

ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA E GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA GESTÃO URBANA

Denis Alcides Rezende

Klaus Frey

PUCPR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná

PPGTU – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana

Resumo

As cidades necessitam de modelos de gestão inovadores para que os gestores urbanos tratem das mudanças que sociedade globalizada exige. Nesse contexto, a informação se torna um recurso estratégico cada vez mais importante para as prefeituras. Esse artigo discute a relevância da informação e do uso dos instrumentos tecnológicos para uma gestão urbana mais participativa.

Introdução

Com as profundas mudanças globais, sociais, econômicas e políticas, as cidades estão requerendo novos e inovadores modelos de gestão, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os gestores urbanos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada. Por um lado, é necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas ficam muitas vezes fora da esfera de influência do administrador público, mas cujas conseqüências precisam ser enfrentadas pelo poder local. Por outro lado, é uma tarefa essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas a tais transformações, em favor tanto da administração pública quanto da própria população.

No passado, a gestão urbana contemplava basicamente o planejamento dos aspectos físicos e territoriais da cidade, com a disponibilização de infra-estrutura básica e com os serviços sociais. A concentração nessas atividades tem sido considerada indispensável para uma boa qualidade de vida urbana. Entretanto, e particularmente em países em desenvolvimento, o êxodo rural e as imensas taxas de crescimento populacional obstruíram os esforços para efetivamente atender as crescentes demandas sociais dos cidadãos urbanos pobres (FREY, 2002).

No presente, a gestão urbana contempla um incomensurável conjunto de variáveis e de diferentes atores, experimentando transformações fundamentais que exigem um debate controvertido em torno dos possíveis caminhos da gestão pública das cidades na sociedade da informação que crescentemente vem se consolidando (FREY, 2003).

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão pública, a literatura vem crescentemente enfatizando o tema de “governança” (*governance*), salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. De acordo com a concepção de governança urbana, a melhoria da qualidade de vida nas cidades não é negócio exclusivo de governo, mas sim tarefa e responsabilidade compartilhada entre todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido institucional e social da cidade (PUTNAM, 2001; SCHERER-WARREN, 1999; CASTELLS, 1999).

Observa-se que, ao longo do tempo, os governos brasileiros têm despendido somas crescentes de recursos públicos em tratamento e gestão da informação. O produto básico e dominante das organizações públicas não é físico e sim informacional (CASTOR, 2000). As informações são fundamentais para aproximar os cidadãos da gestão urbana, mas a sua disseminação e compartilhamento necessitam dos recursos da tecnologia da informação e comunicação para contribuir na inclusão digital. Infelizmente a exclusão digital ainda é muito grande no Brasil, dificultando a gestão urbana em redes de coordenação participativa. A exclusão digital pode ser entendida como o não acesso e o não uso da Internet e de seus recursos tecnológicos e informacionais na vida social, política e econômica.

Essas questões inexoravelmente envolvem a administração estratégica e a governança eletrônica na gestão urbana, contemplando o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação e seus respectivos recursos na contribuição para a constante busca de novas formas de participação democrática e transparente na gestão pública das cidades.

Referências Teórico-Conceituais

Administração estratégica

Administração estratégica é um termo mais amplo que abrange uma série de estágios, passos e atividades (internas e externas) que a alta administração deve realizar na organização (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000). É um processo contínuo e iterativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente (CERTO; PETER, 1993).

A administração é uma ciência. A estratégia pode ser entendida como um conjunto de atividades necessárias para atingir objetivos ou resultados. Pode ser composta de plano, padrão, posição, perspectiva e pauta ou pretexto (MINTZBERG; QUINN, 2001).

A nova administração ou gestão pública ou a “new public management (NPM)” pressupõe aplicar nas organizações públicas os modelos de gestão oriundos da iniciativa privada e os conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais e nos princípios de empreendedorismo (OSBORNE; GAEBLER, 1992; BARZELAY, 2001).

Gestão urbana

O conceito de gestão, sob a ótica da administração empresarial, está relacionado com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração. São processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como serão elaborados. Gestão é fazer administração nas organizações. Procura reunir planejamento estratégico e administração em um único processo (TAVARES, 2000; CHIAVENATO, 2000; MINTZBERG; QUINN, 2001).

