estadual e federal); a inclusão da sociedade civil pela via da participação nas decisões, na gestão e no controle das políticas; e a integração com o setor privado (FIGUEIREDO; MARQUES, 2001).

Este trabalho pretende abordar a questão que trata do fortalecimento regional metropolitano como forma de mitigar os problemas que requerem ações coletivas, ainda que o enfrentamento de realidades distintas corresponda a um dos maiores desafios em termos de gestão. Neste contexto, torna-se igualmente pertinente abordar os aspectos de cooperatividade e competitividade (ainda que aparentemente diametralmente opostos) e de que forma o planejamento municipal e regional pode colaborar no sentido de promover maior desenvolvimento em áreas metropolitanas, cujos municípios se inter-relacionam, ainda que em graus diferenciados. O objetivo é discutir como é possível promover o desenvolvimento de uma região a partir da visão estratégica de cada município que a constitui.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA

Em termos metodológicos, este artigo melhor se enquadra na linha de pesquisa exploratória, cujo objetivo é “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 1991, p. 45). O método enfatizado foi o dedutivo, pois se apóia em teorias e leis de caráter mais amplo para então justificar a ocorrência de fenômenos particulares. O procedimento adotado baseou-se na realização de um estudo bibliográfico como subsídio para análise da problemática que envolve a gestão metropolitana (LAKATOS; MARCONI, 1991). O objetivo foi aprofundar e aprimorar determinadas idéias relativas ao planejamento estratégico municipal inserido no contexto de regiões metropolitanas brasileiras, a partir dos conceitos mais abrangentes previamente apresentados e suas relações com a temática que se segue.

A metodologia da pesquisa contextualiza também as experiências vivenciadas dos autores e procura apresentar formas de satisfazer a necessidade de informações dos gestores municipais (LAKATOS; MARCONI, 1991). Dessa forma, abrange uma visão de multimétodos para atender os objetivos propostos, mesclando abordagens e integrando instrumentos de pesquisa indissociáveis (VERGARA, 2005).

3 BASES CONCEITUAIS

Como formas de estabelecer as bases conceituais, serão desenvolvidas algumas temáticas que embasam a discussão final sobre o desenvolvimento de uma região a partir da visão estratégica de cada município que a constitui.

3.1 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA NA GESTÃO PÚBLICA

A estratégia pode ser vista como uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados e em uma programação. E pode ser entendida como um padrão ou um plano que integra de uma forma coesa os objetivos, as políticas e as ações de uma organização (MINTZBERG; QUINN, 2001). As estratégias podem ser produtos de um processo consciente e planejado ou estarem colocadas de forma implícita, mas internalizadas na cultura do município e de seus gestores, como uma força que interliga ambientes externos e internos (MINTZBERG, 1998). Compreende um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento da organização, vista como uma ferramenta para trabalhar com as turbulências e as condições de mudanças que cercam as organizações (ANSOFF, 1983; CERTO; PETER, 1993).

Devido às mudanças na economia mundial e nas conjunturas sociopolíticas que determinaram novas configurações de caráter geopolítico, a administração estratégica deixou de ser uma característica inerente e exclusiva de organizações empresariais de caráter assumidamente privado. É cada vez mais frequente a sua adoção nas esferas públicas de gestão, refletindo uma crescente tendência de revisão das práticas administrativas internas como forma de se obter ganhos em termos de tempo, efetividade de ações e otimização dos serviços prestados à comunidade.

Jones e Thompson (2000) afirmam que este tipo de discussão está diretamente relacionado com a concorrência econômica global, o que definitivamente ultrapassa, ou até mesmo ignora as fronteiras de desenvolvimento das diversas nações envolvidas. Esta nova atmosfera extremamente dinâmica tem imposto novos ritmos quanto à mobilidade do capital internacional, destacando-se os avanços tecnológicos que têm permitido maior disseminação de

informações. Da mesma forma, os cidadãos tornam-se mais exigentes quanto à qualidade dos serviços oferecidos e requerem maior autonomia no trabalho. As demandas são constantemente renovadas, o que justifica a necessidade de organizações públicas cada vez mais flexíveis, adaptáveis, inovadoras e centradas no usuário.

Uma vez delineada esta conjuntura de escala mundial, torna-se um tanto lógico que as regras ditadas pelo mercado internacional financeiro venham adquirindo cada vez mais espaço na forma de governar, o que se reflete na criação, ou constatação, de novas políticas de gestão pública. O que se torna imperativo neste processo é a adoção de visões estratégicas, inicialmente com respaldo mercadológico, que podem alçar as economias locais para níveis mais altos de desenvolvimento, culminando com serviços públicos mais efetivos e que devem ter como objetivo final atender os anseios da população.

Com base nesta visão, torna-se pertinente contemplar o posicionamento de Mintzberg (1998), segundo a qual é preciso maior cuidado na denominação do cidadão como consumidor ou cliente. Estas prerrogativas podem fazer com que grande ênfase seja dada aos serviços públicos enquanto produtos, o que constitui grave reducionismo da função do Estado. O princípio vital do capitalismo, ou seja, a lei da oferta e da procura, não deveria servir de norma reguladora para o estabelecimento de um mercado consumidor de serviços públicos, pois a maior parte destes envolve conflitos entre interesses muitas vezes divergentes.

O grande entrave é a maneira como se deve promover a transição na forma de governar, visto que não se trata de mera replicação de conceitos e fundamentos administrativos advindos do meio privado para a esfera estatal. Existem condicionantes muito significativas que merecem abordagens peculiares e, neste sentido, há que se reforçar a aproximação da administração, enquanto subsídio para planejamento estratégico, com o ato de governar, que até pouco tempo atrás era sinônimo de burocratização e centralização das ações.

Foi a partir do chamado *Gore Report* que a gestão pública, principalmente nos EUA, passou a ser repensada. Segundo este relatório, a modificação consistia, em sua essência, no reposicionamento dos cidadãos, que passavam a serem vistos como usuários em relação ao governo. A partir de então, o governo é inserido no contexto de ação de uma empresa, em que a fundamentação de uma missão clara serviria de fio condutor para o gerenciamento, considerando os resultados como inerentes à satisfação dos usuários.

