

B) GESTÃO DE CIDADES

AUTOR

ARMANDO ARAÚJO DE SOUZA JÚNIOR

Introdução

É antiga a preocupação racional do ser humano com a construção do seu espaço. Nos primórdios, provavelmente algumas das primeiras aldeias adotaram uma disposição linear, com a implantação de habitações ao longo de uma trilha. A aldeia circular foi uma invenção dos povos pastores, que descobriram o círculo como forma mais econômica e prática de proteger ao máximo uma determinada área. A necessidade de defesa contra incursões inimigas fez com que muitas aldeias implantassem a sua volta elementos defensivos, como fossos ou paliçadas, os quais posteriormente acabaram por condicionar a utilização da área interna resultante. Em outras aldeias, em função da natureza pantanosa ou lacustre do sítio escolhido, foi adotado o sistema de palafita, muito comum até os dias de hoje na região amazônica.

Independente da organização espacial adotada pelos homens primevos, os primeiros núcleos habitacionais que ilustram alguma forma de planejamento e desenvolvimento racional do espaço remontam às civilizações antigas que ocuparam os vales dos rios Nilo, Tigre-Eufrates, Índus e Hwang-Ho. Por isso, cidades como Ur, Nippur, Heliópolis, Tebas, Assur e Babilônia são consideradas pelos historiadores e arqueólogos como as primeiras ocupações urbanísticas da humanidade.

Passemos, agora, a mostra dos conteúdos em cada unidade que veremos neste caderno. Na unidade 1, apresentaremos os conceitos de município e cidade, o seu amparo constitucional, bem como as atribuições do município.

Na unidade 2, estudaremos o processo de **urbanização**, suas contradições e as particularidades de cidades de pequeno e médio porte.

Na unidade 3, examinaremos o processo de **descentralização** e municipalização no contexto brasileiro e os seus impactos sobre as cidades de pequeno e médio porte.

Na unidade 4, iremos estudar as políticas públicas para a gestão de cidades. Finalmente, na unidade 5, abordaremos a importância do **plano diretor** de uma cidade, finalizando com uma discussão sobre os problemas típicos dos municípios amazonenses.

Palavras do autor

Prezado aluno,

Este caderno apresenta o conteúdo da disciplina **Gestão de Cidades** e tem como finalidade orientá-lo em seus estudos em Administração. A partir dele, convidamos você a realizar uma reflexão sobre o fenômeno da “urbanização” enquanto processo consciente, e não somente como momento, simples efeito direto e automático de variáveis isoladas e predeterminadas, como a industrialização ou o crescimento demográfico acelerado.

Urbanização:

É o resultado da transferência das pessoas do meio rural para as cidades.

Descentralização:

Ocorre quando um poder ou serviço público antes centralizado passa a ser repartido.

Plano Diretor:

É o instrumento básico de um processo de planejamento municipal, para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados.

A urbanização, enquanto movimento em constante mutação, é o resultado da integração contínua de diversas dimensões - social, econômica, histórica, política, cultural, psicossocial -, destacando-se como fundamental a influência do momento histórico e político. Modificando-se constantemente, o processo urbanístico passa por diversos estágios e assume inúmeras configurações.

Para fins de operacionalidade desta disciplina, bem como para a pesquisa e o planejamento de nossas cidades, torna-se necessária a seleção de fatores condicionantes de maior ou menor intensidade, ou mesmo a escolha de um fator considerado como prioritário à explicação de um fenômeno, desde que a arbitragem em questão não implique no esquecimento dos demais componentes do processo.

Considere-se, como exemplo, que qualquer sociedade, ao passar de uma economia rural ou agrícola para uma economia industrial, conhece a expansão de suas cidades e a criação de novas aglomerações. O condicionante básico, no caso, é a transformação da atividade econômica, acompanhada, porém, de todas as suas implicações sociais e políticas. Estudaremos neste caderno a organização consciente e racional do espaço natural em que uma sociedade está inserida.

Espero que você tenha um bom aproveitamento nesta disciplina e consiga contribuir para a gestão de nossas cidades.

Bons estudos.

Armando Araújo de Souza Júnior

Orientações para estudo

Caro estudante,

Este caderno foi elaborado para levar o conteúdo da disciplina **Gestão de Cidades** de modo gradual. É muito importante que você leia o conteúdo de cada unidade com bastante atenção, acompanhando rigorosamente o cronograma da disciplina e postando suas atividades dentro dos prazos estipulados. Durante a leitura sublinhe palavras, frases e parágrafos que você não tenha entendido. Após esse momento, recorra a dicionários para verificar os significados das frases e quanto às frases e parágrafos reúna-se com seus colegas para discutir os seus problemas que você encontrou em nosso texto. Se as dúvidas em relação aos conteúdos continuarem, procure o seu tutor para ajudá-lo nesta questão. Quando você tiver dominado os conteúdos relacionados a uma unidade, parta então para realizar as atividades relacionadas a ela.

A “gestão de cidades” é um tema relativamente novo dentro da ciência da Administração, que exige do administrador público uma alta capacidade de planejar e de direcionar os seus esforços para o futuro. Partindo desse princípio, convidamos você a fazer o seu planejamento de

estudos, para atingirmos juntos os objetivos de ensino-aprendizagem propostos para esta disciplina.

Por se tratar de uma disciplina que possui vínculos com outras disciplinas do Curso de Administração, você terá condições de fazer uma reflexão multidisciplinar do conteúdo proposto.

No final do caderno, estão relacionadas às Referências utilizadas para a sua consulta. Isto se deve ao fato de que parte das atividades propostas exigirá o seu acesso a essas fontes de leitura, imprescindíveis a formação dos futuros gestores de nossas cidades.

Ementa

Conceito de município e cidade. O prefeito e o gestor de cidades. O Estado e o município na Constituição Nacional. Autonomia e competência dos municípios. Criação de municípios. O processo de urbanização e suas contradições: particularidades de cidades de pequeno e médio porte. Descentralização e municipalização no contexto brasileiro: o impacto em cidades de médio e pequeno porte. Elaboração e formulação de políticas para gestão de cidades. O Plano Diretor: potencialidades e limites em cidades de médio e pequeno porte. A questão dos municípios amazonenses e da cidade de Manaus.

Objetivos de ensino-aprendizagem

1. Fornecer aos graduandos em Administração o conhecimento dos principais conceitos de Gestão de Cidades;
2. Mostrar, através de atividades, compreensão da importância do contexto histórico e da evolução do pensamento urbanístico das cidades;
3. Demonstrar, através de atividades, os principais cuidados que o administrador deve ter, ao formular políticas públicas voltadas para o **planejamento urbano** de nossas cidades;
4. Compartilhar experiências de planejamento e gestão de outros centros nacionais e internacionais;
5. Preparar o acadêmico de Administração para promover o crescimento planejado e sustentável das cidades da Amazônia.

Planejamento urbano:

É o processo de criação e desenvolvimento de programas que tem por objetivo melhorar, revitalizar ou até mesmo criar certos aspectos dentro de uma determinada área urbana, proporcionando a melhoria de vida do cidadão.

1

Conceitos básicos

Síntese

Nesta unidade, estudaremos os conceitos de município e de cidade, seu amparo constitucional, bem como as atribuições destinadas à gestão dos municípios brasileiros.

O que é uma cidade? O que é um município? Geralmente, são questões que a grande maioria da população não sabe diferenciar. Para respondermos essas duas questões, nós teremos que retroceder no tempo e verificarmos o que os gregos pensavam sobre o assunto. Há vinte e cinco séculos, o teatrólogo grego Aristófanes (447-385 a.C.) relacionou as cidades com as pessoas, ou seja, com os seus habitantes. Segundo a concepção de Aristófanes, as cidades nada mais eram do que um grupo de pessoas que se reuniam em um determinado espaço físico para protegerem-se mutuamente, trocarem entre si os produtos de suas habilidades próprias, cumprirem em conjunto as tarefas e trabalhos que não podiam ou não queriam realizar sozinhos. (REZENDE e CASTOR, 2006). Em outras palavras, os homens se reuniam para viver associados e realizar ações em comum.

Os municípios, embora sejam mais do que uma cidade, obedecem à mesma dinâmica. Os indivíduos que vivem em municípios compartilham um determinado espaço físico para realizarem em comum determinadas tarefas que estejam além do alcance de sua ação individual. Ou seja, os indivíduos organizam-se para viver em associação. (REZENDE e CASTOR, 2006).

A Fig. 01 ilustra a estrutura urbanística de uma cidade medieval.



Fonte: Cidade... (2012).

A vida humana em associação exige o desenvolvimento de algumas capacidades que tornam possível uma convivência coletiva. A primeira e mais importante delas é equilibrar os desejos e os interesses de cada membro, individualmente, com os interesses e anseios dos outros membros, pois sem isso não seria possível vivermos juntos e compartilhar um espaço em comum. As razões para tal entendimento devem-se a seguinte hipótese: se uma espécie de delimitação básica entre os direitos e as responsabilidades de cada indivíduo não existisse entre todos os membros de uma coletividade, a lei do mais forte prevaleceria. Obviamente nenhuma coletividade de indivíduos conseguiria sobreviver nesse ambiente durante muito tempo.

A segunda capacidade a ser desenvolvida é a de conciliar a ocupação humana do território com os limites da natureza, aprender a adaptar-se a ela, descobrir os seus limites de tolerância às agressões e formas, para evitar que tais limites sejam ultrapassados.

Fig. 02 – Integração cidades com a natureza.



Fonte: Integração... (2012).

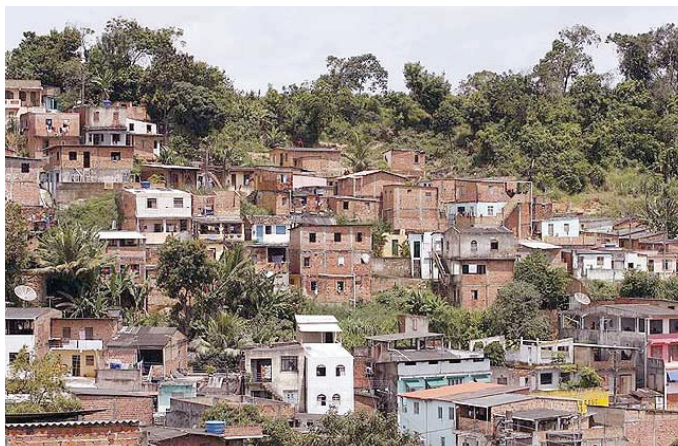
Quando um grupo humano se instalar em algum sítio e for capaz de aprender as regras básicas de convivência recíproca e depois for capaz de transformar esse aprendizado em uma configuração jurídica e política, a comunidade humana se transformará em uma cidade, em um município. Quando, além disso, ela for capaz de aprender a conviver harmoniosamente com a natureza, possibilitará o nascimento de uma cidade e de um município, em que a vida em conjunto é sustentável.

