

## **O DESENVOLVIMENTO DA CIDADE E A GESTÃO PÚBLICA<sup>1</sup>**

**João Víctor Magalhães Mousquer<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Resumo expandido na linha de pesquisa do Mestrado em Direitos Humanos

<sup>2</sup> Mestrando em Direitos Humanos pela UNIJUI. Especialista em Direito Administrativo e em Direito Público pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Bacharel em Direito pela UNIJUI. E-mail: joao.mousquer@unijui.edu.br

Estatuto da cidade, o desenvolvimento desta e a gestão pública

Pelo inciso II do artigo 2º do Estatuto da cidade, foi estabelecida a diretriz da gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Potencializar o exercício do direito à cidade que tem como componentes os direitos políticos e da cidadania coletivos dos habitantes das cidades deve constituir o objetivo a ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. O direito à cidade será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade. Este direito, para ser exercido, pressupõe a capacitação destes grupos sociais e também o reconhecimento desses mesmos. Os grupos marginalizados assim estão, devido à exclusão sócio-política-jurídica que o Estado e outros grupos fazem para com estes. Enquanto essa camada social não for vista, reconhecida, aceita, agregada e politizada, seja por si, seja por programas para eles, o direito a cidade sempre estará incompleto.

O cumprimento ao direito à cidade é extensivo ao desenvolvimento de processos democráticos de planejamento urbano, que têm como peças fundamentais o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento municipal e o plano diretor nos Municípios em que for obrigatório.

Atuam assim – como previa Henri Lefebvre – conjuntamente a comunidade e o Estado na gestão e fiscalização da coisa pública. Para se alinhar o desenvolvimento urbano com o desenvolvimento social, dentro dos direitos humanos na sua generalidade, o sociólogo francês propõe algumas leis específicas para o urbano. Dentro de uma planificação estratégica, de uma gestão qualificada para um desenvolvimento sustentável, são de interessante textualização: a) Romper as barreiras e bloqueios que obstruem o caminho e mantém o campo do urbano no cegante-cegado; b) Acabar com todas as separações, as que separam pessoas e as que separam coisas, que implicam

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XIX Jornada de Pesquisa

segregações multiformes no terreno, as que afastam, uma das outras, as mensagens, as informações, os códigos e subcódigos. As que impedem o desenvolvimento qualitativo; c) Destruir, também, os obstáculos que acentuam a opacidade das relações e os contrastes entre transparência e opacidade, que reduzem as diferenças a particularidades distintas, que as obrigam a figurar num espaço pré-fabricado, que mascaram a polivalência das maneiras de viver na sociedade urbana, que impedem as transgressões às normas prescrevendo as separações.

Tendo esses conhecimentos, a gestão pública poderá ser otimizada para que o desenvolvimento social surja, de forma sustentável e uniforme a todos. Obviamente que quando se fala em gestão pública ou Administração pública, não se está a falar do sistema posto e vigente atualmente. Uma nova gestão pública deve ser posta em vigor para contemplar os interesses coletivos e difusos de uma sociedade desenvolvida sustentavelmente. Contudo é de salientar que, após o processo de redemocratização do Brasil, estamos vivendo o segundo modelo de gestão pública. O primeiro implementado logo após a promulgação da Constituição de 88 e este segundo a partir do ano 2000.

O primeiro modelo de gestão pública utilizado no Brasil após o fim da ditadura militar é conhecido mundialmente como Gestão Pública Gerencial. Esse modelo é fruto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. Para uma melhor compreensão, esse modelo baseia-se no gerencialismo ideário nascido nos governos de Magareth Thatcher e Ronald Reagan. Esse modelo visava à reforma e modernização administrativa que teria como objetivo tornar a Administração mais eficiente e eficaz, centrada na proximidade dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados.

As principais características da nova gestão pública assentam na tônica da utilização dos métodos do setor privado, com a introdução de fatores de concorrência na Administração Pública, a ênfase na racionalidade econômica e a valorização dos resultados obtidos.