A cidade é um organismo dinâmico e complexo. Esse organismo pode ser caracterizado por grandes diversidades e múltiplos contrastes, gerando inúmeras dificuldades ao gestor público. Nesse sentido a gestão urbana deve desempenhar um papel relevante para contribuir na diminuição desses contrastes, dificuldades e conflitos e também na solução dos múltiplos problemas enfrentados.

O “Estatuto da Cidade” que foi elaborado em 1990 e aprovado pela Câmara Federal em dezembro de 1999, destaca nas suas diretrizes gerais que a gestão urbana democrática é

elaborada por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Também menciona que os instrumentos previstos que demandam dispêndio de recursos por parte do poder público municipal, devem ser objeto de controle social, garantindo a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Ainda, dedica um capítulo às formas de gestão democrática das cidades, com ênfase nos mecanismos que garantam o interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, nos vários níveis, assegurando a participação popular em geral, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros instrumentos.

A gestão urbana também pode ser entendida como governança urbana. Nesse sentido ela apresenta um novo conceito em gestão pública e política. Apesar de os conceitos teóricos de governança serem multifacetados (HIRST, 2000; RHODES, 2000), não há dúvida alguma sobre uma mudança substancial – tanto em política urbana quanto em teoria urbana – dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de governança, frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo, o crescente setor voluntário ou terceiro setor. A criação de redes e as parcerias públicas-privadas são processos políticos cada dia mais dominantes no novo mundo urbano fragmentado e são essenciais para a abordagem da governança. “Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000).

Governança eletrônica

A governança pode ser traduzida como a capacidade financeira e administrativa de implementar políticas públicas que objetiva tornar o Estado mais forte e menor pela superação da crise fiscal, pela delimitação da sua área de atuação, distinção entre o núcleo estratégico e as unidades descentralizadas, pelo estabelecimento de uma elite política capaz de tomar as decisões necessárias e pela dotação de uma burocracia capaz e motivada (CUNHA, 2000).

A governança eletrônica ou *e-governança* (e-gov) pode ser entendida como a aplicação dos recursos da TI na gestão pública e política das organizações desse tipo. Os termos “governança e democracia eletrônica” têm foco no uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) aplicadas às atividades e ações de governo, seja de governo para governo ou em especial, de governo para com a sociedade e seus cidadãos.

A TIC ou simplesmente tecnologia da informação (TI) é conceituada como o conjunto de recursos computacionais que guardam e manipulam dados e geram informações e conhecimentos por meio de seus componentes. Os componentes da TI são: hardware e seus dispositivos e periféricos; software e seus recursos; sistemas de telecomunicações; e gestão de dados e informações (REZENDE, 2002; REZENDE; ABREU, 2003).

Pela implementação continuada de redes de computadores, softwares e bancos de dados, *web browsers*, e portais os cidadãos obtêm informações que podem ser compartilhadas de forma oportuna. As aplicações ou serviços *real-time* se tornam mais operáveis e consistentes, estabelecendo uma maior conectividade entre os cidadãos e o governo e resultando na melhoria da responsabilidade e transparência da gestão urbana (WAISANEN, 2002).

O termo governo eletrônico tem foco no uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade. Em termos gerais pode-se pensar nas seguintes relações sustentadas pelo governo eletrônico: aplicações *web* com foco para o segmento governo-negócio [G2B]; aplicações *web* voltadas para a relação governo-cidadão [G2C]; e aplicações *web* referentes a estratégias governo-governo [G2G]. Em conjunto, o governo eletrônico além de promover essas relações em tempo real e de forma efetiva, seria ainda, potencializador de boas práticas de governança e catalisador de uma mudança profunda nas estruturas de governo, proporcionando mais efetividade, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão. Se esse potencial será efetivado, dependerá das decisões e desenhos de diversas políticas de médio e longo prazo delineadas nos próximos anos para esse campo (RUEDIGER, 2002).