A finalidade da existência do poder público é realizar a mediação entre os interesses e os desejos individuais e tentar garantir o equilíbrio entre os interesses de todos os seus membros. Cabe ao poder estatal realizar ações como: (a) refrear a cupidez dos habitantes de uma cidade; (b) evitar e punir a violência; (c) impedir o espólio; (d) assegurar que todo e qualquer membro da comunidade usufrua de um grupo de direitos fundamentais, independente de sua posição na escala social e econômica. Como você já estudou anteriormente nas disciplinas destinadas à compreensão dos direitos sociais, essa é a base de um Estado respeitador dos direitos fundamentais das pessoas, como se conhece desde o século XIX. (REZENDE e CASTOR, 2006).

O segundo aprendizado, o da convivência com a natureza, é muito mais recente e tem se revelado muito mais difícil e problemático de ser aplicado. Uma das tendências mais importantes observadas no último século foi a migração de populações rurais para as cidades, aumentando com isso o número das habitações. O processo de urbanização muitas

das vezes sem planejamento e sem a mínima infraestrutura resulta em problemas sociais, conforme você pode observar na Figura abaixo.

Fig. 03 – Área de invasão em uma grande cidade.



Fonte: Área ... (2012).

No Brasil, como em muitos outros lugares do mundo, não apenas o processo de ocupação territorial em geral, como especificamente o processo de urbanização se processaram (e ainda se processam) de uma maneira desordenada e até caótica. Ao ocupar um determinado território, os indivíduos deveriam procurar equilibrar suas ações com os sistemas naturais preexistentes. Ao invés disso, algumas culturas em prol dos interesses imediatistas de natureza econômica descuidaram do meio ambiente, adotando uma postura de desrespeito aos limites da natureza e da biosfera. A especulação imobiliária e a exploração agrícola e mineral predatórias são exemplos da ausência de preocupação humana com a sustentabilidade da natureza. No fundo, a preocupação com o meio ambiente é a expressão de uma filosofia transcendentalista, que entende que o homem tem com a natureza uma relação de dominação e não uma relação de mútua acomodação e respeito, como referenciado por White Júnior (1967).

Somente quando os estragos já estavam feitos, e muitas vezes alcançavam níveis irreparáveis, as consciências mais sensíveis despertaram para a necessidade de “proteger a natureza” e “respeitar o meio ambiente”. Essa consciência da necessidade de refrear os apetites individualistas, para que as comunidades sobrevivessem, acabou por ganhar um momentum político e, em muitos lugares, o poder público, que já exercia o papel de árbitro entre os interesses individuais e a busca do interesse coletivo passou também a estabelecer limites à exploração da natureza.

A preservação das condições naturais que possibilita a vida em todo o planeta constitui uma exigência que não pode mais ser postergada,

sob a pena de comprometer a própria existência da humanidade no planeta Terra. A Fig. 04 ilustra o quanto a sobrevivência do planeta encontra-se nas mãos dos homens, sobretudo daqueles que exercem o poder político, econômico e social.

Fig. 04 – Consciência ambiental.



Fonte: Consciência... (s.d.).

O município é o lócus político e institucional em que o cidadão está mais próximo das duas dimensões almejadas pelo planejamento municipal: a busca por um equilíbrio social e político que permita as pessoas viverem em harmonia; e a procura pelo equilíbrio entre a ocupação humana e a natureza.

No Brasil, o processo de conscientização urbana remonta a década de 1950, embora algumas cidades brasileiras já adotassem desde o final do século XIX algum tipo de zoneamento de uso do solo. Dentre as cidades que se preocupavam com a ocupação urbana estavam São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1930, o Rio de Janeiro incluiu no Plano Agache a expressão Plano Diretor, considerado inovador para a época. (VILLAÇA, 1999). Outras cidades brasileiras também possuíam dispositivos de zoneamentos e outros instrumentos de planejamento urbano muito antes da década de 1950, como é o caso de Curitiba. Mas é somente a partir de 1950 que o conceito planejamento urbano ganha importância na prática político-administrativa do Estado brasileiro. Moreira (1989) informa que foi durante o governo militar que foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com a finalidade de difundir a prática do planejamento urbano no país.

Atualmente, a cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná, é considerada como um dos exemplos brasileiros de planejamento urbano, como pode ser vista pela Fig. 05.

Fig. 05 – Cidade de Curitiba.



Fonte: Cathalia (2012).

O amparo constitucional e atribuições do município

O município é uma instituição jurídica e política que tem sua origem na civilização romana, especificamente no direito romano (REZENDE e CASTOR, 2006). Em seu processo de expansão militar e política, a República romana oferecia aos povos subjugados certo grau de liberdade e um modicum (pouca coisa, quase nada) de direitos políticos em troca de obediência e sujeição, tais como a capacidade de eleger os seus governantes e de exercer o comércio. A instituição foi adotada nas colônias romanas da Península Ibérica, depois emigrou para outras culturas, dentre elas a brasileira. No Brasil, o município passou a fazer parte do direito e da política durante o período Colonial.

No âmbito constitucional, as competências de um município vão além das de uma cidade, aglomerado urbano que lhe serve de sede. A Constituição Federal de 1988, no artigo 30, enumera nove competências municipais destinadas às ações dos prefeitos e das câmaras municipais. A legislação brasileira não se limita a tratar das questões urbanas como ocorre em muitos outros lugares do mundo, onde a atenção do dirigente local se concentra nas questões do disciplinamento do uso do solo e na manutenção dos serviços locais, como: o transporte, a educação fundamental, a saúde pública, a coleta, o tratamento e a disposição do lixo.

No Brasil, os municípios são a última divisão físico-territorial da organização federativa (União, Estados e Municípios). Em consequência, os poderes municipais têm de se preocupar igualmente com as áreas rurais sob sua jurisdição, promover e fomentar a economia municipal, manter a rede viária, bem como atuar em cooperação com os demais níveis federativos, o Estado e a União no provimento de outros serviços e na garantia dos direitos constitucionais.

A Fig. 06 ilustra um dos benefícios oferecidos pelo município à cidade de Manaus.

Fig. 06 – Unidade Básica de Saúde da Família.



Fonte: Prefeitura Municipal de Manaus (2012).

A despeito do que preconiza a lei brasileira, nas últimas décadas observa-se o crescimento de um fenômeno que sobrecarrega cada vez mais as atribuições dos municípios. Os Estados e a União transferiram para os municípios algumas de suas atribuições e serviços próprios, como, por exemplo, a educação pública, alguns serviços de saúde e a própria segurança dos cidadãos; ações consideradas estranhas às competências constitucionais dos municípios. No entanto, essa transferência de encargos não foi acompanhada necessariamente pela transferência dos recursos essenciais a sua execução conveniente, o que transformou os municípios economicamente mais fracos em dependentes crônicos de transferências legais de recursos estaduais e federais, para poder realizar obras e serviços de interesse estritamente local. Essa dependência, origem dos problemas crônicos dos municípios, foi uma das justificativas para a criação do Estatuto da Cidade (Lei No 1.0257/01), com a finalidade de estabelecer as diretrizes do planejamento em nível municipal. (REZENDE e CASTOR, 2006).

O Estatuto da Cidade obriga os municípios de mais de 20.000 habitantes e todos os municípios integrantes das regiões metropolitanas brasileiras a elaborar - se ainda não o tiverem feito - um Plano Diretor municipal, abrangendo toda a área municipal, sob a pena de sofrerem penalização criminal por improbidade do prefeito municipal, conforme o artigo 40 e seguintes da Lei Federal No 1.0257/2001.

Independentemente da obrigação legal, o planejamento municipal se justificaria por várias necessidades indissociáveis da vida humana associada, sobretudo à necessidade de planejamento, para que se mantenham as condições de “convivialidade”, palavra que etimologicamente tem o significado de “viver em comum com outrem” na área do município (CUNHA, 1986).

A “convivialidade” depende necessariamente de fatores técnicos e políticos, um misto de regras técnicas de ocupação demográfica:

de um lado, a utilização dos recursos naturais e o respeito aos limites tecnicamente recomendáveis; de outro, a de um processo político eficiente.

Fig. 07 – Projeto social desenvolvido pela Prefeitura de Manaus



Fonte: Projeto... (2012).

O planejamento compreende dois tipos de abordagens: uma essencialmente racionalizadora e outra política. A abordagem racionalizadora busca otimizar tecnicamente as relações dos indivíduos com outros indivíduos e com a natureza. Enquanto a abordagem política refere-se à prática típica dos grupos humanos. A prática política levou Aristóteles (384-322 a.C.) a definir o homem como um *zoom politikón*, um animal político que só alcança seu ideal de felicidade e de vida digna, na medida em que convive “cooperativamente em sociedade” com outros indivíduos (REZENDE e CASTOR, 2006).

Como observa Rezende e Castor (2006), dessa dualidade entre regras técnicas e processo político decorre a atividade de planejamento municipal. Por isso, o planejamento municipal não consiste apenas em formular boas soluções urbanísticas, econômicas ou ambientais para um determinado território, pois, além disso, deve envolver o processo “político” do planejamento para que esteja completo.



Vá ao ambiente virtual e realize as atividades referentes à unidade 1.

2

O processo de urbanização

Síntese:

Nesta unidade, estudaremos o processo de urbanização, suas contradições e as particularidades das cidades de pequeno e médio porte.

A **urbanização**, em sentido amplo, é o ato ou o efeito de tornar urbano tudo aquilo que até então não o era (GEIGER, 1963). O termo é também utilizado como sinônimo de tornar alguma coisa civilizada. Significa ainda, em linguagem corrente, dotar uma determinada área com infraestrutura e equipamentos urbanos (redes de água, esgoto, abertura e pavimentação de ruas, parques e jardins, etc.). Nesse sentido, a urbanização seria o processo de organização dos espaços urbanos necessários à convivência das populações e de suas atividades. A definição mais corrente é a que torna a urbanização um processo de passagem do rural para o urbano. Com isso, a urbanização se confundiria com o próprio processo histórico de surgimento e desenvolvimento das sociedades.

Numa acepção restrita e técnica, a urbanização é definida como um processo que se caracteriza pelo aumento da proporção da população estabelecida em pontos de alta densidade e concentração, que comumente se denominam cidades, em relação à população total de uma grande região, país ou unidade geográfica maior.

As etapas da lenta conquista da vida urbana se desdobraram em muitos milhares de anos. Geiger (1963) considera que a humanidade, em seu processo de estruturação do espaço natural, tenha passado por três grandes níveis de organização: o primeiro é o menos complexo e característico das sociedades pré-urbanas; o segundo nível é o das civilizações pré-industriais, dominante nas sociedades do tipo feudal; e o último é o da civilização industrial.

Na fase pré-urbana, estima-se que a presença dos seres humanos sobre a Terra remonta a alguns milhares de anos. Todavia, o certo é que durante a maior parte desse tempo não houve vida urbana propriamente dita. As aldeias, vilas e cidades são fatos relativamente recentes na evolução da humanidade. Os primeiros traços da organização do espaço natural em concentrações relativamente densas e estáveis são encontrados nas aldeias de agricultores neolíticos, a cerca de 10 a 15 mil anos atrás, quando o homem começou a estruturar o espaço em que vivia, formando aldeias mais permanentes e estáveis.