Segundo este novo paradigma de gestão pública, cujo alcance já é mundial, existe cinco aspectos que merecem destaque neste processo: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização. Cada fase deste processo visa à preparação organizacional como forma de desencadear um processo evolutivo em que o objetivo final é promover a satisfação crescente dos usuários, otimizando tanto os custos quanto os benefícios operacionais internos. A adoção destes critérios possibilita um governo cujos resultados são mais efetivos, num prazo de tempo mínimo igual há dez anos. Com isso, implica-se em mudanças significativas quanto à burocracia tradicional e à própria cultura burocrática (JONES; THOMPSON, 2000). A primeira fase corresponde à reestruturação, quando se busca eliminar da organização tudo o que não adiciona valor ao serviço ou ao produto fornecido aos consumidores. Na fase de reengenharia, o enfoque está centrado muito mais no recomeço do que na tentativa de consertar problemas vigentes, visto que isso serviria apenas de medida paliativa e não efetiva. Trata-se de um repensar generalizado sobre os processos, em que os esforços concentram-se na redução da duração do ciclo do processo de trabalho, o que permitiria, igualmente, a redução dos custos, por meio de princípios relativamente simples. A reinvenção corresponde a uma das fases mais significativas deste processo e isto se dá como reflexo de duas características cruciais neste momento: pensamento estratégico e planejamento.

Também se associa a esta fase a estratégia de marketing mais adequada, o que é indiscutível diante da constante transição organizacional e do próprio caráter dinâmico do mercado. Por esta razão, é importante considerar o ritmo em que as transformações devem ocorrer como forma de garantir vantagens e sucesso na competição organizacional, por meio do ciclo de reinvenção. O realinhamento permite que, uma vez estabelecidas às necessárias mudanças em relação ao mercado externo, se compare à estrutura da organização com a nova estratégia, desta vez no seu âmbito interno, partindo-se da sua estrutura interna de responsabilidades. Neste ponto, o orçamento tem papel fundamental, como estrutura de controle. A reconceitualização reforça a necessidade de diminuição do tempo entre a observação e a orientação, como forma de acelerar o ciclo de aprendizagem organizacional. Neste momento, pensar criativamente em todos os aspectos envolvidos é crucial.

De qualquer forma, em que pese os aspectos negativos, uma característica positiva da atual fase de transição na administração pública é a necessidade de reinvenção. Um dos maiores problemas, pelo menos no contexto brasileiro, sempre se deveu aos constantes entraves para proporcionar resultados efetivos, situação que pode ser atribuída aos paralelismos institucionais, à falta de comunicação setorial e à ineficiência funcional interna das organizações.

A gestão é importante quando o objetivo maior de uma determinada organização é promover seu desenvolvimento de maneira global, o que pode ser conseguido mediante uma série de recursos. A gestão participativa, envolvendo desde a alta direção até os executores, tem sido bastante difundida nas organizações estatais (REZENDE, 2005).

Contudo, o processo de aperfeiçoamento das práticas de gestão pública é lento porque se trata de uma reeducação generalizada. Tanto o governo precisa passar por um processo de reciclagem na definição de políticas públicas, quanto os cidadãos precisam assumir sua postura de clientes, não no sentido de requisitar novos produtos, e sim maior qualidade nos serviços que o Estado tem ofertado, alterando as demandas conforme suas reais necessidades.

Mintzberg (1998) reforça esta necessidade quando atribui ao distanciamento entre o conceito de administração e a sua prática a razão da morosidade no ato de governar, principalmente se suas suposições teóricas forem transferidas para a esfera pública. Neste caso, haveria necessidade de maior estabilidade na elaboração de políticas públicas, cujo caráter costuma ser ambíguo. Logo, os agentes políticos não podem estar dissociados da administração do governo. O autor conclui afirmando que neste processo é vital um maior intercâmbio entre o governar e o administrar, buscando complementar estas práticas em benefício de resultados sociais mais significativos, já que as expectativas da população devem nortear os serviços públicos. A incorporação das cooperativas e das organizações sem proprietários pode ser útil neste processo, já que existem objetivos conflitantes, multiplicidade de interesses e intensas pressões políticas. Cabe nesta discussão estabelecer competências que dizem respeito aos governos, bem como aquelas que estão atreladas aos negócios.

Uma outra visão da administração estratégica colocada por Ansoff (1983) trata das chamadas Organizações a Serviço do Ambiente (OSA), que podem ser entendidas como organizações “cuja função primordial é o fornecimento de bens ou serviços à sociedade” (ANSOFF, 1983, p. 20). Segundo o autor, o estado de conhecimento sobre as organizações complexas em ambientes considerados como turbulentos pode ser dividido em duas partes. A primeira consiste na tecnologia prática que permite prever as formas como as organizações deveriam se comportar. A segunda questão envolve as percepções teóricas e a maneira como tais organizações de fato se comportam. Esta dicotomia permite afirmar que tanto teoria quanto prática se relacionam de maneira vaga. A tecnologia depende de experiências comprovadas

empiricamente, funcionando segundo o esquema de tentativa e erro. Já a teoria costuma estar embasada em disciplinas específicas, tornando-se inadequada nos casos em que se faz necessária a multidisciplinaridade. Além disso, a referência com base em características médias das organizações acaba por excluir situações particulares ou até mesmo de comportamento extremo. Em situações de ameaça à continuidade de sua existência, a OSA tende a concentrar toda sua energia na busca de uma estratégia de sobrevivência, cujo ímpeto “tem raízes psicológicas, sociológicas e sistêmicas. Reflete o ímpeto do indivíduo no sentido de obter segurança pessoal, interdependência tribal e fidelidade dos grupos sociais, bem como a tendência inercial dos sistemas burocráticos complexos no sentido de continuar funcionando de maneira previamente estabelecida” (ANSOFF, 1983, p. 22).