O governo eletrônico não pode ser considerado um “produto” acabado, mas, considerando sua natureza eminentemente política, bem como pública, deve necessariamente ser percebido como um processo em constante desenvolvimento. É uma oportunidade de

constituir um “estado virtual” efetivamente promotor de mudanças institucionais e transparência de governo, que, ao mesmo tempo, promova uma reinvenção do próprio governo real. O governo eletrônico poderia ser considerado, dentro de uma perspectiva mais ampla, uma possível chave para promoção de acessibilidade às informações fundamentais para articulação de apoios, capacitação de grupos de pressão, incremento da capacidade cívica e de capital social, além da promoção do desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil. Em termos gerais, crescem as relações do governo com os demais atores nos planos virtual e real (RUEDIGER, 2002).

A *e-governança* pode ser composta de tecnologia, pessoas e governos locais. Não envolve só administrar tecnologia mas também gerir mudança organizacional, pois sempre existem cidades criando serviços na Internet, distribuindo informações e se comunicando com seus cidadãos e parceiros de negócios, disponibilizando serviços on-line, elaborando transações financeiras on-line, e também administrando negócios.

Considerações Finais

Internacionalmente a sociedade civil global está permanentemente preparando propostas para eventos relacionados com o tema exposto, procurando adquirir uma dimensão igualmente global, com o propósito de renovar a vida social e democrática na sociedade da informação contemporânea.

O número de iniciativas locais, governamentais e não-governamentais, experimentando com novas formas de participação via Internet e demais recursos da tecnologia da informação e comunicação, está crescendo constantemente. Apesar da tendência dominante de um ciberespaço crescentemente privatizado e comercializado, e de um desenvolvimento do setor de telecomunicação marcado pela lógica do mercado e do lucro rápido, todas essas iniciativas indicam possibilidades de o ciberespaço futuramente operar como um espaço de experimentação democrática capaz de contribuir para o aprofundamento da democracia, da governança e da gestão urbana.

A administração estratégica, as tecnologias da informação e comunicação por meio de aplicações em governança e democracia eletrônica, podem apresentar um potencial promissor para facilitar a participação dos cidadãos na gestão urbana, para assegurar uma maior interatividade entre os atores locais e também para transformar a gestão urbana participativa em benefício da transparência administrativa, da ampliação da participação pública, do fortalecimento da democracia local e suas redes de relacionamentos e da sustentabilidade urbana.

Referências Bibliográficas

- BARZELAY, M. *The New Public Management: improving research and policy dialogue*. Regents of the University of California. California, Ucpres: 2001.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTOR, B. V. J. *O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: EBEL/IBQP-PR, 2000.
- CERTO, S.; PETER, P. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CHIAVENATO, I. *Administração: teoria, processo e prática*. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- CUNHA, M. A. V. C. *Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil*. 2000. 172 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de São Paulo - FEA/USP. São Paulo.
- FREY, K. *Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento*. In: EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.141-163, 2002.
- FREY, K. *Governança urbana e redes sociais: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27., 2003, Atibaia. *Anais...* Atibaia: ANPAD, 2003.
- HIRST, P. *Democracy and governance*. In: Jon Pierre (ed.): *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford University Press: New York, p. 13-35, 2000.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O processo da estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- PUTNAM, R. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, First Touchstone Edition, 2001.
- REZENDE, D. A. *Tecnologia da Informação integrada à inteligência empresarial: Alinhamento estratégico e análise da prática nas organizações*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- REZENDE, D. A.; ABREU, A. F. *Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RHODES, R. A. W. *Governance and public administration*. In: Jon Pierre (ed.): *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, p. 54-90, 2000.

RUEDIGER, M. A. *Governo Eletrônico e Democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 26., 2002, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2002.

SCHERER-WARREN, I. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. Rio de Janeiro: Hucitec, 1999.

STOKER, G. *Urban political science and the challenge of urban governance*. In: Jon Pierre (ed.): *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, p. 91-109, 2000.

TAVARES, M. C. *Gestão estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000.

WAISANEN, B. *The future of e-government: technology-fueled management tools*. Washington: Management. v. 84, p. 6-10. Jun 2002.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas, 2000.