As populações da época, especificamente as que povoaram algumas regiões na Europa e na Ásia, à semelhança dos grupos neolíticos sobreviventes ainda hoje, viviam em pequenas aldeias. Essas aldeias possuíam algumas poucas dezenas de casas e apresentavam uma extensão que variava entre 0,6 a 2,6 hectares.

O início do processo de urbanização está de algum modo associado às descobertas dos agricultores durante o período da pedra polida. Os primeiros sistemas de contabilização dos pertences adquiridos por uma coletividade remontam à introdução dos animais domésticos. Por sua

vez, o conjunto de plantas comestíveis cultivadas pelo grupo indica a formação dos primeiros espaços habitacionais organizados.

Alguns inventos são considerados como marcos de mudanças sociais, devido aos benefícios que propiciaram aos homens, como, por exemplo, a roda, o arado de tração animal, a metalurgia do cobre, o barco à vela, o controle coletivo da água e da irrigação, etc. Esses inventos em conjunto com a introdução da escrita e dos sistemas de numeração forneceram a base tecnológica necessária ao desabrochar de um novo estilo de vida. Paralela a todas essas mudanças, as pequenas aglomerações ampliaram as suas dimensões, devido ao aumento populacional, originando com isso o que correntemente denominamos hoje como população urbana.

As cidades, entretanto, não surgiram abruptamente. Elas foram se formando gradualmente ao longo dos séculos, como resultado da maior complexidade do sistema de divisão do trabalho e do aumento na produção agrícola. Em algumas culturas, a transformação da aldeia neolítica em núcleo urbano levou algumas centenas de anos, enquanto em outras, a transformação encontra-se em andamento, como é o caso de algumas comunidades isoladas da Amazônia.

Observe na Fig. 08 o estilo de uma habitação no interior da Amazônia:

Fig. 08 – Comunidade do interior da Amazônia.



Fonte: Comunidade... (2012).

A expansão comercial e a utilização de novas formas de produção de energia elevaram o nível de renda da população europeia, possibilitando o aparecimento e a expansão de um novo grupo profissional, eminentemente urbano, o dos cientistas. Os conhecimentos obtidos pela aplicação do método científico acabaram por constituir um dos fatores preponderantes na formação da cidade industrial.

No campo da engenharia civil, até o século XVII, o avanço da tecnologia era realizado por intermédio de artesões que trabalhavam na base de erro e acerto. A invenção considerada chave mestra para o desenvolvimento tecnológico talvez tenha sido a máquina a vapor, a qual proporcionou fonte de energia, aplicável tanto na tecelagem como nos sistemas de transporte. Outros fatores importantes foram os progressos alcançados no campo da medicina e da higiene pública, os quais acabaram por proporcionar um paulatino decréscimo nos níveis de mortalidade e um consequente aumento na população da época.

O surto de industrialização iniciou-se preliminarmente na Inglaterra. Atribui-se, entre muitos outros fatores, essa primazia à peculiar tradição dos ingleses. A estrutura social inglesa teria permitido uma comunicação mais eficiente entre artesões e os cientistas, possibilitando a expansão do campo de aplicação do método científico. Assim, a estrutura social inglesa, por sua menor rigidez, seria mais receptiva às inovações que levariam o país ao comando da Revolução Industrial.

A Revolução Industrial do Ocidente europeu ocorreu paralelamente ao início da grande revolução urbana contemporânea. Foi a partir desse momento que, em ritmo intenso, começaram a se multiplicar as aglomerações urbanas de mais de um milhão de habitantes: Londres, Paris, Viena, Nova York, Berlim, Chicago, Philadelphia, entre outras. No terceiro mundo, as primeiras cidades que aumentaram significativamente o seu contingente populacional foram Calcutá e Buenos Aires. Nessas cidades, uma proporção crescente de pessoas passou a residir em meios ambientes urbanos, fazendo com que a predominância quantitativa da população rural, até então absoluta sobre a urbana, começasse a ser abalada.

No caso das cidades europeias, a intensa concentração de pessoas em um mesmo espaço físico resultou da conjugação de vários e complexos fatores, dentre eles o crescimento demográfico. A população europeia, entre 1800 e 1900, passou da cifra de 180 milhões para 400 milhões de habitantes (GEORGE, 1964).

Outro fator foi o extraordinário incremento da diversificação da produção industrial do continente. Assim, na medida em que as cidades se tornavam mais industrializadas, elas passavam a atrair um número cada vez maior de pessoas oriundas do campo ou dos pequenos núcleos rurais. Esse processo se acentuou na medida em que o capitalismo financeiro foi se concentrando e criando empresas industriais cada vez maiores e mais famintas de mão-de-obra (GEORGE, 1964).

A Fig. 09 mostra a imagem aérea de Paris, uma das cidades que apresentam um dos maiores níveis de concentração populacional do planeta.

Fig. 09 – Vista aérea da cidade de Paris.



Fonte: Vista... (2012).

A necessidade de facilitar a circulação de matérias-primas e produtos industrializados também concorreu para a concentração populacional nas áreas urbanas, na medida em que estimulou o desenvolvimento da tecnologia dos transportes, o que facilitou o resuprimento e o escoamento da produção. O processo de urbanização alimentado pela industrialização não se limitou a Europa. Os Estados Unidos, o Canadá e em menor grau a Austrália também acompanharam a Europa. Esse processo, apesar de restrito inicialmente a poucas áreas, repercutiu intensamente na urbanização do resto do mundo, inclusive no Brasil.

Como você pode observar pelos noticiários de televisão, e até mesmo pelas informações sobre as maiores cidades do mundo, o aumento de poder que caracteriza o domínio crescente do homem sobre o meio ambiente está gradualmente conduzindo as sociedades a uma urbanização generalizada.

Atualmente, o processo de urbanização contemporânea ocorre de forma intensa, mas procura acompanhar o aperfeiçoamento dos métodos de produção agrícola. Nos países pós-industrializados, por exemplo, somente uma pequena parcela da população está diretamente comprometida com as tarefas agrícolas. Apesar de pequena, a população de alguns países adquiriu a capacidade de alimentar a si própria e ao resto da sociedade, utilizando a tecnologia, conforme cita Cardoso (2003).

Veja na Fig. 10 um dos equipamentos utilizados na agricultura, com a finalidade de aumentar a sua produtividade.

Fig. 10 – Equipamento de precisão utilizado na agricultura.



Fonte: Equipamento... (2012).

Hoje, o Brasil é um dos países mais avançados em pesquisas na área agrícola, apresentando indicadores de produtividade com alto desempenho. O país também é considerado um dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo.

A presente fase da urbanização brasileira, porém, não se caracteriza apenas pela industrialização da produção agrícola. A difusão generalizada do emprego de máquinas e equipamentos para substituírem o trabalho manual liberou a mão-de-obra agrícola, mas também reduziu gradativamente a proporção de pessoas diretamente empenhadas na produção de bens materiais. O desenvolvimento da industrialização no país criou a necessidade da expansão do chamado setor terciário, ou seja, o das atividades de prestação de serviços das mais diversas naturezas. Verifica-se hoje que, quanto mais uma nação progride industrialmente, maior é a proporção de pessoas empregadas na prestação de serviços.

O desenvolvimento das atividades terciárias, isto é, de todas aquelas que não estão ligadas a produção extrativa, agrícola ou industrial, é hoje uma característica da urbanização dos países pós-industrializados. Como exemplo, no próprio Pólo Industrial de Manaus a quantidade de empregos diretos está na casa dos 120.000 (SUPERINTENDÊNCIA, 2011).

Na década de 1980, as empresas instaladas na cidade de Manaus empregavam aproximadamente 100.000 trabalhadores. Em trinta anos, observamos um aumento de 20% nos empregos diretos gerados. Porém, quando comparados com os indicadores de produtividade da mão-de-obra local no mesmo período, verificam-se, em alguns setores, aumentos de produtividade acima de 1.000%. (BOMFIM e BOTELHO, 2009).

Com base nos números acima, não é difícil constatar que a maior parte da população da cidade de Manaus não está diretamente empregada na indústria.

Fig. 11 – Vista área do Pólo Industrial de Manaus.



Fonte: Vista... (2012).

A concentração das atividades terciárias nas áreas urbanas está fazendo com que as grandes cidades se transformem gradativamente em centros de prestação de serviços, e não apenas em núcleos industriais.

O processo de urbanização dos países subdesenvolvidos também se faz acompanhar de uma expansão do setor terciário. Todavia, não há correspondência exata entre o que ocorre num e noutro grupo de nações. Nas nações em processo de industrialização, ao contrário do que acontece em países já industrializados, o setor de atividades terciárias engloba comumente atividades que são formas disfarçadas do subemprego da mão-de-obra potencialmente ativa. Essa característica é uma expressão do fenômeno da marginalidade urbana.

A Fig. 12 retrata um tipo de trabalho que não deveria ser mais permitido na atual fase de industrialização e urbanização, o trabalho infantil adotado em alguns países subdesenvolvidos, como é o caso da África.

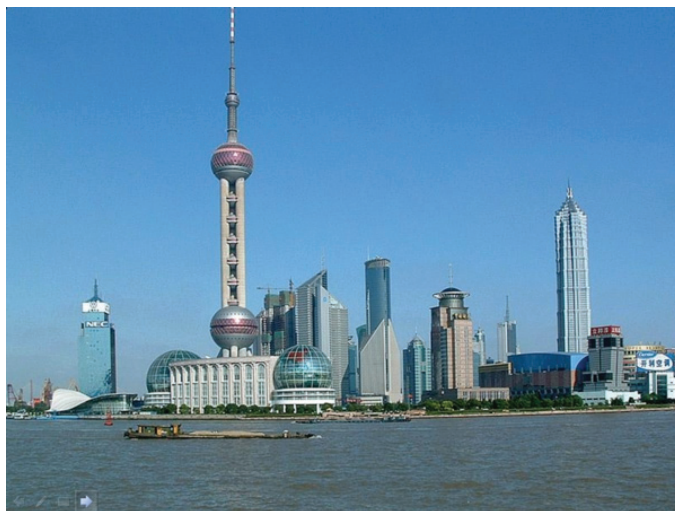
Fig. 12 – Trabalho infantil na África.



Fonte: Press (2012).

A urbanização é hoje um fato universal. No caso da China, onde provavelmente cerca de $\frac{3}{4}$ da população reside na área rural, em aldeias, as cidades chinesas estão entre as que mais crescem no mundo. A economia do país cresce a um ritmo alucinante de 10% ao ano e já é a segunda maior do mundo, atrás somente dos Estados Unidos, e com projeções de se transformar na primeira economia do mundo nas próximas décadas. As cidades chinesas, no início do processo de industrialização do país, passaram por um inchaço populacional que contribuiu de forma direta para o crescimento desordenado de algumas cidades. Atualmente, o governo chinês possui, como uma de suas prioridades, o provimento de condições urbanísticas planejadas. Algumas cidades, como Shangai, estão passando por uma profunda transformação urbanística, recuperando áreas degradadas, criando moradias para atender a alta densidade populacional, parques, jardins, etc. (Fig. 13). Com essas ações, o governo chinês tenta, de certa forma, corrigir os danos causados ao meio ambiente durante o seu processo de industrialização.

