

GESTÃO PARTICIPATIVA EM ÁREAS METROPOLITANAS: FORMAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E INCLUSÃO SOCIAL

INTERACTIVE MANAGEMENT IN METROPOLITAN AREAS: TRAINING ORGANISATIONS TO STRATEGIC HUMAN DEVELOPMENT AND SOCIAL INCLUSION

Sirlei Pitteri¹
Suellen Moreira de Oliveira²
Raquel da Silva Pereira³
Luis Paulo Bresciani⁴
Priscila Perazzo⁵

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar cinco projetos de gestão participativa entre governos, empresas, ONGs e sociedade, desenvolvidos em regiões metropolitanas, cujos objetivos foram a erradicação da pobreza, o desenvolvimento humano e a inclusão social. Algumas questões levantadas e analisadas relacionam-se com boas práticas de gestão e organização social de áreas metropolitanas. Foram analisados projetos das cidades de Baltimore (EUA), com foco em empreendedorismo e alianças estratégicas; de Berlim (Alemanha), especificamente no bairro de Prenzlauer Berg, voltado para os reordenamentos habitacionais da Alemanha Oriental; de Lima (Peru), que se propôs a organizar o comércio informal no centro histórico da cidade; de Cingapura (Ásia), por meio de um plano estratégico para globalizar e internacionalizar a cidade-região; e de Delhi (Índia), especificamente o projeto Bhagidari, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida e do meio ambiente. Este estudo envolveu essencialmente pesquisa bibliográfica e documental e tratou de analisar e comparar experiências de gestão participativa que vêm ocorrendo em inúmeras regiões metropolitanas do mundo, tanto em países de capitalismo avançado quanto em países emergentes. Os resultados apontam que tais experiências podem obter sucesso e alcançar seus objetivos em diversos contextos organizacionais, mesmo que distintas em suas formações históricas ou aspectos culturais, orientações políticas ou pela sua importância econômica no contexto globalizado.

Palavras-chave: Gestão Participativa; Áreas Metropolitanas; Desenvolvimento Humano; Inclusão Social.

ABSTRACT

This study aimed examining five projects of shared management between governments, business corporations, non-profit organizations (NGO) and society, that was developed in

¹Doutora em Administração (USCS). Professora e Pesquisadora em Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade. E-mail: sirleipitteri@uscs.edu.br.

²Doutorando em Administração (USCS). Professora e Pesquisadora em Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade. E-mail: suellen_oliveira@hotmail.com.

³Doutora em Ciências Sociais (PUC-SP). Professora e Gestora do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração (USCS). E-mail: raquelspereira@uscs.edu.br.

⁴Doutor em Ciência Política e Tecnológica (UNICAMP-SP). Professor do Programa Mestrado e Doutorado em Administração (USCS). E-mail: lpbresciani@uscs.edu.br

⁵Doutora em História Social (FFLCH-USP). Professora do Programa de Mestrado em Comunicação. E-mail: priscila.perazzo@uscs.edu.br

metropolitan areas aiming at poverty eradication, human development and social inclusion. Some issues raised and discussed are related to good practices for managing and social organization of metropolitan areas. Projects analyzed were the cities of Baltimore (USA), with a focus on entrepreneurship and strategic alliances, Berlin (Germany), specifically in the district of Prenzlauer Berg, for gentrification the East German by the reordering housing; Lima (Peru), which its proposed was to organize the informal trade in the historic downtown, Singapore (Asia), through a strategic plan to globalize and internationalize the city-region and Delhi (India), specifically the Bhagidari project, aiming to improve the quality of life and the environment. This study involved bibliographic and documentary research that consisted in analyzing and compare management experiences shared which have been occurring in many metropolitan areas in the world, in advanced capitalism countries as well in emerging countries. Results show that these experiences can be successful and achieve their goals in different organizational contexts, even though distinct in their historical or cultural backgrounds, political orientations or its economic importance in the global context.

Keywords: Participative Management; Metropolitan Areas; Human Development; Social Inclusion.

