GESTÃO URBANA E QUALIDADE DE VIDA

Maurício Serva*

O surgimento de grandes centros urbanos é um fenômeno típico da modernidade. Suas raízes estão no processo de aceleração da chamada Revolução Industrial que, a partir do século XIX, provocou a massificação urbana em função do novo sistema industrial que exigia a concentração de grandes contingentes de trabalhadores geográfica e estrategicamente dispostos de modo a facilitar o deslocamento diário ao local de trabalho, bem como a configuração de mercados, a operacionalização de novos serviços e comunicações.

Soluções e invenções criadas no século XIX caracterizam as cidades modernas: água encanada, iluminação elétrica, edifícios de grande porte, elevadores com estrutura de aço, automóveis, telefones, metrôs, dentre várias outras. As grandes cidades tornaram-se o signo do progresso máximo dessa civilização, do desenvolvimento da espécie humana e da produção e difusão da cultura da modernidade. Cada vez mais, o êxodo rural impulsiona o crescimento das cidades, tornando o século XX o período histórico em que a vida nos grandes centros urbanos tem sido o objetivo de milhões de pessoas ávidas por melhores oportunidades de acesso a educação, saúde, trabalho, moradia e elevação da qualidade de vida. Só no Terceiro Mundo, desde 1950, a população das cidades maiores passou de 300 milhões para 1,3 bilhão de habitantes.

A pós-modernidade, no entanto, faz questionar o signo. A metrópole, a "cidade grande", em geral, contrasta com elevados padrões de qualidade de vida. O preço da maior oferta de oportunidades costuma recair em sérios problemas de habitação, transporte, segurança, saneamento, lazer, educação, poluição, limpeza urbana e pobreza, que aumentam em complexidade na proporção direta da expansão urbana. Por esta razão a gestão urbana, em face das exigências crescentes de qualidade de vida, tornou-se o maior desafio da administração pública na atualidade.

O cenário é deveras preocupante. Segundo o relatório do Banco Mundial *Política urbana e desenvolvimento econômico — uma agenda para os anos 90*, divulgado em abril de 1991, até o ano 2000, 20 dos 25 maiores núcleos urbanos mundiais se encontrarão no Terceiro Mundo; 25% da população urbana total do Terceiro Mundo viviam em condições de absoluta pobreza já em 1988; nas grandes cidades da América Latina, entre 25 e 30% dos habitantes não têm água potável, e 80% das

* Professor na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia; pesquisador no Centro Educacional de Tecnologia em Administração (Cetead); mestre e doutorando em Administração na EAESP/FGV. (Endereço: Rua Santa Justina, 239/154 — Itaim Bibi — 04545 — São Paulo, SP.)

epidemias são provocadas pela má qualidade da água. A Organização Mundial da Saúde prevê que, na década de 90, cerca de 30 milhões de crianças deverão morrer de diarréia e pneumonia no Terceiro Mundo, sendo provável que, boa parte delas, nas grandes cidades.

Atualmente, a expansão acelerada de crescimento urbano é um fenômeno situado no Terceiro Mundo. Segundo dados da ONU divulgados em 1985, há 40 anos, cinco das 10 maiores cidades do mundo ficavam na Europa e nos Estados Unidos. No final do século, haverá apenas uma: New York. Observa-se no Primeiro Mundo uma clara tendência de diminuição do ritmo de crescimento das grandes cidades. O censo de 1990 dos EUA demonstrou que, entre 1989 e 1990, 2,25 milhões de pessoas abandonaram as metrópoles a favor de cidades bem menores, representando um aumento de 12,5% em relação aos anos anteriores. O Prof. Jack Lessinger, da Universidade de Washington, estima que entre 30 e 50% das classes médias norte-americana e canadense estarão vivendo em pequenas cidades ou áreas rurais até o ano 2010. Interpreta-se a fuga dos grandes centros urbanos pela busca de uma melhor qualidade de vida, em face da impossibilidade do seu alcance nas metrópoles. Já no Terceiro Mundo a situação é bem mais complexa, pois, de acordo com o citado relatório do Banco Mundial, a sua estrutura produtiva está fundamentalmente baseada nas grandes concentrações urbanas; elas são responsáveis por mais de 60% do PIB dos seus países, sendo que na América Latina a parte urbana do PIB deverá atingir a incrível marca de 80%.