Fig. 13 – Vista da cidade de Shanghai.



Fonte: Vista... (2012).

Segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), a cidade de Manaus no Estado do Amazonas apresentou nos últimos dez anos um crescimento de mais de 20% (Fig. 14). O crescimento populacional de Manaus, observado nas últimas duas décadas, deve-se em grande parte a ampliação das oportunidades de emprego e a criação de novos negócios na zona urbana. O pleno desenvolvimento urbano e o aumento de empregos constam como duas das principais explicações para o município passar da nona para a sétima posição no ranking das grandes cidades brasileiras. A população manauara saltou de 1.405.835, em 2000, para 1.802.525, em 2010, perfazendo um crescimento de 22%. De acordo com o censo realizado pelo IBGE, em 2010, Manaus consta como uma das cidades que mais cresceram no país (IBGE, 2011).

Fig. 14 – Porto de Manaus.



Fonte: Porto... (2012).

Em decorrência do crescimento acelerado surgiu na cidade de Manaus uma série de problemas que dificulta a vida dos seus habitantes, como, por exemplo, a necessidade de mobilidade urbana, a ausência de segurança, de habitação e de infraestrutura. A cidade cresceu desordenadamente e de forma horizontal, o que dificulta as ações do poder público. Um dos projetos adotados para tentar resolver os problemas sociais e ambientais na capital amazonense é o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, cujo principal objetivo é recuperar as áreas degradadas dos igarapés que cortam a capital amazonense (Fig. 15). Os primeiros resultados já são visíveis e o programa deverá ser expandido para os municípios do interior do Estado.

Fig. 15 – Área recuperada pelo PROSAMIM.



Fonte: Área... (2012).

Quase todas as grandes cidades brasileiras sofrem com o crescimento descontrolado de suas regiões metropolitanas, enfrentado as consequências urbanísticas e sociais decorrentes desse processo. As pequenas e médias cidades também começam a enfrentar os mesmos problemas das grandes cidades.

Principalmente nas regiões Norte e Nordeste, as pequenas e médias cidades sofrem com os graves problemas de infraestrutura, saúde, segurança, educação, etc., gerando assim, as mesmas desigualdades sociais verificadas nos grandes centros.

No caso da região amazônica, os problemas são agravados pelas dificuldades logísticas decorrentes da extensão territorial, com isto as limitações orçamentárias de algumas cidades aumentam significativamente os problemas enfrentados por sua população.

A reflexão principal que devemos realizar ao final desta unidade é a de repensarmos a relevância do planejamento urbano, tanto nos grandes centros como também nas pequenas cidades, sobretudo naquelas que possuem, de certa forma, uma vantagem adicional: os seus problemas são mais fáceis de serem solucionados do que nas grandes cidades.



Vá ao ambiente virtual e realize as atividades referentes à unidade 2.

3

Descentralização e municipalização

Síntese:

Nesta unidade, estudaremos o processo de descentralização e municipalização no contexto brasileiro e os seus impactos sobre as cidades de pequeno e médio porte.

Como você pode observar na unidade 2 deste caderno, algumas cidades brasileiras, sobretudo as localizadas na região amazônica, possuem diversos problemas que recaem sobre a Administração Pública.

Atualmente, a questão do retorno social e da eficiência da gestão pública é uma das discussões principais sobre a reforma do Estado. Reformar o Estado consiste essencialmente numa tarefa de redesenho da estrutura de incentivos com que os atores se deparam, de forma a assegurar a prevalência de padrões de cooperação e de racionalidade coletiva sobre os interesses sociais (MELO, 1996a).

O desenho dessa estrutura de incentivos é tarefa complexa. O caso da descentralização fornece um exemplo rico para a análise da **governança** na esfera local.

Governança:

É caracterizada pelo exercício da autoridade, pelo controle, pela administração e pelo poder de governo.

Nós discutiremos nesta unidade, de forma exploratória, o processo de descentralização e os seus impactos sobre a sociedade brasileira, especificamente sobre as cidades de pequeno e médio porte.

Recentemente, alguns autores têm proposto a desagregação do conceito de descentralização em várias dimensões ou noções correlatas, como: desconcentração, delegação e devolução (MELO, 1996a).

No que se refere às três dimensões da descentralização, Melo (1996a) observa que o conceito de devolução pressupõe a transferência do poder de decisão das esferas financeira, administrativa e programática ao nível intergovernamental. Neste sentido, ocorre a diferenciação e a ampliação do conceito de descentralização, responsável pela descrição dos mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais, ou mesmo de delegação, quando apenas algum grau de poder decisório é transferido. Quando a descentralização ocorre no âmbito de empresas, ou entre empresas e o setor público, verifica-se um processo de terceirização. Para Melo (1996a, p. 13), a descentralização deve ser

[...] entendida enquanto transferência de poder decisório aos municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa: por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização; e, por outro, os processos de modernização gerencial da gestão pública, nos quais apenas a questão da eficiência é considerada. Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza de coalizão política que dá suporte às reformas.

Por sua vez, as justificativas de ordem econômica para a descentralização estão relacionadas aos ganhos que ela possibilita,

em termos de eficiência alocativa de recursos. A descentralização intraorganizacional em agências ou setores permite ganhos, tais como: (a) uma maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços; (b) maiores possibilidades de geração de inovações; e (c) aprendizado organizacional, devido à competição intraorganizacional entre as unidades administrativas. Neste último caso, a descentralização criaria incentivos que, na prática, promovem competição e eficiência (RAMOS, 1997).

A descentralização, no sentido amplo, permite o surgimento de alguns mecanismos de controle sobre o governo. A competição política funciona como um desses mecanismos de controle, além de promover a política local e o envolvimento da sociedade organizada.

As vantagens da devolução e da promoção da autonomia local, inclusive financeira, são apontadas pelo modelo de federalismo fiscal. Seguindo este modelo normativo de finanças públicas, cada tipo de bem público deve ser provido pelo nível de governo que apresentar uma maior vantagem comparativa em responder à diversidade de preferências dos grupos da população. Na prática, a provisão centralizada de um pacote uniforme de bens e serviços públicos para toda a população poderia levar a uma oferta inferior ou superior ao nível de eficiência, que expressasse as preferências dos consumidores, neste caso, a própria população.

Do ponto de vista do financiamento, Melo (1996a) observa que a teoria do federalismo fiscal tem como pressuposto que os bens públicos têm incidência espacial delimitada, circunscrevendo clientelas territorialmente definidas. Assim, enquanto a segurança nacional apresenta um impacto nacional, a iluminação pública tem apenas um impacto local. A incidência da taxa para o financiamento desses bens deveria corresponder ao impacto territorial dos benefícios proporcionados pela provisão dos bens (nos exemplos em pauta, incidência nacional e local, respectivamente).

Melo (1996b) alerta que, em seu limite de ação, o benefício marginal decorrente da provisão do bem deveria se igualar ao seu custo marginal. Com isso, é possível perceber de que forma a teoria do federalismo fiscal justifica a existência de um grande número de governos subnacionais, e de que forma ela expressa a variedade de preferências por bens públicos. Desse modo, uma estrutura governamental descentralizada poderia minimizar dois tipos de riscos: um oferecido pelos tipos ou quantidades de bens públicos ofertados, em situações em que eles não correspondessem às preferências dos cidadãos, outro relativo à possibilidade que os benefícios destinados a um grupo (jurisdição) fossem arcados por outro grupo (jurisdição).

Como você pode observar, esses modelos teóricos oferecem tanto uma justificativa conceitual quanto normativa para a superioridade alocativa de estruturas descentralizadas.

Limites e possibilidades da descentralização

Melo (1996a) informa que alguns países em diferentes continentes realizaram experimentos relacionados ao processo de descentralização, possibilitando uma avaliação realista e sistemática da situação. Segundo o autor, a maioria das contribuições sobre a questão tende a enfatizar suas virtudes ou vantagens. No entanto, o autor observa que poucos trabalhos acadêmicos têm explorado os limites e efeitos não antecipados das estratégias descentralizantes. Algumas contribuições recentes têm adotado um tom mais cauteloso e menos laudatório em relação à descentralização. O Banco Interamericano, por exemplo, em seu Relatório sobre o Progresso Sócio-Econômico na América Latina, observa que a questão central é verificar sob que condições a opção descentralizada acarretaria uma melhoria na qualidade da governança, e contribuiria para um gasto mais efetivo em bens públicos locais, como a educação e a saúde (IDB, 1995 apud MELO, 1996a).

Dentre os efeitos não antecipados e considerados perversos da descentralização, pode-se destacar um conjunto de mazelas que foram identificadas tanto em países do terceiro mundo quanto nos do primeiro, possibilitando inferir que os problemas atingem tanto os países ditos “desenvolvidos” quanto os “subdesenvolvidos”. Geralmente, esses efeitos perversos são produzidos em decorrência da ausência de certos pré-requisitos para a realização da centralização. Eles resultam de um conjunto de fatores discutidos e apresentados logo abaixo, de acordo com o Melo (1996b):

- a) A transferência de receitas públicas sem a responsabilidade pela geração de receitas rompe com o vínculo entre o benefício (representado pela disponibilidade de recursos para gasto) e o custo (o ônus político e administrativo de gerar receita). Os recursos de transferências tipicamente tendem a ser menos monitorados por atores locais do que os recursos resultantes da taxa a nível local. A desvantagem é que as transferências de recursos têm ocorrido antes que os gestores das cidades fortaleçam a capacidade fiscal local. Com isso, as próprias transferências passam a se constituir em uma forma de desincentivo ao esforço fiscal local. Ademais, os governos locais se mostram, até hoje, incapazes de arcar com o ônus político de gerar receita fiscal. Essa constatação pode ser observada em uma parcela significativa de alguns municípios brasileiros, sobretudo, os localizados na região amazônica;