Introdução

O debate sobre os principais acontecimentos que provocaram a reestruturação econômica mundial não apresentam um consenso entre os estudiosos, porém, a ruptura do acordo de Bretton Woods (1944-1971) tem sido apontada como a gênese do deslocamento da sociedade industrial para a economia da informação. Klink (2001) explica que esse acontecimento facilitou de modo expressivo o deslocamento do capital financeiro internacional, em que os investidores passaram a buscar maiores ganhos com as operações de arbitragem em nível mundial. Vale ressaltar que os avanços tecnológicos proporcionaram as bases estruturais para o aumento expressivo no volume das operações financeiras transnacionais, pela extrema agilidade e sensível diminuição dos custos dos processos envolvidos nessas transações.

Outro acontecimento de importância histórica foi a queda do Muro de Berlim (1989), seguido pelos processos relacionados à construção do Estado Mínimo, formalizados no Consenso de Washington (1989). Sachs (2008, p.10) relaciona esse acontecimento aos desdobramentos da transição político-econômica mundial, que provocou importantes efeitos, especialmente nos países emergentes, em suas análises sobre a crise na Argentina: “[O FMI] recomendou (ou aplicou, diria alguém) uma receita terrivelmente equivocada de políticas, inspirada por uma visão idealizada de uma globalização simétrica e mutuamente benéfica e pelo fundamentalismo de mercado – má economia e má política”. O autor avalia que esse é o caso mais extremo de pobreza na abundância, em circunstâncias não bélicas. A tragédia resultou de uma mistura letal da dependência excessiva de recursos externos, da confiança

cega no Consenso de Washington e da má governança. Na sua visão, o colapso da Argentina significou o fim do Consenso de Washington e da versão neoliberal do fundamentalismo de mercado, do mesmo modo que o colapso do socialismo real na Europa Oriental significou o fim do estatismo e da economia de comando.

Castells (1999, p.295) constatou, em suas pesquisas ao longo das décadas de 1980 e 1990, que a virtualidade criou condições necessárias para que o mundo se organizasse em uma ‘sociedade em rede’. A economia global ganhou uma dimensão inédita pelo fluxo e troca de informação, capital e comunicação cultural quase que instantâneos: “É no espaço de fluxos que a economia mundial se desenvolve, criando redes que vão se multiplicando pelo planeta, ampliando o espaço para que o consumo e a produção ocorram e se regulem, simultaneamente”. Contudo, o autor pondera que o perfil da economia global não é uma economia planetária, ou seja, ela não abrange todos os processos econômicos do planeta, tampouco todos os territórios e não inclui todas as atividades, embora afete direta ou indiretamente a vida de toda a humanidade. Embora seus efeitos alcancem todo o planeta, suas operações e estruturas reais acontecem nos países e regiões, em proporções que variam conforme a posição particular de cada localidade.

Essas premissas tiveram uma implicação direta na gestão das organizações e provocaram uma expansão dos seus contornos, que saíram do espaço geográfico para operar em escala global alcançando as pessoas no espaço físico em suas localidades, sem a necessidade de locomoção para se ter acesso ao consumo. Kanter (1996, p.18) escreve que percebeu claramente o desenvolvimento de uma classe mundial comercial em 1990, quando iniciou uma investigação de alianças e parcerias de negócios emergentes no mundo: “Enquanto as redes globais passam por cima de nossas cabeças com as transmissões via satélite, a maioria das pessoas continua a operar firmemente apoiada no chão”.

Como resposta às mudanças qualitativas ocorridas na economia mundial, surge uma tendência para as localidades se reafirmarem como atores relevantes no processo de reestruturação produtiva local, possivelmente pela crise de identidade provocada pelas transformações do cenário global (KLINK, 2001).

Porter (1999) entende que o contexto competitivo da atualidade não se resume única e exclusivamente às empresas. A vantagem competitiva extrapolou os contornos empresariais e se situa no conjunto de empresas que constituem as localidades, que por sua vez constituem as nações. O autor propõe um referencial para a compreensão da influência da localidade na competição, que revela novos papéis para as empresas no desenvolvimento desse novo contexto. Salienta, ainda, para a necessidade de um novo tipo de relacionamento entre as

empresas, os governos e outras instituições locais e estimula novas formas de pensar sobre as políticas governamentais, pois as empresas competem além das localidades geográficas, com estratégias globais, nacionais e regionais.