Diante destas considerações conceituais, os municípios poderiam ser vistas como OSA's de maior escala, afinal, por meio de uma gestão municipal de qualidade diversos serviços podem ser providos aos cidadãos, de forma que a satisfação de seus anseios e demandas sociais possa garantir um meio propício ao desenvolvimento urbano em todos os sentidos. A administração estratégica deve ser utilizada quando as condições exigem uma intervenção de resposta rápida aos desafios ambientais, o que é uma constante na gestão municipal. Existem duas dimensões a serem consideradas quanto às atividades organizacionais estabelecidas: o tipo de transação com o ambiente e o tipo de trabalho realizado pela OSA. O trabalho desenvolvido pode ser dividido em três categorias: empreendedor, de operações e de marketing. O trabalho empreendedor consiste na adequação dos produtos ou serviços ofertados de forma a satisfazer os clientes em potencial. O trabalho de operações é mais sistemático e está relacionado à conversão dos chamados recursos de entrada em produtos ou serviços acabados. O trabalho de marketing é o que permitirá a venda e distribuição dos produtos ou serviços finais. Outro fator que legitima a posição da OSA é o tipo de transação estabelecido com o ambiente. No caso de administração pública, independente da esfera de ação, as transações políticas são extremamente significativas no processo de tomada de decisões, pois se tratam de negociações que vão além da necessidade de atendimento às demandas sociais geradas nos âmbitos locais ou regionais.

Segundo este ponto de vista, as três categorias de trabalho desenvolvido pela OSA mencionadas anteriormente, ou seja, trabalho empreendedor, de operações e de marketing, passam a ter um viés fortemente atrelado à conjuntura política, tornando esta relação muito clara. Se o objetivo é a obtenção de subsídios, o orçamento é um dos pontos fundamentais para a execução de uma gestão municipal efetiva, sem negligenciar, evidentemente, as etapas precedentes e imprescindíveis de elaboração de planos, programas e projetos que possibilitarão o delineamento de políticas públicas pertinentes às realidades dos municípios, dos estados ou do país.

Para finalizar a abordagem teórica sobre este primeiro tema, é importante frisar que a administração estratégica possui uma amplitude considerável, pois sua abrangência engloba a fase preliminar à definição do planejamento estratégico em si, quando são necessárias várias discussões e a interatividade é fundamental para que aconteça a maior congruência possível de interesses dos diversos agentes políticos.

A partir da análise de desenvolvimentos futuros por meio da criação de cenários é possível mensurar os impactos externos ou internos gerados nos ambientes organizacionais e a forma como estes poderão responder de forma a atingir seus objetivos previamente estabelecidos. A análise de cenários é uma atividade que ocorre de maneira adjunta ao planejamento estratégico porque permite estabelecer prioridades estratégicas, etapa imprescindível para a sua elaboração (LOPES, 1998).

Neste sentido, administração estratégica e pensamento estratégico devem ocorrer simultaneamente, até mesmo em virtude de se tratar de um processo continuamente retroalimentado, ou seja, não existe um momento em que uma etapa termina e outra começa em função da própria dinamicidade inerente aos atos de planejar e gerir municípios.

Paralelamente a isto, cabe ressaltar que à administração, na atualidade, está associada a responsabilidade social. Além das funções administrativas que são obrigatórias na prática, existe a necessidade de um comprometimento maior por meio de atitudes que reflitam uma postura clara quanto à garantia da promoção e proteção de interesses organizacionais internos e da sociedade como um todo (CERTO; PETER, 1993; REZENDE; CASTOR, 2006).

3.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO E RURAL DOS MUNICÍPIOS

Os municípios apresentam um estado natural de constante transformação e, até mesmo, de reinvenção devido à sua complexidade, acompanhando as tendências mundiais. Pode-se dizer que até o Século XX, houve um predomínio da expansão físico-territorial e da concentração demográfica, principalmente nos grandes centros urbanos. O Século XXI trouxe consigo o que até então ocorria de forma mais incipiente, porém já vigente: a globalização.

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

Em meio às ameaças de dissolução de raízes culturais incentivadas pela busca de homogeneização de determinadas ações de cunho essencialmente político e econômico, procurou-se imunizar o espaço em que, concretamente, se desenvolvem as atividades humanas e que responde pela denominação de *cidade*. Conceitualmente, trata-se de um processo físico-territorial de conformação do ambiente construído, correspondendo, portanto, à reprodução física do *urbano*. Indo um pouco mais a fundo, deve-se ter em mente que o urbano em questão é o fenômeno social, econômico e institucional que se processa no ambiente construído. Em outras palavras, corresponde ao conjunto de funções ou relações de uma cidade entre si e com sua estrutura física. Güell (1997) ainda afirma que:

En términos de ciencia urbana, el entorno de una ciudad puede definirse como el conjunto de acontecimientos, procesos y agentes externos a la misma, que ejercen una fuerte influencia, en ocasiones inevitable, sobre su devenir ... las innovaciones tecnológicas o los movimientos sociológicos terminan siempre por penetrar y afectar a un sistema urbano, independientemente de lo indeseable que sean algunos de sus efectos para su prosperidad y habitabilidad (GÜELL, 1997, p. 31).

Existe um dinamismo crescente do entorno socioeconômico e, como tal, as abordagens tradicionais de planejamento e gestão municipal têm passado por um crítico processo de revisão. Dentre as novas características, Güell (1997) destaca a descentralização das competências urbanísticas, a participação de agentes de desenvolvimento econômico nas

decisões urbanísticas, o agravamento do componente de rivalidades entre municípios, a incorporação de inovações tecnológicas na gestão municipal e maior exigência de transparência nos processos.

Pode-se concluir que os municípios passam a desempenhar um papel cada vez mais estratégico justamente em razão da nova organização social vigente e da nova função de centralidade que as mesmas exercem, sobretudo nos contextos regionais. Algumas questões para justificar a mudança de perfil estão relacionadas às competências e cooperação entre territórios, aos mecanismos de colaboração público-privada, ao desenvolvimento do marketing territorial, à preocupação com a qualidade do espaço urbano e, como consequência, do próprio espaço público e à integração social dos cidadãos. Segundo Lopes (1998):

O espaço local se transforma em função de fluxos globais, condicionando a liberdade de sua sociedade na definição de suas políticas, ao mesmo tempo em que abre novas opções e lança novos desafios (LOPES, 1998, p. 17).