- b) A indefinição e a ambiguidade existentes quanto à definição de competências entre as esferas de governo, no que se refere à generalização de competências concorrentes. Tal indefinição tende a gerar e potencializar os problemas, principalmente na esfera municipal, em função de sua estrutura governamental que, em alguns casos, não possui uma estrutura adequada;
- c) A existência de burocracias locais de baixa qualificação. Na maioria dos países, e especialmente na América Latina, existe um hiato extenso entre a qualificação das burocracias centrais e as locais (provinciais e municipais). Da mesma forma, existe um contraste forte entre a qualificação dos burocratas da área fazendária e de planejamento e os da área social. Em muitos casos, a transferência de funções e atribuições da esfera federal significou a perda de eficiência gerencial (pela multiplicação de problemas, principalmente os de informação). Os efeitos da **descentralização** são perversos, na medida em que as burocracias não têm capacidade institucional de prover adequadamente os bens e serviços sociais. Um exemplo típico da redução de eficiência gerado pela descentralização é o caso da saúde. Em alguns municípios, a receita local é insuficiente para cobrir os custos de responsabilidade do próprio município, gerando assim, uma dependência de repasses dos governos estadual e federal;
- d) A perda tanto da capacidade regulatória quanto a de formulação de políticas por parte do governo central são as responsáveis pelo desmonte das estruturas setoriais centralizadas e pelo insulamento político, diminuindo com isso a competição política. O conhecimento e a memória técnica são duas condições necessárias à elaboração de políticas públicas. Essas condições dificilmente são encontradas ou podem mesmo ser construídas em nível local;
- e) A **descentralização fiscal** com a transferência de impostos importantes para o nível dos Estados e municípios minou ainda mais a capacidade do governo federal de levar a cabo políticas de estabilização e reformas fiscais. A incapacidade de ajuste fiscal a nível local, devido ao problema da indisciplina fiscal, é comumente observada na administração de inúmeros gestores públicos;
- f) A porosidade do governo local em relação às elites locais e às provincianas também acarreta aumento na corrupção e no clientelismo. O risco de captura do Estado por parte das elites locais é também muito grande. Os atores centrais nos processos de responsabilidade política, como a imprensa, o legislativo e o judiciário são mais efetivos e independentes a nível nacional. A representação de minorias também ocorre de forma mais efetiva no plano nacional;
- g) A fragmentação institucional ocorre principalmente em função da proliferação de municipalidades ou entes administrativos em nível local. Essa tendência pode ser observada com grande força em nosso país e, como você tem acompanhado pelos meios de comunicação, existem até iniciativas de se criarem novas unidades federativas, como por exemplo, a proposta de divisão do Estado do Pará em três Estados. (MELO, 1996a, s.p.).

A descentralização da vigilância da saúde

Para ilustrarmos esse processo, tomaremos como exemplo o processo de descentralização e de municipalização da vigilância sanitária.

A vigilância sanitária, como ação de controle sanitário de produtos e práticas relacionadas à saúde, remonta à Antiguidade. Marangon et al (2009) observa que a sua evolução ocorreu à medida em que avançaram os processos de urbanização e industrialização, originando a necessidade da instituição de medidas, para se evitar a propagação de doenças e também proteger a saúde das populações e do trabalhador.

Marangon et al (2009) ressalta que a vigilância sanitária é uma das mais complexas subáreas da área da saúde pública, apresentando diferentes funções, como: (a) atuar sobre um amplo conjunto de bens sociais representados em produtos, processos e serviços que são, ao mesmo tempo, fatores de risco e insumos de saúde; (b) interferir nas relações sociais de produção e consumo desses bens, como mediadora dos interesses sanitários diante dos interesses econômicos. Pela sua caracterização, a vigilância sanitária está sempre submetida às pressões sociais, até mesmo do próprio Estado.

A relevância pública das atividades realizadas pela vigilância sanitária deve-se a sua natureza regulatória, própria das tarefas estatais que são indelegáveis e intransferíveis, justamente porque são fundamentadas em normas jurídicas específicas. O desenvolvimento de tarefas abalizadas em regulamentos técnicos e em leis específicas constitui o diferencial de atuação da vigilância sanitária das demais áreas da saúde. Por isso, os profissionais da vigilância sanitária são investidos com o poder de polícia, inclusive com a prerrogativa de agir coercitivamente, em casos que exija tal ação (MARANGON et al 2009).

No final da década de 90, a lei federal no 9.782/99 trouxe novas perspectivas em relação à ação regulatória do Estado no Brasil, por meio da criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA, 1999).

O campo de atuação da vigilância sanitária, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, possui um caráter prioritário, devido a sua natureza essencialmente preventiva.

Na década de 90, a regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da lei no 8.080/90, inseriu a vigilância sanitária como uma ação específica da área da saúde. Como parte integrante do SUS, a vigilância sanitária passou a estabelecer diretrizes e a regulamentar as normas operacionais consideradas básicas na assistência à saúde (BRASIL, 1999).

No Brasil, o processo de descentralização da saúde passou por vários momentos de discussão, resultando em normas operacionais

básicas de saúde, conforme o ano de sua instituição: 91, 92, 93 e 96. A norma 96, por exemplo, instituiu a transferência de recursos financeiros para a Vigilância da Saúde, a partir de 1998. A criação da ANVISA, em 1999, estabeleceu a descentralização da VISA para os Estados e municípios.

Marangon et al (2009) observa que o processo predominante de descentralização no Brasil é do tipo político-administrativo. Esse tipo envolve a transferência da esfera federal para as esferas estadual e municipal tanto de serviços, de responsabilidades, como de recursos financeiros.

Desta forma, caro aluno, é possível inferir que a descentralização é a incorporação por parte do município da responsabilidade pela gestão e pela execução de parte ou mesmo de todas as ações de saúde aos seus munícipes, dispondo de autonomia administrativa, técnica, financeira e política. Com isso, os municípios compartilham a gestão e tornam a saúde mais próxima do cidadão, considerando suas necessidades e submetendo-se ao seu controle.

A norma operacional básica do SUS no 01/96 estabelece os pré-requisitos necessários para a habilitação do município ao processo de implantação do serviço de vigilância sanitária, com uma equipe mínima de trabalho (BRASIL, 1996). Dentre os pré-requisitos constam a criação de um piso básico de vigilância sanitária e o estabelecimento de um elenco de procedimentos previamente definidos. A criação de um piso básico constitui uma responsabilidade do gestor municipal em destinar um montante de recursos financeiros, ao custeio dos procedimentos e das ações básicas da vigilância sanitária no âmbito do município.

De qualquer forma, a evolução história e o desenvolvimento da vigilância sanitária, especificamente como parte integrante do SUS, conduziram à incorporação de responsabilidades pelo serviço em âmbito municipal, por meio da descentralização das ações de saúde, já que todos os municípios brasileiros são responsáveis pela gestão do sistema municipal. Na prática, isso acaba deflagrando necessidades e urgências relacionadas à estruturação desses serviços, tanto em relação à sua capacidade organizativa e de funcionamento, como de gestão e alocação de recursos financeiros. Outra dificuldade gerada é a alocação de recursos humanos em determinadas regiões do país, principalmente a região amazônica.

No Estado do Amazonas, alguns municípios possuem sérias dificuldades para contratar profissionais da área de saúde. Em alguns casos, os prefeitos recorrem a médicos formados em países vizinhos, principalmente, a Bolívia.

Outra dificuldade diz respeito à ação de fiscalização das agências reguladoras. Em alguns municípios, o acesso a determinadas comunidades fica restrito à época da cheia dos rios, devido às longas distâncias a serem percorridas e à particularidade da floresta amazônica.



Vá ao ambiente virtual e realize as atividades referentes à unidade 3.

4

Políticas públicas para a gestão de cidades

Síntese:

Nesta unidade, estudaremos as políticas públicas para a gestão de cidades.

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta das decisões formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com as demais forças atuantes da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato (HEIDEMANN e SALM, 2009). Em seu conjunto, essas decisões e ações do governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome de políticas públicas.

A expressão política pública requer uma explicação sobre a sua origem. Por que seria necessário assegurar o caráter público a uma palavra derivada de polis, o Estado helênico clássico? A própria palavra política, por si só, já suscita uma série de discordâncias no diálogo e nos debates entre as pessoas. Essa discordância é um fato comumente observado no seio de nossa sociedade. Por isso, cabe fazer aqui, no início desta unidade um pequeno esclarecimento, para tentar compreender e superar os problemas gerados pela polissemia do termo, isto é, torna-se necessário discernir as principais significações atribuídas ao termo política. Só então se pode afirmar a noção de política pública.

Ao longo da história, o termo política instiga e suscita debates entre os estudiosos, encerrando, em alguns casos, acepções claramente diferenciáveis e divergências. Dentre as inúmeras publicações que procuram compreender o fenômeno político, merecem destaque o Dicionário de Política, de Bobbio (1986), e o livro Entendendo políticas públicas, de Dye (2005). A seguir, apresentamos algumas definições, que consideramos chaves para a compreensão do termo política.

Em uma primeira acepção, a política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Aristóteles, na obra Política, classifica o homem como um “animal político”. Entretanto, a natureza política do homem caracteriza apenas uma dimensão do ser humano e não a sua totalidade, como sugere absoluta e perigosamente o termo natureza ou o verbo ser, presente na concepção aristotélica. Independentemente do seu valor prático e operacional, todo reducionismo conceitual acarreta problemas e deve ser investigado (AMORIM, 2008).

Em uma segunda acepção, a política trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de pessoas com interesses para influenciar, conquistar e manter um determinado poder. Nessa acepção, a conjuntura prevalece sobre a estrutura. Se na primeira acepção predomina o pensamento de Aristóteles de Estagira, na segunda prevalece o de Nicolau Maquiavel (1469-1527), figura emblemática do pensamento político moderno. Nessa acepção, compreender a política e o submundo da política significa antes de tudo entender como o indivíduo, em seus interesses conjunturais e

particulares, pode comprometer ou mesmo corromper as instituições comuns.

A política, em uma terceira acepção, conforme cita Amorim (2008), pode também ser entendida como a arte de governar e de realizar o bem público. Nesse sentido, ela é o ramo da Ética que trata do organismo social em sua totalidade, e não somente das pessoas enquanto entidade individual. Por isso, o desenvolvimento como uma meta a ser perseguida pela sociedade deve representar de fato um “bem público”. Um processo qualificado de desenvolvimento que cristaliza as desigualdades sociais, ou mesmo que destrói a natureza, por exemplo, não pode ser visto ou qualificado como um “bem público” (AMORIM, 2008).

A política entendida como “bem público” deve procurar respostas aos seguintes questionamentos: O que a política deve desenvolver? A quem se destina o desenvolvimento e quais os seus benefícios? Qual o custo financeiro exigido pelo desenvolvimento? Quais as dimensões do ser humano que são satisfeitas pelo desenvolvimento? Quais custos serão cobrados pelas gerações futuras, em termos de qualidade de vida?

Em uma acepção considerada operacional, a política é entendida como as ações práticas e as diretrizes políticas, fundamentadas em leis e empreendidas como funções de Estado, exercidas por um governo, para resolver as questões legais e específicas da sociedade (AMORIM, 2008). Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento. Um planejamento pressupõe a adoção de políticas previamente definidas, tanto de alcance geral ou “horizontal”, como de abrangência ou impacto “setorial”. Como exemplo de planejamento “horizontal” destaca-se a política econômica adotada por um Estado, e como exemplo de “setorial”, a política de saúde adotada por uma prefeitura do interior do Estado do Amazonas.

A política pode ser concebida, finalmente, como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados as seguintes ações: (a) a regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade; (b) a organização, ao ordenamento e a administração das jurisdições político-administrativas (nações, Estados, municípios ou distritos especializados). Assim caracterizada, a política estuda e sistematiza o fato político básico, englobando todas as acepções anteriores.