Neste contexto, a gestão dos grandes centros urbanos brasileiros reveste-se de uma complexidade crescente, exigindo atenção máxima para uma problemática em andamento com sérias conseqüências a enfrentar. Temos uma megalópole — São Paulo — e, no mínimo, mais oito metrópoles seguidas de outras tantas cidades com perfis de crescimento que apontam para novas metrópoles no início do próximo século. Portanto, tornam-se necessárias uma reflexão profunda e medidas urgentes diante da magnitude da questão.

O caso de São Paulo é ilustrativo. Em 15 anos terá 25 milhões de habitantes. Hoje, 70% dos seus habitantes vivem em condições precárias e irregulares, 85% têm renda mensal inferior a oito salários mínimos, 8 mil km de ruas estão pavimentadas, apenas 18% da rede de esgotos recebem tratamento. O déficit habitacional é de um milhão de residências, e o déficit escolar é de 200 escolas — cerca de 300 mil crianças, entre sete e 14 anos, estão fora das salas de aula. A insegurança aumenta vertiginosamente com os índices alarmantes de violência, chegando a média de homicídios a 15 por dia; cerca de 340 furtos são registrados diariamente, 67 mil roubos de automóveis foram registrados em 1990; a média mensal de acidentes de trânsito é de 10 mil. O déficit de leitos em hospitais é de 40%; na periferia ocorrem 80 mortes de menores de um ano por mil nascidos vivos; doenças como tétano, sarampo e difteria — para as quais já existem vacinas amplamente conhecidas — continuam matando em função da pobreza, desnutrição e falta de saneamento. Estima-se que são necessários mais 2 mil novos ônibus para tornar apenas regular o serviço de transportes. A qualidade do ar respirada pelo paulistano é a pior das capitais brasileiras. O quadro agrava-se ao constatarmos que o número de desempregados,

neste ano, segundo o Dieese, atinge cerca de 1,1 milhão, e a distribuição continua crítica, pois 10% dos mais ricos auferem 30% da renda total da região metropolitana.

Guardadas as devidas proporções, a situação das demais grandes cidades brasileiras não é menos difícil. Em que pese aos fatores conjunturais típicos que envolvem metrópoles pertencentes a um país subdesenvolvido, podemos situar a crise da gestão das nossas grandes cidades sob dois aspectos interdependentes: a crise fiscal e a crise administrativa.

O impasse fiscal revela uma arrecadação em muito inferior à magnitude dos gastos necessários à execução de serviços que venham a solucionar os maiores problemas dos grandes centros urbanos. O funcionamento da máquina arrecadadora é, em geral, deficiente. O cadastramento dos imóveis urbanos é incompleto e defasado; a Secretaria de Finanças da Prefeitura de São Paulo estima que 2,4 milhões de pessoas residem em loteamentos clandestinos e que 1,1 milhão de domicílios é irregular. Há poucos meses assistimos à luta insana da Prefeitura do Rio de Janeiro para evitar a falência do município, ainda em pleno desenrolar. A Prefeitura de Salvador encontra-se em estado de pré-falência desde o início da atual gestão, condição que ronda outras cidades. Ainda que tal situação não seja iminente, sabe-se que as prefeituras das outras cidades dificilmente podem arcar com obras de vulto sem recorrer a financiamentos, os quais quase sempre projetam as suas dificuldades financeiras para um futuro não muito distante. A Constituição de 1988 repassou mais impostos aos municípios, mas também, por outro lado, transferiu uma longa série de encargos da União para a esfera municipal. A chamada "Operação Desmonte", iniciada no Governo Sarney, tende a prosseguir no atual Governo; espera-se uma nova transferência de encargos com o advento da propalada reforma fiscal. Desta forma, a questão fiscal desemboca na questão administrativa.

A crise administrativa aponta para uma estrutura burocrática envelhecida, gerando um funcionamento muito aquém do requerido, em confronto com as novas necessidades e desafios urbanos gerados pela expansão desordenada das cidades. Nos anos 70, quando a questão urbana já era crítica no País, o governo militar tentou enfrentá-la mediante um particular instrumento de gestão: oficializou as chamadas Regiões Metropolitanas em torno das grandes capitais brasileiras e criou empresas públicas em cada uma delas, com o objetivo de empreender o planejamento urbano integrado nessas regiões.