As bases econômicas dos municípios passaram a funcionar segundo o estabelecimento de um novo marco referencial em face da nova ordem econômica resultante da globalização dos mercados, o incentivo aos intercâmbios comerciais e o aumento da competitividade empresarial (GÜELL, 1997).

Existe uma configuração atual de redes de municípios em que cada uma delas, inseridas em contextos de maior ou menor escala, interferem entre si significativamente e de maneira interrupta, contribuindo para a geração de quadros mais alarmantes quando da não consideração desta interdependência, sobretudo nos âmbitos metropolitanos, como será abordado mais adiante.

A velocidade e o alcance das informações diante dos avanços tecnológicos disponíveis criam uma situação em que o sucesso ou fracasso de determinadas políticas urbanas serão consequência direta de como as soluções para os problemas que são criados em nível global poderão ser solucionados na esfera local. O planejamento estratégico de municípios surge como forma de se estabelecer uma identidade municipal própria, com forte ênfase na participação dos munícipes. Não se trata, no entanto, de um mero exercício de futurologia, e sim permitir que crescimento, desenvolvimento e qualidade urbana aconteçam de maneira indissociável e organizada, evitando-se a adoção de práticas paliativas ou assistencialistas. Este modelo de planejamento, definido por Lopes (1998) como um sistema, busca coordenar vários níveis e funções estratégicas de uma organização a partir de um projeto global. Os principais aspectos a serem considerados estão relacionados à definição da missão (aonde se quer chegar), das estratégias (como chegar ao ponto desejado), do orçamento (qual o alcance da viabilidade financeira) e ao estabelecimento do controle, que é a forma de avaliar os progressos segundo a linha de planejamento estratégica adotada.

Um dos aspectos certamente mais relevantes com relação ao planejamento estratégico municipal é a participação ativa das comunidades envolvidas, pois conforme Rezende e Castor (2006, p. 14) afirmam “a população não é apenas o objeto de suas preocupações, mas igualmente o sujeito político da determinação de prioridades e preferências”.

A chamada “prática comunicativa” é um dos mais significativos aspectos do planejamento estratégico de municípios e é relativamente simples entender o porquê. Existe, atualmente, uma configuração bastante complexa das organizações urbanas, o que torna extremamente difícil trabalhar com projeções futuras. Portanto, é vital estabelecer e mobilizar lideranças e empreendedores significativos, de modo a alcançar diagnósticos mais reais e

informativos para a elaboração de planos, programas ou projetos urbanos. A elaboração de projetos sociais e culturais é uma inovação interessante para a governança, em função da mundialização vigente e da busca pelo atendimento das novas necessidades sociais, materiais e simbólicas, associadas ao estabelecimento de uma sociedade do conhecimento. Esta nova postura também implica na adoção de um novo tipo de governabilidade e gestão pública (SANTOS, 2001).

É possível, contudo, observar que a participação popular nos processos de planejamento é algo polêmico e visto com certas reservas, apesar do respaldo constitucional, em virtude dos limites que acabam sendo impostos para que as decisões tomadas em consenso social possam ser efetivadas na prática. Neste sentido, além da conscientização dos diversos atores que fazem parte do jogo para a importância de sua participação, é necessário fornecer subsídios que a concretizem.

A aproximação de esforços públicos e privados é outro ponto do planejamento estratégico municipal que tem recebido cada vez mais ênfase na conjuntura brasileira, gerando, inclusive, grandes discussões sobre o que caberia de fato à ação estatal. A sociedade civil, de maneira organizada, e as organizações empresariais têm contribuído cada vez mais para a tomada de decisões ou mesmo de iniciativa de ações, a partir da elaboração e desenvolvimento de projetos que têm como objetivo principal atender algumas demandas de caráter social, com participação efetiva da sociedade. Esta tendência para crescente combinação de esforços, envolvendo as esferas pública, privada e não-governamental pode ser um resultado da ineficiência do Estado, principalmente na escala federal, de equacionar determinados problemas sociais. Neste sentido, a valorização da escala municipal para atuação direta nestes problemas é uma peça chave no processo de redefinição de papéis (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SIQUEIRA, 2004).

Para atingir objetivos de maneira efetiva, é necessário afastar modalidades de planificação tecnocráticas, o que se tem buscado por meio da implantação dos conselhos municipais. Apesar de ser uma inovação institucional significativa, ainda existe uma vasta parcela da população que não possui suas demandas representadas nas arenas políticas.

Outro aspecto é o alcance deste tipo de iniciativa quase que exclusivamente restrito às políticas sociais. As conjunturas socioeconômicas locais também são importantes condicionantes que ameaçam os projetos participacionistas, em virtude das fortes desigualdades entre municípios.

De modo geral, observa-se que existe uma complementaridade salutar quando se busca conciliar experiências, expectativas e interesses de maneira plural, para o desenvolvimento de projetos voltados para a qualidade de vida e bem-estar coletivos. As dificuldades encontradas nas diversas fases de projetos de caráter sociais e participativos poderiam ser minimizadas com a implementação de metodologias voltadas para a gestão de projetos, em conformidade com os métodos mais adequados para cada situação.

As funções da administração (planejamento, organização, direção e controle) são formas efetivas de estabelecer o processo de gestão. O planejamento possibilita a definição de objetivos, bem como planos para alcançá-los. As atividades específicas requeridas para alcançar os objetivos almejados são traçadas pela organização. A direção, que também pode ser conhecida como liderança, pressupõe que as funções operacionais e gerencias estejam integradas, de forma que o resultado aconteça a partir das atividades desenvolvidas pelas pessoas. Por meio do controle são elaboradas as avaliações, com a finalidade de assegurar os resultados obtidos. O estabelecimento de metodologias próprias, segundo a linha de ação

pretendida em determinado processo gerencial, aliado à definição de equipe multidisciplinar são dois fatores relevantes e que devem ser de conhecimento de todos os envolvidos.