As acepções mencionadas acima são as principais definições encontradas para uma noção tão ardua a delimitações conceituais, mas ao mesmo tempo essencial para a compreensão da vida comunal.

Depois desse pequeno esquema de distinções, podemos mostrar como alguns autores definem com mais propriedade a expressão política

pública. Lasswell e Kaplan (1970 apud HEIDEMANN e SALM, 2009, s.p.) definem a política pública como “[...] um programa projetado com metas, valores e práticas”. Já para Friedrich (1963 apud HEIDEMANN e SALM, 2009), é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, um objetivo ou um propósito.

Entretanto, para o cientista político Dye (2005, p. 1), “[...] a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”. Segundo o autor, as definições anteriores seriam insatisfatórias, já que em suas definições não mencionam empiricamente a prática político-administrativa.

A definição de Dye, efetivamente, é de ordem descritiva e apresenta um sentido que está em conformidade com o que se pode observar na prática, saindo do campo conceitual.

Mais recentemente, como cita Heidemann e Salm (2009), surgiram expressões como políticas de Estado, em lugar de políticas públicas ou governamentais. As políticas de Estado teriam um caráter particularmente estável e inflexível e forçariam todos os governos de um Estado a implementá-las, independentemente dos mandatos que os eleitores lhes confiassem, em momentos históricos distintos. Na prática, a noção de política de Estado difere muito pouco do conceito de política pública, pois se limita aos valores consagrados na constituição brasileira. (HEIDEMANN e SALM, 2009). Afinal, os governos democráticos não disputam princípios constitucionais, que se presumem universais, simplesmente, eles devem cumpri-los da melhor forma possível.

Por sua vez, a expressão políticas sociais refere-se às políticas consideradas do ponto de vista setorial, ou de uma questão pública em particular da sociedade. Entre elas se incluem a educação, a saúde, os transportes, entre outras.

Para o estudante do curso de Administração, é preciso ressaltar que a definição de política pública inclui ao mesmo tempo dois elementos-chave, a saber: a ação e a intenção. Pode até haver uma política sem intenção formalmente manifestada, mas não haverá de forma alguma uma política positiva, se não houver ações que materializem uma intenção ou um propósito oficial enunciado. Portanto, não há política pública sem ação, ressaltando-se, obviamente, as eventuais políticas deliberadamente omissivas. Sua formalização favorece a comunicação, o entendimento entre governos e cidadania, e se coloca como base de referência da vida pública. Mas boas intenções e discursos formais podem ser apenas floreios, que são, em essência, dispensáveis.

As políticas municipais

De acordo com Rezende e Castor (2006), as políticas municipais são as regras gerais da administração local ou as orientações para a gestão de um município. Para esses autores, essas regras estão relacionadas a uma direção, a um conjunto de objetivos que formam determinados programas de ação e condicionam a sua execução. As políticas municipais exigem os respectivos procedimentos operacionais.

Em sentido geral, as políticas podem também ser entendidas como parâmetros ou orientações que facilitam a tomada de decisões dos gestores locais. Elas podem ser entendidas como a arte de bem governar os povos. Também estão relacionadas com os fenômenos inerentes ao Estado, como um sistema de regras relacionadas à direção das atividades públicas. As políticas podem ser estabelecidas: (a) pela gestão local; (b) por solicitação da comunidade local e dos seus cidadãos; (c) por imposição de fatores externos; e (d) pelos governos estaduais ou federais.

As políticas municipais ainda podem ser compreendidas como arte de bem gerir o município e sua comunidade, ou como o conjunto de objetivos que formam programas de ação governamental e condicionam as suas execuções.

A atividade política demanda adesões de diferentes interessados e requer a adoção de modelos de gestão que estejam voltados para a viabilização de ações como: (a) a sustentabilidade do município; (b) a ampliação da competência administrativa de uma prefeitura; e (c) a promoção do bem estar dos seus cidadãos. As políticas são consideradas como estruturas de poder que tornam possível a interação entre os diferentes atores municipais.

O conceito de accountability também deve ser considerado na definição das políticas municipais. Esse termo pode ser entendido como a responsabilidade de todas as atividades municipais, nos seus amplos sentidos (fiscais, financeiros, sociais, jurídicos, legítimos, morais e outros). Nesse sentido, a participação dos cidadãos deve ser politicamente organizada. Para tanto, são necessárias regras e condições nas quais essas responsabilidades e participações serão exercidas.

Além da responsabilidade e do compromisso dos gestores locais, dos cidadãos e demais interessados com as questões sociais, é preciso destacar que as políticas municipais fazem parte da reestruturação do Estado e do município e da efetivação dos investimentos públicos municipais na gestão das cidades.

Como exemplo, mencionamos alguns temas locais (ou eixos temáticos municipais) que podem ser utilizados para estabelecer as políticas municipais:

- Gestão municipal econômica, tributária e financeira;
- Desenvolvimento local;
- Ordenamento da expansão urbana;
- Patrimonial (internos e municipais);
- Meio ambiente;
- Serviços municipais (saneamento, segurança, educação, transporte, saúde, etc.);
- De emprego;
- Habitacional;
- Rurais;
- Relações externas (organizações públicas e empresas privadas);
- Relações com municípios circunvizinhos.

As políticas exigidas e constantes no Plano Diretor da cidade devem ser contextualizadas no planejamento estratégico municipal. A formalização das políticas municipais pode trazer para os municípios e para a gestão inúmeros benefícios, tais como:

Redução do tempo para a tomada de decisões;

- ✓ Facilidade nos fluxos operacionais;
- ✓ Clareza nos processos de comunicação;
- ✓ Argumentação para resolver pressões;
- ✓ Coerência de ações;
- ✓ Harmonia de comportamento;
- ✓ Minimização de atritos;
- ✓ Diminuição dos desperdícios públicos;
- ✓ Auxílio na qualidade dos serviços prestados;
- ✓ Aumento da produtividade dos setores e funcionários;
- ✓ Efetividade das ações municipais.

Quando os gestores praticam exceções às regras definidas nas políticas públicas, geralmente resultam em situações que geram insatisfações, transtornos, ineficiência, injustiças, etc. As exceções só devem ser admitidas em situações especiais, mediante justificativas coerentes e explícitas. Se não forem explicitamente justificadas, as exceções podem gerar alterações na política municipal, como bem observa Rezende e Castor (2006).

Como exemplo de políticas municipais junto aos temas municipais, algumas frases parciais podem ser citadas, como:

- ✓ Prioridade com as atividades sociais orientadas ao atendimento dos cidadãos;
- ✓ Ênfase na qualidade de vida da comunidade local;
- ✓ Efetividade nas ações dos gestores municipais;
- ✓ Qualidade e produtividade nos serviços prestados;
- ✓ Utilização de equipes multidisciplinares ou comitês;
- ✓ Uso de metodologias;
- ✓ Aproveitamento ao máximo dos recursos disponíveis em relação aos custos, benefícios e riscos de forma positiva;
- ✓ Padronização dos procedimentos.

Nas organizações públicas e privadas, as políticas municipais podem ser análogas às atividades administrativas. As políticas empresariais são orientações ou regras gerais de administração da organização, focadas principalmente no seu negócio e no lucro. Elas buscam os seus fundamentos nos conceitos de política como regras de condução e direção, como os procedimentos que formam determinados programas de ação e condicionam a sua execução. As políticas empresariais estão relacionadas diretamente com as funções empresariais ou organizacionais (produção ou serviços, comercial ou marketing, materiais ou logística, finanças, jurídico-legal e recursos humanos). Uma política pública visa, essencialmente, desenvolver uma sociedade, possibilitando assim, melhores condições de moradia, saneamento, transportes, etc.

O artigo 182 da Constituição Federal descreve que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus munícipes. De acordo com Rezende (2006), a prefeitura é a maior das instituições responsáveis pela viabilização das políticas municipais, por meio de seu aparato governamental. Para tanto, são necessárias as integrações entre as múltiplas articulações das instâncias dos governos municipal, estadual e federal. Essas viabilizações vão além das negociações entre os governos como atores, mas acima de tudo com os munícipes, gestores locais e demais interessados no desenvolvimento da cidade (REZENDE, 2006).

Procedimentos operacionais

As políticas municipais devem ser complementadas com os procedimentos operacionais, como opção ao projeto de planejamento estratégico municipal. Essa fase está mais direcionada para a criação de

uma nova atividade e política municipal.

De acordo com Rezende (2006), os procedimentos operacionais descrevem detalhadamente como as políticas municipais serão elaboradas ou executadas no nível mais operacional, ou seja, em cada passo. Nesses procedimentos também serão descritos todos os recursos necessários à concretização e o sucesso da política municipal.

Os procedimentos são requisitos necessários para a implementação de qualquer política, projeto ou sistema. Eles devem interligar de forma lógica e física o conjunto de tarefas que integram as políticas, os projetos ou os sistemas.

Os procedimentos operacionais devem ser descritos formalmente para evitar problemas ou até mesmo a falta de determinados recursos (físicos ou humanos) numa determinada atividade. Os procedimentos devem descrever minuciosamente todas as tarefas necessárias, incluindo rotinas, fórmulas, desvios, etc. Tais procedimentos devem ser descritos com verbos no infinitivo, preferencialmente enumerados em cada linha. Para a sua documentação, é recomendado o uso de simbologias de fluxograma, de diagrama e de descrição narrativa de processos ou procedimentos. Também podem ser utilizadas as linguagens naturais estruturadas, como: português estruturado e português logicamente compacto. As prefeituras que utilizam as normas da ABNT, da ISO ou outras, normalmente possuem documentações estruturadas e padronizadas de todos os procedimentos organizacionais.



Vá ao ambiente virtual e realize as atividades referentes à unidade 4.

Tanto o governo do Estado do Amazonas como a prefeitura municipal de Manaus possuem diversas secretarias e órgãos de sua estrutura organizacional certificados pela ISO 9001, o que demonstra o interesse dos gestores públicos amazonenses em atenderem aos requisitos de uma norma internacionalmente aceita.

Como exemplos genéricos, nós mencionamos algumas frases que podem ser utilizadas na composição de determinados procedimentos operacionais:

- ✓ Elaborar a composição do serviço X;
- ✓ Pesquisar o serviço Y no fornecedor Z;
- ✓ Determinar os componentes necessários para a atividade T;
- ✓ Multiplicar a quantidade do item U pelo Z, etc.

Observe que todas as frases começam com um verbo no infinitivo, pressupondo uma ação que deve ou precisa ser realizada pelo gestor municipal.

5

O plano diretor

Síntese:

Nesta unidade, abordaremos a importância do Plano Diretor de uma cidade, finalizando com uma discussão sobre os problemas típicos dos municípios amazonenses.

O **Plano Diretor Municipal** também é chamado de Plano Diretor de Cidades ou **planejamento urbano**. (REZENDE e CASTOR, 2006).