A iniciativa acabou por gerar um poder semi-autônomo nessas empresas, de feição nitidamente tecnoburocrática, onde se tomavam decisões que viriam a afetar intensamente a vida das comunidades delimitadas nas regiões. Sem observância a qualquer poder ou esfera de representação dessas comunidades, apenas seguindo discutíveis critérios técnicos, um aglomerado de tecnoburocratas planejava soluções a uma substancial distância das comunidades e sem qualquer processo de negociação embutido na ação.

O caso de Salvador foi exemplar: entre os anos de 1974 e 1978, a cidade passou por uma grave crise institucional, pois teve, sucessivamente, nada menos que quatro prefeitos diferentes gerando um enorme vácuo na sua gestão municipal. Na prática, a gestão foi empreendida de plena conformidade com os ditames autoritários do regime, pela Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador

(Conder), a ponto de seu presidente tornar-se conhecido, na época, como o "superprefeito de Salvador".

Tal solução acabou sendo liquidada pelo processo de redemocratização do País. Assim é que a maioria daquelas empresas foi extinta e as que ainda subsistem, geralmente por força do corporativismo tecnoburocrático, não têm expressão significativa em termos de gestão pública. Além disso, a inserção das empresas no aparelho estatal sempre foi problemática, ensejando conflitos e superposições de funções nas interfaces com os demais organismos públicos, notadamente nas esferas estaduais e municipais. Ainda assim, acreditamos que a experiência histórica das empresas constituídas para gerir o desenvolvimento das regiões metropolitanas requer um estudo exaustivo e profundo, com vistas a acumular a sua análise crítica mais apurada, caso a caso, oportunizando a aprendizagem que toda experiência histórica pode propiciar.

Como dizíamos, a estrutura do Poder Executivo municipal está envelhecida e não atende ao desafio gigantesco que lhe é cada vez mais imposto na pós-modernidade. Sua máquina burocrática estrutura-se por um padrão consagrado na escola clássica da administração, num critério funcional que há muito tempo demonstra evidentes sinais de desgaste. A estrutura organizacional baseada no critério funcional acolhe o tradicionalismo e reforça a tecnoburocracia mais enraizada no passado. A realidade das nossas cidades, em seus aspectos políticos, sociais, econômicos e ambientais, tem mudado significativamente nas últimas décadas e principalmente nos últimos anos, enquanto a gestão urbana continua a seguir os mesmos padrões de organização e funcionamento que desde muito tempo lhe conferem resultados abaixo da crítica. Tal estrutura não consegue interagir eficazmente com a sociedade civil, a qual se fortalece paulatinamente no País, engendrando novas formas sociais de representação e negociação dos interesses das comunidades urbanas. Assim, a estrutura organizacional da gestão urbana revela todo o seu caráter anacrônico, enquanto a qualidade de vida nas cidades decresce incessantemente.

Outro fator complicador é a evidente falta de coordenação entre órgãos públicos pertencentes às esferas municipais e estaduais. As ações dos dois níveis de governo, quando têm por território o perímetro urbano das grandes cidades, quase sempre pecam pela total falta de entrosamento, prejudicando a população pelos transtornos e contradições provocados. Em geral, os serviços de telefonia, energia e saneamento, dentre outros, são desempenhados por empresas controladas pelos governos estaduais, que quase sempre se acham totalmente desconectadas dos órgãos da administração municipal, gerando intervenções caóticas e desordenadas no cotidiano das grandes cidades.

Se o quadro atual já apresenta tantas dificuldades, a tendência de crescimento das nossas metrópoles aponta para cenários nada alentadores no final do século. A gestão urbana, no Brasil, precisa ser rápida e profundamente repensada visando a criação de novos mecanismos e instrumentos que viabilizem padrões aceitáveis de qualidade de vida no âmbito dessas cidades. Ao mesmo tempo, macrossoluções deverão incentivar a diminuição do ritmo de expansão urbana pela intensificação da economia no interior do País, sob pena de, a partir do ano 2000, contarmos com uma dezena de metrópoles absolutamente inadministráveis, onde o cidadão urbano esteja

definitivamente submetido ao terrível dilema da péssima qualidade de vida *versus* total falta de oportunidades no interior. Essa tarefa envolve toda a sociedade brasileira, mas sem dúvida as escolas de administração pública, principalmente aquelas que oferecem cursos de pós-graduação nesta área, devem capitanear a pesquisa, o debate, e propiciar a experimentação de novas formas de gestão adequadas aos impasses vividos nos nossos maiores centros urbanos.