É evidente que não se pode estabelecer uma linha de ação padrão a ser simplesmente transpostas para as distintas realidades urbanas. O planejamento estratégico tem sido utilizado em vários municípios do mundo e cada peculiaridade urbana tem conduzido a novas técnicas para elaboração e implantação das práticas mais adequadas. Neste sentido, a diversidade de experiências é o que promove a constante evolução deste modelo de planejamento, tornando-o “um instrumento indispensável para pensar o futuro dos municípios e direcionar seu desenvolvimento, dentro do novo espaço de fluxos de um mundo globalizado e de uma sociedade em rápida evolução” (LOPES, 1998, p. 86).

3.3 EVOLUÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

A divisão em regiões administrativas menores, de maneira artificial, é algo que ocorre em função de necessidades político-administrativas de descentralização do governo. Algumas vantagens deste procedimento são evidentes, como a aproximação entre os governos locais e os cidadãos; a distribuição mais racional das funções administrativas e de planejamento, por meio da criação de níveis intermediários de governo e de planificação; adaptação às condições locais de atuação; e tratamento diversificado, em concordância com necessidades e potencialidades específicas (FERRARI, 1977).

O conceito de região, conforme Ferrari (1977) é muito vago, podendo ser definido de acordo com o critério adotado, ou seja, corresponderá a uma definição diferente de acordo com o tipo de planejamento a ser empregado. Os critérios para classificação podem estar embasados segundo a homogeneidade ou a interação/interdependência. No caso das regiões metropolitanas, pode-se dizer que se tratam de regiões polarizadas, visto que resultam da ação recíproca de atividades econômicas e sociais entre uma cidade-pólo e as cidades polarizadas.

Faz-se necessário, de igual forma, definir o que vem a ser o termo metrópole. Mais do que designar uma cidade de maior porte, seu conceito está diretamente relacionado ao aparecimento da Região Metropolitana, ou seja, trata-se de:

um centro urbano constituído por várias unidades territoriais autônomas política e administrativamente (municípios), imbricadas numa unidade geográfica, econômica e social, demandando políticas de planejamento e gestão territorial específicas (BRAGA, 1999, p. 1).

O Brasil passou por um processo muito intenso de urbanização num curto espaço de tempo. A falta de estruturação para lidar com a aglutinação demográfica nos grandes centros econômicos do país ocasionou um expressivo descompasso entre as teorias de planejamento utilizadas até então e as práticas adotadas de forma concreta que não permitiram controlar o surgimento de diversos problemas, sobretudo os de caráter socioambiental. À centralidade econômica das metrópoles agrega-se a periferização da miséria, fato evidente nos países de terceiro mundo.

A deterioração da qualidade de vida nestes pólos urbanos é, portanto, resultado da fragilidade das políticas públicas adotadas e da falta de visão estratégica que a gestão metropolitana pode assumir. É evidente que diante das dificuldades inerentes a todo e qualquer processo de planejamento, trabalhar com uma escala regional deste porte não é tarefa das mais

fáceis, mas certamente é um esforço que deve ser feito de maneira conjugada e potencializada por todos os municípios que integram uma região metropolitana.

A Região Metropolitana, como tal, passou a existir nos contextos jurídico e urbanístico brasileiro a partir de 1973, sendo fruto da Lei Complementar Federal nº 14 que, além de instituir as primeiras regiões metropolitanas brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), estabeleceu igualmente seu modelo de organização administrativa. O objetivo em torno de sua instituição estava atrelado à execução de serviços públicos de interesse comum aos municípios integrantes, sendo que o perfil de gestão adotado era bastante centralizador.

Criaram-se dois conselhos: o deliberativo era composto por cinco membros, dos quais três eram nomeados pelo governador, um pelo prefeito da capital e apenas um representando todos os demais prefeitos; e o consultivo formado pelo conjunto de todos os prefeitos dos municípios metropolitanos. Com a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 14/73 foi revogada e os próprios estados federados assumiram a competência para a instituição e o funcionamento das regiões metropolitanas. O novo modelo estabeleceu que a região metropolitana fosse definida como o agrupamento de municípios limítrofes com destacada expressão nacional, cujo grau de interação viesse a exigir planejamento integrado e ação conjunta na execução de políticas públicas de interesse comum. O sistema de gestão metropolitana ficaria a cargo de um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, do qual participam paritariamente as municipalidades e os órgãos estaduais atuantes na região. Juntamente com este Conselho deve ser criada para cada Região Metropolitana, uma entidade autárquica com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum metropolitano.

Também eram características atribuídas às regiões metropolitanas elevada densidade demográfica; significativa conurbação; funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; especialização e integração socioeconômica. Nesse modelo, as funções de interesse comum metropolitano seriam: o planejamento e uso do solo, o transporte e sistema viário regionais, a habitação, o saneamento básico, o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e o atendimento social (saúde, educação, assistência etc.).

Importante salientar que a época em que se iniciaram as discussões acerca das regiões metropolitanas, durante a década de 70, o país passava por uma gestão de caráter militar, em que se vislumbraram problemas de natureza técnica, cuja solução caberia a estruturas capazes administrativamente e a burocracias técnicas competentes. O resultado deste modelo de gestão verificou-se, mais tarde, impróprio para os fins a que inicialmente se propunha (FIGUEIREDO; MARQUES, 2001).

Resumidamente, pode-se dizer que, a partir da década de 80, houve uma tendência nacional de reforço do poder dos governos locais, com base no aumento da participação direta da sociedade na gestão dos municípios, empreendendo políticas públicas de caráter descentralizado. Nos anos 90 tornou-se notória a descoordenação das metrópoles tanto em termos técnicos quanto políticos. O resultado de todo este processo, na visão de Figueiredo e Marques (2001), é que, atualmente:

a maior parte das iniciativas inovadoras de política pública têm sido postas em ação pelos governos municipais o que, se por um lado ajuda a ocupar o espaço deixado pela decadência dos investimentos públicos federais, por outro tende a aumentar a desarticulação e a fragmentação do tecido metropolitano (FIGUEIREDO; MARQUES, 2001, p. 2).