As cidades brasileiras passam e ainda precisarão passar por mudanças profundas, para que se possa garantir a ela um futuro de desenvolvimento equilibrado. Elas também precisarão universalizar o direito a uma moradia digna em ambiente saudável, para todos os seus munícipes. Para tanto, nossas cidades precisam contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano, uma vez que os recursos são condições indispensáveis para que as mesmas possam manter adequada e democraticamente o seu nível de expansão. Entretanto, caro aluno, para que isto seja possível, os cidadãos também terão que enfrentar um grande desafio nos próximos anos, o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Juntos, a gestão urbana, a gestão municipal e os munícipes podem utilizar os potenciais e os limites do seu meio físico, bem como as potencialidades abertas pela existência de redes de transportes e logística em seus territórios, para evitar que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e problemas econômicos, como tem ocorrido com algumas experiências recentes de urbanização no Brasil. No processo de planejamento do futuro de uma cidade, os gestores devem incorporar todos os setores sociais, econômicos e políticos que compõem o âmbito municipal. Somente dessa forma o gestor construirá um compromisso entre o governo e os seus cidadãos. A busca pela construção de um projeto político, que inclua todos os seus membros constitui o desafio enunciado pelo **Estatuto da Cidade**, com a prerrogativa de que até 2006 todos os municípios brasileiros elaborem os seus planos diretores (BRASIL, 2004, p. 8).

Como você já estudou anteriormente, os princípios que norteiam o **Plano Diretor** Municipal estão contidos no Estatuto da Cidade. Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal está definido como um instrumento básico, com a finalidade de orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade é obrigatório para os municípios que apresentem as seguintes condições: (a) que possuam mais de 20 mil habitantes; (b) que sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (c) que estejam situados em área de especial interesse turístico; (d) que estejam localizados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país (BRASIL, 2004, p. 14).

O **Plano Diretor** Municipal sempre foi considerado como um instrumento capaz de garantir um adequado processo de ocupação do

solo, propiciando uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes. Na década de 70, houve a disseminação, em termos nacionais, da aplicação dos Planos Diretores, ao se institucionalizar no Brasil o **planejamento urbano**, com o objetivo precípua de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, como cita Resende e Castor (2006).

Fig. 16 – Vista área da cidade de Coari – AM.



Fonte: Vista... (2012).

Segundo Resende; Castor (2006), os estudos até então empreendidos sobre planejamento urbano tinham uma forte base na definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico, consubstanciados principalmente na regulamentação do uso e ocupação do solo e nas diretrizes relativas à infraestrutura, aos serviços, aos equipamentos e aos aspectos socioeconômicos. Os Planos Diretores Municipais eram normalmente baseados num plano de ação com investimentos públicos. Sua implementação era de responsabilidade do poder público municipal. Tais investimentos eram principalmente nas áreas de transportes, sistema viário, infraestrutura e equipamentos públicos. De modo geral, os aspectos relacionados ao sistema viário e aos transportes apresentavam um teor mais técnico, enquanto que as seções habitacionais tinham uma linguagem de caráter mais político. Outra crítica feita ao processo era o da separação que se fazia entre a vertente técnica e a política, ou em outras palavras, entre uma visão do planejamento técnico e da gestão que, além do **planejamento urbano**, incorporava também o enfoque político, conforme cita Hardt e Hardt (2005 apud REZENDE e CASTOR, 2006).

Com o movimento de reforma urbana, iniciado no final da década de 1970, as principais reivindicações e propostas relacionadas à questão urbana foram incorporadas pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente sancionadas pelo Estatuto da Cidade, em 2001, momento em que ocorreu a quebra de alguns paradigmas no trato das questões urbanas. Com isso, o instrumento do Plano Diretor Municipal, até então um tanto desgastado pela forma como foi tratado, chegando,

inclusive, a ser objeto de um sem número de imposições legais de vontades políticas eticamente condenáveis, acabou por ser redimido, agora com uma nova configuração legal e social.

A Constituição Federal em seu artigo 174 concede ao município a competência de estabelecer o Plano Diretor Municipal. Depois, em seu artigo 182, parágrafos 2º e 4º, o texto constitucional transforma o Plano Diretor em um instrumento obrigatório para o município intervir e executar sua política urbana, como meio de garantir que sejam respeitadas as funções sociais da propriedade urbana e, complementarmente, as funções sociais da cidade. Assim, o Plano Diretor Municipal passa a exercer um fundamental papel no processo de gestão das cidades brasileiras, em especial naquelas definidas por lei, como tendo a obrigatoriedade de sua execução. O Plano Diretor Municipal também deverá expor aos seus cidadãos os rumos de sua política urbana. Com base na situação local e regional, o município deve estabelecer os parâmetros necessários ao bom funcionamento dos diversos compartimentos do município, sempre incluindo a participação direta da sociedade, tanto no processo de leitura desse espaço, como no de análise e proposição de intervenções políticas.

Segundo as leis brasileiras, o papel regional do município deve ser respeitado sem, no entanto, desconhecer as aspirações, necessidades e interesses locais. Todas essas situações deverão consubstanciar as estratégias a serem preconizadas, visando atingir os objetivos previamente determinados pela gestão do município. Dessa forma, o Plano Diretor Municipal deve observar os seguintes princípios constitucionais, de acordo com Hardt e Hardt (2005 apud REZENDE e CASTOR, 2006):

- A função social da propriedade;
- O desenvolvimento sustentável;
- As funções sociais da cidade;
- A igualdade e a justiça social;
- A participação popular.

Para que o Plano Diretor Municipal seja elaborado, os gestores municipais devem atender aos requisitos da legislação vigente, que requer a observação das seguintes condições: (a) a sua aprovação por lei municipal; (b) a definição das zonas urbanas e rurais; (c) a participação popular; e (d) a inclusão das demais particularidades da cidade, como apontado por Bessa (2005 apud REZENDE e CASTOR, 2006).

Um aspecto importante na elaboração de um Plano Diretor Municipal é o efetivo envolvimento da sociedade no processo. Uma cidade

que consegue implementar a gestão democrática e compartilhada nas decisões e estratégias municipais consegue realizar ações como: nortear o seu próprio futuro; obter o apoio necessário de seus habitantes; e fortalecer também o processo de execução de suas ações. A gestão democrática de uma cidade é o modelo de gestão pública, baseado no diálogo permanente do governante com a sociedade civil, inclusive nos processos de tomada de decisão.

A mobilização da população é fundamental para o fortalecimento dos espaços de participação social junto à gestão municipal, uma vez que a mesma deve ser uma prática da administração municipal, durante a formulação, a execução e o acompanhamento dos seus planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O planejamento do desenvolvimento das cidades tem como finalidade precípua promover uma distribuição espacial da população de forma justa e também das atividades econômicas, não somente no âmbito territorial do município, mas também em toda área sob sua influência, com vistas a evitar e corrigir as distorções geradas pelo crescimento urbano e os seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001).

Para que um Plano Diretor possa cumprir com a sua função, ele deve conter, no mínimo, as seguintes orientações definidas no Estatuto da Cidade:

- a) As ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- b) Os objetivos, os temas prioritários e as estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município;
- c) Os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade, que serão utilizados para concretizar os objetivos e estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor, e;
- d) O sistema de acompanhamento e controle, visando à execução e a implementação do Plano Diretor.

O conteúdo mínimo listado acima foi definido pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade, e especificado através da Resolução de nº 34 de 2005 do Conselho Nacional de Cidades (BRASIL, 2005).

A Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005 estabelece (art. 2º, V) como uma das garantias para o cumprimento das funções sociais da cidade a demarcação, no território do município, de “[...] áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos

Fig. 17 – Audiência pública na Câmara Municipal de Manaus.



Fonte: Audiência... (2012).

empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar”.

Os projetos participativos municipais

Além do Plano Diretor Municipal, que deve ter a participação da sociedade civil organizada, o **Plano Plurianual** e o Planejamento Estratégico do Município também devem adotar um caráter participativo.

O Plano Diretor Municipal deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. O processo deve ser conduzido pelo poder executivo, articulado com os representantes do poder legislativo e com a sociedade civil. É importante você observar que todas as etapas do Plano Diretor Municipal sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada prefeitura municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor Municipal em audiência pública. Ele deve ser vivenciado por todos os munícipes. O Ministério das Cidades recomenda que os representantes do poder legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal, evitando alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo, como observa Rezende; Castor (2006).

O artigo 6º da Constituição Federal estabelece os direitos sociais dos munícipes, tais como: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Todos os projetos sociais devem ter regularidade para garantia de seu funcionamento, mesmo que com tempo predefinido.

A Fig. 18 ilustra uma ação empreendida pelo governo do Estado do Amazonas, para cumprir os dispositivos propostos pelas leis brasileiras às suas cidades.

Fig. 18 – Conjunto habitacional construído pelo governo do Estado.



Fonte: Conjunto... (2011).

Plano Plurianual:
É o plano que contém as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os projetos constantes no Plano Plurianual Municipal, no Plano Diretor Municipal e no Planejamento Estratégico podem contribuir para a construção de municípios melhores e mais justos, onde todos os cidadãos estejam habilitados a participar desses projetos, intervindo dessa forma na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e se concretize na forma de ação participativa, Rezende e Castor (2006) alertam para o fato de que os processos dos planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios. Para esses autores, isto constitui um grande desafio para os gestores dos municípios garantirem de fato o cumprimento legal, possibilitando a participação efetiva dos diferentes segmentos da sociedade nas atividades de planejamento, de gerenciamento e de condução das políticas urbanas e territoriais dos municípios.

O processo de construção e elaboração dos planos administrativos de um município serve como incentivo para que os mesmos avaliem as condições de implantação do seu sistema de planejamento municipal. Esse planejamento implica realizar ações como: (a) atualizar e compatibilizar cadastros; (b) integrar as políticas setoriais, os orçamentos anuais e plurianuais com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor Municipal; (c) capacitar equipes locais; (d) sistematizar e revisar a legislação (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, 2004).

A elaboração do Plano Diretor Municipal é também uma oportunidade para que os gestores municipais possam estabelecer um processo permanente para construir políticas, para avaliar ações e para corrigir os rumos almejados pelo município. Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos. O Plano Diretor Municipal deve ser assumido pelos cidadãos, para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados pelo seu processo de construção (REZENDE e CASTOR, 2006).

Devemos observar, também, que é imperativo que todo projeto participativo precisa necessariamente levar em conta a legislação vigente (municipal estadual ou federal). Por isso, a necessidade de contextualizar as respectivas políticas públicas, conforme a sua pertinência. Para a sua realização, os projetos participativos devem constar no Plano Plurianual (PPA) municipal e na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município.