O segundo modelo de gestão pública existente e aplicado junto a nossa Administração, é o modelo de Gestão administrativa societal. Este, por sua vez, promove uma maior participação social na Administração. É o modelo que mais se aproxima das teses de Henri Lefebvre – mas ainda ausente de características importantes – , uma vez que tem a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizar a formulação e a implementação das ações públicas, como cerne de sua existência.

Pelos estudos de Ana Paula Paes de Paula, pode-se resumir que no modelo gerencial a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico-financeiro e institucional-administrativa. Esse modelo está imbricado com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, baseado nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. No modelo societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica,

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XIX Jornada de Pesquisa

que por sua vez, enfatiza, principalmente, a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

Dentro desses dois modelos, percebe-se que a somatória de ambos poderia gerar uma gestão mais qualificada para a sociedade, resultando em um desenvolvimento sustentável para os cidadãos. Pondo os dois modelos como extremidades, nem um nem outro contemplam a totalidade das exigências e características sociais atuais.

É redundante a análise de que a gestão pública no Brasil hoje é a soma desses dois modelos. Se o primeiro modelo tornou-se eficaz, pelo motivo que for, e o segundo também, resultando na utilização fragmentada de ambos. Uma reforma na gestão viria otimizar essa hibridização, podendo resultar no esperado. Isso viria de encontro com as conclusões do Fórum Econômico Mundial de Davos, na qual reconhecem que cada país deve aplicar as políticas econômicas e sociais que considerar mais adequadas, sem ter de seguir as regras ortodoxas.

A Administração Pública enfrenta desafios que a obrigam a esforços contínuos de adaptação e a novas formas organizacionais, capazes de responder às constantes exigências da sociedade. Uma Administração melhor gerará, por certo, um melhor setor público.

Contudo, antes de se tornar uma falácia ou uma tentativa fracassada, deve-se considerar os diferentes contextos políticos, sociais, econômicos e culturais de cada sociedade. Cada gestão deve ser voltada para o seu cidadão. Senão, estaremos promovendo o erro constado por Boaventura de Sousa Santos, quando expôs que modelos de soberania foram importados para o hemisfério sul, em um modelo de sociedade totalmente diverso, gerando desequilíbrio entre o Estado e o social.

Há de se fazer lembrar que dentro de um contexto de urbanização, sempre haverá duas tendências, que são embriões de um urbano: a) Centralidade: o urbano tende a centralizar tudo: política, cultura, economia, etc; b) Policentralidade: quando a sociedade não se contenta com o centro, ela cria a “minicentro”, ou seja, uma analogia ao centro grande, mas com o que lhe satisfaz, seja pela forma ou pelo conteúdo. Vilas, bairros, distritos.

O sociólogo propõe a divisão do urbano em espaços isotópicos, somados a lugares neutros e espaços heterotópicos. Hoje em dia essa divisão existe, devido ao econômico, em sobreposição ao social, o que gera um muro imaginário entre os espaços e, conseqüentemente os conflitos. Para que a isotopia e a heterotopia configurem o urbano, é necessário que a utopia exista. Em uma atividade quase metafísica.

As reformas na gestão pública deve realçar aspectos, como sejam, a otimização da produtividade, o combate à obsolescência, o aumento da flexibilidade e a capacidade de adaptação à procura, o controle das despesas públicas, a modernização das relações de controle e, principalmente,

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico  
**Evento:** XIX Jornada de Pesquisa

promover a dignidade da moradia sem que o mercado especulativo imobiliário venha a interferir na economia individual do cidadão.

Uma boa gestão é em geral uma “arte” que exige ponderação e equilíbrio entre os fins e meios, mais do que receitas milagrosas de validade universal, podendo, algumas vezes, socorrer-se de determinadas técnicas complementares. É em grande parte, o caso da gestão dos serviços públicos, onde os gestores públicos contam com um alto grau de subjetividade na interpretação dos critérios, e onde, muitas vezes, se confunde a discricionariedade com a arbitrariedade, ou se privilegiam as atividades realizadas, em vez dos resultados. Nesta medida, a gestão pública deve ter em consideração todas as atividades realizadas no intermédio, em função dos objetivos finais.