Portanto, uma das mais sérias dificuldades no âmbito metropolitano é lidar com sua complexidade de forma a conciliar o atendimento aos chamados serviços de interesse comum e a vontade política inerente à concretização de ações efetivas. O que reforça esta idéia é a afirmação segundo a qual, em termos de ciência política, existe uma relação direta entre a administração das coisas e o governo das vontades que não deve ser ignorada, ainda que se constitua num dos maiores desafios impostos à gestão metropolitana (FIGUEIREDO; MARQUES, 2001).

4 DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E GESTÃO METROPOLITANA

As discussões sobre o papel fundamental do planejamento na constante tarefa de reinvenção municipal, costumam abordar o seu teor estratégico como forma de lidar de maneira mais enfática com os resultados esperados em médio e longo prazo. Esse papel está relacionado com a discussão da promoção do desenvolvimento de uma região a partir da visão estratégica de cada município que a constitui. As vantagens são inúmeras, as possibilidades de aplicação infinitas, o intercâmbio de informações torna-se inesgotável diante de uma sociedade globalizada e unida por meio de uma rede contínua de informações. No entanto, uma peça chave e quase condição *sine qua non* deste processo é a capacidade de contemplar aspectos tão amplos na elaboração de uma política pública de caráter globalizante, ao mesmo tempo em que se contemplam impactos esperados no âmbito local.

A visualização desta realidade e de sua complexidade adjacente tem dividido muitos pensadores acerca da viabilidade de aplicação de tal planejamento nos termos que são inicialmente preconizados e com a amplitude esperada. Trata-se de um direcionamento de esforços conjuntos, no sentido de garantir sustentabilidade urbana em todos os aspectos. Incluindo a competitividade num meio em que a concorrência entre municípios é cada vez mais agressiva e a contribuição para o aumento de sua instabilidade, mas que, ao mesmo tempo, deve preconizar e promover a integração social e o desenvolvimento humano.

Há autores que defendem a adoção do planejamento estratégico pelos governos locais em função de acreditarem que os desafios e as condições em que se fazem necessárias ações no meio urbano são os mesmos que permeiam as empresas de caráter privado. A competitividade urbana seria a nova tônica do planejamento estratégico de municípios e, desta forma, cria-se algumas analogias para o papel exercido pelo município, que passa a ser vista como mercadoria, empresa ou pátria (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

A classificação segundo estes critérios pode incorrer em grave equívoco, pois se cria um sério processo de distanciamento das reais tomadas de decisões, devido à simplificação da inter-relação entre os diversos atores sociais. A visão do município enquanto mercadoria, fruto do marketing urbano, pode representar o atendimento das demandas de uma pequena parcela da população, que tem acesso e potencial de compra, ou seja, cria-se uma elite usufruidora e consumidora dos bens e serviços urbanos.

No caso da cidade-empresa, existem alguns elementos que constituem o que Harvey chamou de empresariamento da gestão urbana e que correspondem à produtividade, competitividade e subordinação dos fins à lógica do mercado (HARVEY, 1996 apud ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000). O perigo desta leitura é a negligência do caráter político do município, transformando seu espaço segundo critérios de gestão e não de exercício da democracia local. Passa a ocorrer uma redefinição da cidade em si e de seu poder local de

fato (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000). A cidade-pátria é a analogia que pode melhor explicitar a necessidade do consenso como caminho para a adoção de estratégias vitoriosas. Neste ponto, defende-se a reforma político-institucional como forma de assegurar condições ideais de produtividade e competitividade. Arantes, Vainer e Maricato (2000) concluem ainda que:

(...) não há como desconhecer a centralidade da idéia de competição entre as cidades no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competitividade entre as cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000, p. 99).

Outro aspecto a ser considerado com relação ao planejamento estratégico municipal é a definição do que é a cidade e a escala de intervenção em que se pretende atuar. Aproximando-se esta atuação do contexto metropolitano, é possível estabelecer com maior exatidão o grau de integração espacial na geometria variável do espaço de fluxos. Deve-se, contudo, ter o cuidado de evitar a definição de objetivos muito genéricos e externos aos atores sociais (LOPES, 1998).

Uma outra visão sobre a forma como tem ocorrido os processos urbanos dá indícios de que a Teoria Geral dos Sistemas expandiu-se para o campo do urbanismo e tem servido de referência para explicar determinados fenômenos. Neste contexto, a cidade se transforma num ecossistema complexo de elementos em que suas várias partes estão conectadas. Toda e qualquer atividade que se desenvolve em determinada parte de um território afeta as atividades produzidas em outras localidades e o grau de influência é diretamente proporcional à relação de dependência (GÜELL, 1997).

Logo, as regiões metropolitanas podem ser entendidas como um grande sistema funcional, pois não há como desconsiderar as relações de interdependência entre os diversos municípios que as constituem, com especial destaque para o impacto ocasionado nas cidades-pólos. Esta reciprocidade de intercâmbios reflete o caráter de flexibilidade e adaptabilidade do próprio sistema urbano.

Este sistema em questão é composto de vários elementos atrelados à infra-estrutura e aos serviços urbanos, como água, transporte, drenagem, saúde, educação, etc. A sua espacialidade acontece de maneira variável, assim como os municípios envolvidos com estes sistemas também costumam atuar de maneiras distintas e com soluções alternativas para o que o pretendem de fato. Portanto, fica evidente que cada sistema urbano possui lógicas próprias e a forma como se distribuem no território metropolitano não significa que seja atribuição de todos os municípios que o constituem (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

O aspecto de institucionalização nas regiões metropolitanas também merece destaque, uma vez que é a forma legal de se viabilizar ações estratégicas em contextos específicos e de alcance mais amplo. Apesar das diversas reformas institucionais que têm ocorrido no Brasil, ainda não se contempla de maneira decisiva a questão da gestão metropolitana. Em sociedades de maior complexidade, e nesse quadro se encaixa a sociedade brasileira, é evidente a necessidade de descentralização. Ainda assim, cabe ao poder público o papel decisivo de exercer a liderança e elaborar agendas mínimas, bem como formar coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal.