Geralmente, os projetos participativos estão vinculados às situações de vulnerabilidade ou situações de risco ao município e aos seus habitantes. As situações de vulnerabilidade estão relacionadas com determinadas situações ou épocas que colocam o homem em uma situação difícil, como: a pobreza, as crianças, os adolescentes, as mulheres,

os idosos, as minorias étnicas, os moradores de rua, os trabalhadores de rua, os portadores de necessidades especiais e similares. Por sua vez, as situações de risco estão relacionadas com problemas, como: a exploração de pessoas, a violência de pessoas, o trabalho infantil, o trabalho escravo, a negligência, o abandono, a exposição às doenças, os fatores ambientais e similares. Rezende e Castor (2006) salientam que os macro-objetivos dos projetos participativos devem fazer referência as seguintes questões:

- Oferecer qualidade de vida aos munícipes;
- Redistribuir renda e benefícios;
- Construir autonomia ou emancipar a população;
- Fortalecer o convívio e o pertencimento da comunidade local, propiciando condições de participação e uso do município;
- Proteger emergencialmente os seus habitantes, em casos de calamidade, fornecendo abrigo, alimentação e cuidados primários de higiene e vestuário.

Os autores também ressaltam que os projetos participativos devem estar atentos à qualificação e à formação profissional e cidadã dos munícipes, bem como devem estar integrados ao fortalecimento da economia local, respeitando as vocações do município. Para o fortalecimento da economia local, podem ser elaborados programas de economia solidária, cooperativismo e grupos produtivos locais. (REZENDE e CASTOR, 2006). Os projetos participativos municipais podem envolver recursos públicos e privados. Na prática, nós podemos observar que a maioria dos projetos que são realizados no interior do Estado do Amazonas possuem somente a participação do poder público, com raríssimas exceções.

Alguns problemas típicos das cidades da região amazônica

Quando falamos em planejamento urbano das cidades do interior da Amazônia, os gestores públicos se deparam com problemas que perduram há décadas e em várias áreas da administração pública.

O início do povoamento de nossas cidades ocorreu, na maioria das vezes, às margens de um rio. Com o passar dos anos, as cidades foram crescendo, de forma horizontal, em direção à floresta e sem planejamento urbano. Como resultado, o crescimento populacional das cidades da Amazônia não foi acompanhado de um planejamento urbano e de uma infraestrutura, para garantir as condições mínimas de qualidade de vida aos seus habitantes. Da mesma forma, o processo histórico de ocupação humana e as tentativas de urbanização das

cidades da Amazônia não ocorreram de forma linear, sobretudo porque o contexto político e econômico ao longo do tempo foi determinante para o processo de estruturação de nossas cidades.

Uma parcela significativa das cidades do interior da Amazônia não possui tratamento de esgoto, aterros sanitários, apresentando baixos índices de desenvolvimento humano e social. Algumas delas se encontram em situação de vulnerabilidade, devido às doenças sazonais próprias da região Amazônica, enquanto outras vivem em áreas de conflitos de terras, etc. A condição de vida precária em algumas cidades é apontada hoje, como um dos principais problemas ambientais de nossa região.

Outro fator que deve ser considerado no planejamento urbano das cidades da Amazônia está relacionado com as distâncias e a falta de infraestrutura logística na região, o qual exige ser considerado, pois pode influenciar na melhoria das condições de vida dos cidadãos de nossas cidades. Em alguns casos, o transporte é completamente paralisado em algumas épocas do ano, em função da seca dos rios, o que dificulta e encarece a realização de melhorias por parte dos governantes.

No que tange à educação, até bem pouco tempo atrás, o acesso ao ensino superior só era possível nas capitais e em algumas cidades do interior da Amazônia.

Como estudamos anteriormente, a participação da sociedade civil é fundamental para a discussão das políticas, estratégias e ações a serem implementadas na gestão das cidades. Esse envolvimento é indiscutível. A reflexão que devemos fazer é sobre a qualidade desse envolvimento. Quando falamos em educação na Amazônia, precisamos preencher lacunas significativas junto a nossa sociedade. Sem educação, a qualidade em qualquer iniciativa fica comprometida. A transformação de uma sociedade começa com a educação.

A Gestão de Cidades não é uma tarefa fácil e exige comprometimento, conhecimentos específicos e, acima de tudo, bom senso. Nos últimos anos, a formação dos gestores públicos constitui um dos focos das ações governamentais, como forma de superação dos problemas inerentes à gestão urbana. Por isso, a preocupação com a oferta de cursos de bacharelado em Administração Pública, e o incentivo ao aperfeiçoamento em cursos de especialização.

No entanto, para que a gestão pública seja eficaz, é necessário a efetiva participação da sociedade na discussão, elaboração e implementação das políticas públicas.

Por isso, caro graduando, na dupla condição de estudante e cidadão, você constitui uma peça fundamental no processo de construção e implementação dos planos de gestão das cidades. Como



Vá ao ambiente virtual e realize as atividades referentes à unidade5.

cidadão e como futuro administrador procure participar e contribuir para a melhoria de nossas cidades, de nosso Estado e de nosso país.

Referências

AMORIM, F. B. S. **O Licenciamento Ambiental e os Grandes Projetos de Infraestrutura no País**. Disponível em: < www.carreirasjuridicas.com.br/oficinas/dia08oficina04texto1>. Acesso em: 25 jan. 2012.

ÁREA de invasão de uma grande cidade. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/fotos/index.jsf?id=797326>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

ÁREA recuperada pelo PROSAMIM. Disponível em: <www.prosamim.am.gov.br> Acesso em: 26 jan. 2012.

AUDIÊNCIA pública na Câmara Municipal de Manaus. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/manaus/CMM-discute-campanha-combate-drogas_0_503349667.html> Acesso em: 26 jan. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

_____. Congresso. Senado. Resolução n. 34 de 01 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/>> Acesso em: 25 jan. 2011.

_____. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002. (Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana).

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA, 2004.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância da Saúde. **Guia para Implantação da Vigilância Sanitária**: uma orientação aos gestores. Natal: ANVISA, Secretaria de saúde pública, 2007. Disponível em: <www.anvisa.gov.br/institucional/snvs/.../guia_implantacao_visa.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2012.

_____. _____. Portaria nº 2.203, de 5 de novembro de 1996. (Diário Oficial da União, n. 216, Brasília, DF, 6 nov.1996. Seção 1, p. 22932-40).

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - **SUFRAMA**. Disponível em: <<http://www.suframa.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2011.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**: completo. Brasília, UNB, 1986.

BOMFIM, R.; BOTELHO, L. **Zona Franca de Manaus**: condicionantes do futuro. Manaus: Editora Valer, 2009.

CARDOSO, S. L. M. Direito Urbanístico. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 3, n. 1, 2003.

CATHALIA, A. de. **Roofs of the Teatro Guairá**. Disponível em: <http://www.andreas-praefcke.de/cathalia/world/br_curitiba_guaira.htm>. Acesso em: 26 jan. 2012.

CIDADE Medieval (Home da Idade Média). Disponível em: <<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/arte-na-antiguidade/arte-idade-media-4.php>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

COMUNIDADE do interior da Amazônia. Disponível em: <<http://www.fapeam.am.gov.br/noticia.php?not=5104>> Acesso em: 26 jan. 2012.

CONSCIÊNCIA ambiental. Disponível em: <<http://multiflorafernandopolis.blogspot.com/2010/02/consciencia-ambiental-nossa.html>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

CONJUNTO habitacional construído pelo Governo do Estado. Disponível em: <<http://portalamazonia.globo.com/newstructure/view/scripts/noticias/noticia.php?id=115416>> Acesso em: 26 out. 2011.

CUNHA, A. G. **Dicionário etimológico nova fronteira da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 11. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2005.

EQUIPAMENTO de precisão utilizado na agricultura. Disponível em: <<http://www.mtagricola.com.br/2009/05/26/agricultura-de-precisao-muda-retrato-do-campo/>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

GEIGER, P. P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: EMI, 1963.

GEORGE, P. **Précis de géographie urbaine**. 2. ed. Paris: Carrier, 1964.

HEIDEMANN, F. G. e SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2011.

INTEGRAÇÃO cidade com a natureza. Disponível em: <<http://diariodoverde.com/explicativo-sobre-desenvolvimento-sustentavel-completo/>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

MARANGON, M. S. et al. A descentralização da vigilância sanitária no município de Várzea Grande (MT). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr. 2009.

MELO, M. A. A governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, ano 47, v. 120, n. 1, Jan/Abr, 1996a.

_____. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “HOBbesianismo MUNICIPAL”: efeitos perversos da descentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 1996b.

MOREIRA, A. C. M. L. **Seminário Plano Diretor Municipal de 1989**. São Paulo: FAUUSP, 1989. p. 186-191.

PORTO de Manaus. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/brasil/noticias/manaus-lidera-crescimento-populacional-indica-ibge>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

PRESS, S. V. **O Observador do mundo**. Disponível em: <<http://saulovalley.wordpress.com/2010/10/15/zimbabwe-industria-mineira-atrai-trabalho-infantil-e-faz-a-economia-se-recuperar/>> Acesso em: 26 jan. 2012.

PROJETO social desenvolvido pela Prefeitura de Manaus. Disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br/semje-mobiliza-cerca-de-30-mil-jovens-em-2010-e-pretende-alcancar-50-mil-este-ano/>> Acesso em: 26 jan. 2012.

RAMOS, M. M. Contratos de Gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, ano 48, n. 2, maio/ago. 1997.

REZENDE, D. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul/dez. 2006.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Basport, 2006.

UNIDADE básica de Saúde da família. Disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br/zona-norte-ganha-tres-ubss-da-familia-modelo-que-substitui-as-casinhas-de-saude/>> Acesso em: 26 jan. 2012.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Pref. Faria Lima, 1999.

VISTA aérea da cidade de Coari. Disponível em:< <http://www.citybrazil.com.br/am/coari>>. Acesso em: 26 jan. 12.

VISTA aérea da cidade de Paris. Disponível em: < [http:// www.panoramio.com/photo/427897](http://www.panoramio.com/photo/427897)>. Acesso em: 26 jan. 2012.

VISTA da cidade de Shangai. Disponível em: <<http://bilheu.fotosblogue.com/46547/SHANGAI-CHINA/>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

VISTA aérea do Pólo Industrial de Manaus. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/manaus/PIM-Manaus-producao_Suframa_0_409159100.html> Acesso em: 26 jan. 2012.

WHITE JÚNIOR, L. **The historical roots of our environmental crisis**. Science Magazine 155. Washington, DC: AAAS, 1967. p. 1203-1207.

Currículo do autor

Armando Araújo de Souza Júnior é Administrador de Empresas, com ênfase em Comércio Exterior, graduado pelo CIESA, possui MBA Executivo em Gestão da Produção também pelo CIESA, Especialista em Produção de Material Didático EaD pela UFAM, Especialista em Gestão dos Hospitais Universitários Federais do SUS pelo Instituto de Ensino e Pesquisa do Hospital Sírio Libanês em SP. Mestre em Engenharia de Produção pela UFAM. Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui certificação de Green Belt e Black Belt pela Oriel/SETEC/Coca Cola Company, é Auditor Líder da Qualidade formado pelo BVQI com registro no IRCA de Londres/Inglaterra. Sua experiência profissional inclui os cargos de Gerente Administrativo Financeiro, Coordenador de Expedição, Coordenador de Materiais em empresas de grande porte do Pólo Industrial de Manaus. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais, Pró-Reitor de Administração e Finanças da Universidade Federal do Amazonas.