Haverá desenvolvimento mais eficaz se houver diminuição das desigualdades. O IDH é prova disso, mas não possui o mesmo apelo governamental e social do que o PIB. Para Jean Gadrey: “Claro, seria estapafúrdio pensar que, em nossa época, um forte crescimento econômico não seja fundamental, principalmente em países periféricos. Não é isso que se está afirmando, e sim que é imprópria a relação que se costuma fazer entre lentidão de crescimento e ausência de desenvolvimento”. Segue dizendo que “a ditadura do PIB é ilegítima em todos os planos: moral, filosófico e até econômico. Está na hora de dessacralizar a assimilação da riqueza ao PIB e a do progresso ao crescimento tal como ele é medido. Temos bons argumentos (e números) para avaliar de outra maneira a qualidade de vida e as riquezas (econômicas e não econômicas) de que dispomos num país.”

Na terceira geração dos direitos humanos está incluído o direito ao desenvolvimento. A partir dos anos oitenta, desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Boaventura de Souza Santos ensina que esse novo paradigma de desenvolvimento, o ecossocialista se contrapõe ao paradigma capital-expansionista, em que o desenvolvimento social é medido essencialmente pelo crescimento econômico assentado na industrialização e no desenvolvimento tecnológico virtualmente infinitos e na descontinuidade total entre a natureza e a sociedade.

A Política Regional da União Europeia é um exemplo de gestão pública voltada para as necessidades pontuais com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável nas mais diversas regiões. Esta possui objetivos claros, expressos de maneira simples e direta, que representam uma primeira grade de orientações das operações a serem implementadas em comunidades ou Nações. Isso significa que a União Europeia define frações territoriais e respectivas populações incluídas e

**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XIX Jornada de Pesquisa

excluídas dos apoios tidos como de finalidade regional conforme a natureza dos problemas sobre os quais deseja intervir, fornecendo ao público e para todo um período de programação, uma visão de quais os habilitados ou não e que critérios foram utilizados para selecioná-los, dentro de uma política de proteção ambiental, desenvolvimento social e industrialização.

Dentro dessa perspectiva, os países promovem seu Marco Comunitário de Apoio, como é o caso do MEZZOGIORNO, na Itália. Essa é uma forma de otimizar a gestão pública, pois os Programas Operacionais ou as políticas aplicadas pela Administração, estarão embasadas e voltadas para cada região em particular na sua já definida especificidade.

Pode-se dizer que a Administração Pública em geral, se encontra neste momento numa fase de viragem sobre a sua atuação, ou seja, os permanentes desafios a que está sujeita obrigam a que disponha, cada vez mais, de sistemas de informação capazes de responder às crescentes exigências da sociedade. Exigências essas que também se fazem para com o desenvolvimento, para com a melhor vivência na cidade e para com o acesso aos direitos fundamentais existentes nesta. Importante acrescentar que hoje já estão consagrados princípios de gestão na Administração Pública que configuram a hibridização dos modelos. Ademais há outros princípios que estabelecem como objetivo a eficiência, a eficácia e a economia nos mesmos.

Em uma sociedade tão desigual como a nossa, com enormes assimetrias sociais e regionais, o Estado não se pode demitir da sua função essencial em determinadas áreas, como também não pode manter um modelo ineficaz e ineficiente em outras. A ideologia de que sempre é mais fácil rasgar o modelo existente e construir um novo deve ser abortada.

### Conclusão

Perceber que a urbanidade não é uma consequência de um conglomerado humano facilita um provimento de uma qualidade de vida social melhor e mais efetiva. Em uma sociedade moderna, dentro de um Estado do Bem-Estar-Social, o entendimento da sociedade urbana é vital para que todas as engrenagens funcionem para otimizar o sistema.

A Gestão Pública tem a obrigação de, também, gerenciar o urbanismo, como forma de prover ou facilitar o acesso aos consagrados direitos fundamentais resultados dos Direitos Humanos de segunda geração. A participação social, por meio da democracia, é essencial que o Estado e a sociedade sejam harmoniosos e se satisfaçam mutuamente. Isso, em funcionando, será possível.