Embora os municípios tenham sido apontados como os centros de desenvolvimento local, posição esta alcançada em função da conquista de maior autonomia, tal situação acabou

por denunciar a não-legitimidade e representatividade dos organismos existentes para promoção da gestão metropolitana (ROLNIK; SOMEKH, 2000). A administração de questões comuns por instâncias governamentais diversas tem criado competições entre níveis de poder, cada qual preocupado em salvaguardar suas atribuições originais (HARDT, 2004).

A autonomia e a identidade dos municípios membros de uma determinada região metropolitana devem ser respeitadas. Ainda assim, uma prática que não deve ser abandonada e que, de certa forma, tem sido pouco difundida, é a cooperação intermunicipal. Este é um importante elo para a viabilização da gestão metropolitana.

Alguns autores apontam esta parceria entre municípios como um novo período em termos de modelo de gestão. Esta nova fase possibilitou a incorporação de novos atores no processo, provenientes da sociedade organizada, por meio de organizações não-governamentais - ONG's, bem como da iniciativa privada. O que se observa é um redesenho inclusive quanto ao papel exercido por atores antigos da arena metropolitana e consubstanciados a partir de diversos órgãos das três esferas do governo e algumas agências internacionais de fomento e financiamento.

Apesar desta nova conjuntura de ação, existe a dificuldade de mobilização da sociedade e dos atores públicos de forma a promover o enfrentamento da questão metropolitana. Uma das razões é de cunho técnico, que ainda precisa ser aperfeiçoado para que as etapas de planejamento possam ser levadas a cabo com maior assertividade. Outra razão está intimamente ligada à capacidade de fazer com que grande parte da população entenda os objetivos e a importância institucional das regiões metropolitanas, o que muitas vezes torna-se abstrato ou pouco acessível (AZEVEDO; GUIA, 2000).

Quando se fala na criação de uma autoridade metropolitana não se quer induzir à recentralização como um passo retrógrado de desenvolvimento. Esta questão deve ser vista como uma forma de intervenção concreta em que se busca superar os individualismos locais em prol da cooperação (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Por meio de arranjos estáveis é que será possível atuar segundo o interesse comum dos municípios inseridos em regiões metropolitanas, afinal estes apresentam realidades urbanísticas específicas se comparados àqueles que não estabelecem relações tão claras e próximas de dependência com municípios vizinhos.

No caso das regiões metropolitanas é importante salientar que a promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento é consequência direta de um processo contínuo de planejamento, o que muitas vezes torna-se pouco factível em função da submissão aos rumos políticos impostos por gestões administrativas, sejam estaduais ou municipais, que alternam visões e estabelecem conflitos sobre a forma de conduzir as políticas públicas.

5 CONCLUSÃO

A conjuntura mundial tem apontado a necessidade de reforma municipal como meio de evitar não apenas crises de governabilidade dos municípios, mas também promover eventuais ajustes econômicos diante da globalização vigente. O cenário vislumbrado é o aumento da competitividade entre municípios, o que torna necessária a expansão das economias locais. Entretanto, sabe-se que nas metrópoles subdesenvolvidas existe uma séria dicotomia entre centro e periferia como resultado das deseconomias de aglomeração.

A metropolização gerou, e continua gerando, problemas de ordem econômica, social e ambiental. A agravação destes é resultado direto da falta de políticas públicas que possibilitem o enfrentamento direto da deterioração da qualidade de vida, sobretudo nos grandes centros polarizadores de atividades econômicas. Portanto, é inegável que a gestão metropolitana deve

fazer parte do planejamento estratégico (urbano, rural e regional), pois não se trata mais apenas de um fenômeno físico-territorial, visto que as influências intermunicipais ultrapassam as fronteiras dos perímetros urbanos.

As estratégias e as políticas de gestão metropolitana no Brasil ainda são incipientes, devido em grande parte à lentidão com que se processam as transformações institucionais. Mesmo que tais iniciativas ocorressem numa velocidade mais significativa, o mesmo não se poderia dizer da assimilação prática de seus efeitos por parte das populações, pois estes não costumam ser visualizados facilmente, a menos que suas conseqüências reflitam de maneira direta no cotidiano dos cidadãos.

Além do frágil aparato institucional, a tendência de competitividade entre municípios merece um destaque especial neste contexto. Embora desenvolvimento econômico dependa da criação de atrativos por parte das administrações municipais para geração do conseqüente desenvolvimento social local, existem, virtualmente, influências diretas entre um município que polariza e os demais que são polarizados.

As estratégias e as decisões políticas nas comunidades urbanas, rurais e regionais são resultados da influência de muitos grupos, apesar de que as influências variam e acabam não contemplando alguns aspectos fundamentais e dos quais depende a qualidade de vida de grande parte da população. Neste sentido, a governança democrática pode servir de instrumento para avaliar o papel da criação de conselhos na reforma das instituições de gestão local e seus efeitos na geração de novos padrões de políticas públicas.

A participação é uma premissa do planejamento estratégico municipal e regional e a disseminação de conselhos, a partir da década de 90, possibilitou a regulamentação, em nível federal, de várias políticas sociais, com a incorporação da participação social na gestão e controle, correspondendo a importante inovação institucional. Por meio dessas mudanças, criam-se condições para o estabelecimento de processos consensuais na tomada de decisões, com significativo aumento da efetividade das políticas públicas locais.

Igualmente pertinente é promover a legitimação dos atores sociais. Esta parceria com a população, por um lado pode ser vista como cliente, mas que, ao mesmo tempo, também deve ser agente ativo deste processo, é o que deve render maiores benefícios para a melhoria e ampliação das ações governamentais, pois sem o respaldo da sociedade qualquer programa, plano ou projeto pode se tornar descabido diante de situações que precisam ser atendidas em caráter emergencial.

Dessa forma, para o desenvolvimento local e metropolitano, cabe a discussão do que vem a ser as funções e serviços públicos de interesse local e metropolitano. E também, de que forma estes podem ser concretizados já que a figura de uma autoridade pública integradora quase inexistente em virtude das suas atribuições dependerem tanto de competências estaduais quanto municipais. Ainda assim, as autonomias e identidades dos municípios, bem como, a espacialidade dos sistemas municipais e regionais devem ser respeitadas.

É por meio da instauração de um processo pautado tanto na transparência em relação às ações governamentais quanto na participação efetiva da população, somado ao arcabouço jurídico, que as municipalidades poderão ter seus poderes locais reforçados, gerando maior desenvolvimento econômico e social para seus cidadãos. Gradualmente, à medida que os municípios vão se desenvolvendo e se fortalecendo, é possível cogitar os reflexos benéficos na escala da região metropolitana.

A gestão metropolitana é algo ainda virtual, mas que tem encontrado alguns instrumentos previstos em lei para sua viabilização, caso dos consórcios intermunicipais, por exemplo. Existem demandas que naturalmente não podem ser resolvidas localmente, tornando a

metrópole uma entidade a ser gerida em sua totalidade. Por esta perspectiva, deveriam ser criadas autoridades metropolitanas com maior autonomia para execução de ações que possibilitem desenvolvimento sustentável econômico e, sobretudo, social.

Em virtude de o âmbito metropolitano corresponder a uma realidade bastante ampla e complexa, apresentando peculiaridades conforme sua localização geográfica, regional, e processos evolutivos de ocupação, algumas limitações podem ser identificadas, tais como: diferentes graus de relacionamento entre os municípios que o constituem em função de proximidade ou não com a cidade pólo; pouca articulação intermunicipal para atender determinadas demandas geradas de maneira compartilhada; perfis econômicos e subseqüentes capacidade de atração de investimentos e/ou movimentações populacionais distintos; dentre outros. Enfim, trata-se de um verdadeiro quebra-cabeça cujas peças só poderão fazer sentido quando da compreensão de sua utilidade prática para geração de resultados pautados no desenvolvimento integrado.

Considerando, ainda, que o planejamento estratégico municipal contempla igualmente diversas áreas de atuação (ou temáticas municipais), a conjugação de esforços por meio de uma rede de cooperação com viés estratégico, é o que poderá atuar em favor da criação de políticas metropolitanas. Lembrando que algumas dessas problemáticas se manifestam de maneira semelhante mesmo em municípios com perfis diferenciados. Para tanto, é imprescindível a realização de pesquisas que tenham a gestão municipal e a gestão metropolitana como objeto de estudo de desenvolvimento integrado. Observando também, que o campo de investigação em termos acadêmicos é oportuno, fecundo e também passível de ser transposto para a realidade prática da gestão municipal, incluindo estratégias, urbanas, rurais e regionais, considerando inclusive, as possíveis interfaces entre temáticas de estudo nestas abordagens.

A contribuição deste artigo para a academia e para os municípios está relacionada com a discussão e a descrição das possibilidades da promoção de estratégias para o desenvolvimento de uma região. A principal limitação desse trabalho está na sua proposta teórica sem estudos de casos efetivos em municípios. Nesse sentido, outras pesquisas e outros estudos podem ser elaborados a partir dessa proposta, principalmente as direcionadas a melhorar a discussão e propostas descritas, sejam nos métodos científicos, nos modelos propostos ou também, como respostas para novas questões.

Concluindo, discutir e estabelecer estratégias urbanas, rurais e regionais, formalizar o planejamento estratégico e integrado de municípios municipal são condições inexoráveis para promover o desenvolvimento de uma região a partir de múltiplas visões estratégicas alinhadas.

REFERÊNCIAS

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

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 131-146, 2000.

BRAGA, R. Região e gestão metropolitana no final do século XX: uma análise do caso paulista, limitações e avanços. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 6., 1999, Presidente Prudente. *Anais...* Presidente Prudente: AGB, 1999.

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

FERRARI, C. *Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo*. São Paulo: Pioneira, 1977.

FIGUEIREDO, A.; MARQUES, E. Elementos e diretrizes políticos para uma estrutura de gestão. In: SEMINÁRIO A CIDADE DE SÃO PAULO E A REGIÃO METROPOLITANA - DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI, 2001, São Paulo. *Trabalhos Apresentados...* São Paulo: CEM, 2001. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Gestao_metropolitana_DEF.pdf>. Acesso em: 31 maio 2006.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GÜELL, J. M. F. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

HARDT, C. *Gestão metropolitana: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do compartimento leste da região metropolitana de Curitiba*. 2004. 313 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

JONES, L. R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 1, p. 41-79, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LOPES, R. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 184 p.

MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 4, p. 148-164, 1998.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. O processo da estratégia. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

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 ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

REZENDE, D. A. *Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades*. São Paulo: Atlas, 2005.

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.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 83-90, 2000.

SANTOS, J. V. T. Novas questões sociais mundiais, projetos sociais e culturais e a planificação emancipatória. *Humanas*, Porto Alegre, v. 24, n. 1/2, p. 163-185, 2001.

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

STRATEGY, CITY PLANNING AND METROPOLITAN MANAGEMENT

Abstract

From the end of the 20th century on, the changes that took place in the world, due to the globalization process, have produced a considerable transformation in the way that cities are being connected, establishing what is called the urban network. It involves geopolitical, socioeconomic, environmental and cultural aspects. This world wide juncture favored the local empowerment, what made the cities the space of decision making with the highest influence over the quality of life, as well as the urban infrastructure itself. The uncontrolled growth of the main urban centers brought several consequences and new challenges. The adoption of strategies and city planning have been understood as an answer to overcome the urban, rural and metropolitan issues, with all due respect to each one of these situations particular approaches, in an integrated character. The objective of this article is to discuss how possible is the development of a region based on a strategic view of each city that is part of it. The discussion of city planning and the conclusion are directly related to the metropolitan areas context, when the integration becomes a very important characteristic, once the significant interdependency among cities cannot be denied, even though the competition among them is a reality.

Keywords: Strategy; Municipal Strategic Plan; Metropolitan Management.

Data do recebimento do artigo: 03/12/2006

Data do aceite de publicação: 05/02/2007