Essa afirmativa sugere uma ampliação das responsabilidades das corporações, cujos indicadores de desempenho devem considerar outras medidas que vão além da lucratividade. Os critérios de avaliação do sucesso empresarial começam a incorporar valores organizacionais que estão além da sustentação econômica e lucro financeiro e dizem respeito também à preservação ambiental e à qualidade de vida das pessoas. Cappellin (2002) lembra que entidade empresarial de sucesso é aquela que sabe sintonizar-se com seu entorno e catalisar esforços da sociedade a fim de solucionar os problemas locais.

Entretanto, uma das conclusões da pesquisa empírica realizada por Kanter (1996) foi a constatação da migração do conceito de empresa para comunidades. Sua equipe investigou a existência de alianças e parcerias de negócios emergentes em mais de 37 empresas com operações em mais de quinze países. A pesquisa constatou que as ações empresariais eram controversas, pois estavam alterando irremediavelmente a vida dessas regiões. Exemplifica com o caso da empresa COMCO, *holding* suíça que comprava pequenas empresas de limpeza e transporte na Alemanha e Áustria, e direcionava suas atividades para as prioridades da rede em detrimento das prioridades locais. Suas conclusões deixam em aberto a seguinte questão: como as forças globais podem ser canalizadas em benefício das comunidades em vez de causar a sua destruição?

Essa questão é recorrente nos estudos realizados sob a perspectiva sociológica do desenvolvimento das áreas metropolitanas, face às questões originadas pelos efeitos da globalização. Tais estudos são abordados a partir de duas vertentes – a globalista e a regionalista. A vertente globalista caracteriza-se pelas influências dos processos globais nos territórios e comunidades, ou seja, busca explicar o desenvolvimento local a partir de fatores exógenos. Por sua vez, a vertente regionalista busca evidências em características e particularidades regionais para explicar o desenvolvimento a partir de fatores endógenos, específicos de cada localidade. Na perspectiva globalista, estudos apontam para a emergência das cidades como plataformas adequadas para a geração de emprego e renda que promove o desenvolvimento econômico. Castells (1999) define as cidades globais como os nós estratégicos da sociedade em rede, o que explicaria o intenso movimento de recuperação e revitalização das cidades a partir um padrão global, a fim de atrair investimentos externos. Esses investimentos ocorrem por meio da implantação de empresas transnacionais ou de empréstimos financeiros provenientes de organismos internacionais, bem como pela criação

de bases para o desenvolvimento do turismo. Assim, a promessa implícita nessas ações é que poderiam gerar empregos e, conseguinte resolver as questões relacionadas ao aumento das desigualdades sociais nas últimas décadas.

As análises voltadas para as questões de políticas urbanas locais num ambiente internacional vêm sendo chamadas de *New Urban Politics* (NUP) (KLINK, 2001). Nas cidades industrializadas dos países desenvolvidos vêm ocorrendo o fechamento de fábricas e as consequências seriam uma proliferação de áreas degradadas e um rápido crescimento da exclusão social e pobreza urbana. Os governos não têm alternativas, senão oferecer subsídios flexíveis para investimentos governamentais diretos para recuperar essas áreas e atrair a atividade econômica.

Vale ressaltar, contudo, que o padrão global para revitalizar as cidades aponta para uma tendência à homogeneização e a despolitização das mesmas. Estudos apontam que as ações estariam muito mais voltadas ao embelezamento das cidades, ou, como diz Dowbor (1999) a criar uma “cosmética urbana” a fim de atrair investimentos externos em detrimento das ações para o desenvolvimento econômico e inclusão social. A cidade, então, transforma-se em “mercadoria” (SANCHEZ, 2003) e as questões políticas e sociais seriam secundárias na estratégia das cidades, criando, assim um descompasso entre a *City* e a *Polis* (KLINK, 2001). O conceito de *Polis*, referenciado pelo autor, é o que acompanha a história da humanidade e representa o palco das grandes funções sociais, lugar de troca e de diálogo, de cobiça, onde se origina a utopia da segurança urbana, do poder, que quer fundar o bom governo preocupado com a justiça, mas que multiplica as injustiças e os marginalizados; lugar de orgulho, onde se inova em todas as áreas, aspira à beleza, reinventa o urbanismo e cria um imaginário urbano (LE GOFF, 1996). Essa crítica também está presente nos escritos de Hall (1988), em que atribuiu a expressão “cidade como palco” para expressar os efeitos dessas ações na maioria das cidades mundiais:

As cidades se transformam em espetaculares cartões de boas-vindas com a mensagem subliminar ‘saneada para proteger você’, dirigida aos turistas, enquanto que a população em situação de vulnerabilidade social se amontoa nas periferias insalubres e inseguras. São cidades que procuram parecer um trecho de filme de Disney (...) cometendo a incongruência de serem reais (HALL, 1988, p.413).

A vertente regionalista, por outro lado, busca compreender como ocorrem os movimentos e organizações regionais com o objetivo de se defenderem dos efeitos da globalização. Como escrevem Gil, Oliva e Silva (2007), à medida que a globalização se amplia, as alianças entre movimentos e organizações regionais são estimuladas, muitas vezes com o objetivo de minimizar alguns de seus efeitos danosos. Durante muito tempo os estudos

regionais ficaram restritos ao campo da Geografia, porém, ao longo das últimas décadas, os estudos dos fenômenos regionais vêm ganhando contribuições de diversas áreas do conhecimento, dentre elas, a administração.

Contudo, o debate sobre a regionalização da economia global denota uma questão relevante: o papel do governo e das instituições internacionais no posicionamento em apoio a esses personagens econômicos. Porter (1999) salienta que o desenvolvimento de estratégias internacionais exige dois novos conjuntos de idéias: O primeiro diz respeito ao papel da localização na competição, pois, na medida em que começa a competir além-fronteiras, a empresa desenvolve a capacidade de localizar suas atividades em qualquer lugar. O segundo tema, decorrente da competição internacional, é a oportunidade de conquistar vantagem competitiva através da coordenação das atividades além-fronteiras em redes regionais ou globais. Trata-se da integração da teoria econômica e a prática gerencial, ou seja, o entendimento da essência da competição.

Em síntese, as alianças estratégicas nas localidades e as formas de coordenação das redes locais apresentam características específicas para cada localidade e dependem fortemente das articulações com as lideranças e poderes locais.

O crescimento considerável de estudos e pesquisas nas últimas décadas confirma a importância de se compreender os efeitos da economia da informação sobre as localidades, especificamente em áreas metropolitanas que agregam um contingente significativo da população mundial. Algumas questões levantadas e analisadas nos estudos são as seguintes: Como as cidades podem atrair e manter as melhores empresas e os melhores empregos? Como essas localidades podem mobilizar as forças globais para obter vantagens locais?

Este estudo tem como motivação principal investigar como ocorrem as experiências de gestão participativa em áreas metropolitanas de continentes distintos, pois cada realidade possui características que vão além das questões econômicas, tais como suas histórias, culturas, valores, crenças e hábitos.

Assim, este trabalho se propõe a analisar cinco projetos de gestão participativa entre governos, empresas e sociedade civil organizada, desenvolvidos em regiões metropolitanas, cujos objetivos foram a erradicação da pobreza, desenvolvimento humano e inclusão social. Foram analisados projetos das cidades de Baltimore (EUA), com foco em empreendedorismo e alianças estratégicas; de Berlim (Alemanha), especificamente no bairro de Prenzlauer Berg voltado para os reordenamentos habitacionais; de Lima (Peru), que se propôs a organizar o comércio informal no centro histórico da cidade; de Cingapura (Ásia), considerada cidade-estado-país, por meio de um plano estratégico para globalizar e internacionalizar a cidade-

região; e de Delhi (Índia), especificamente o projeto Bhagidari, com a finalidade de melhoria na qualidade de vida e meio ambiente.

Gestão Participativa em Áreas Metropolitanas

Ao longo da história da humanidade, as cidades sempre representaram o palco das grandes funções sociais: lugar de troca e de diálogo; de cobiça, onde se origina a utopia da segurança urbana; de poder, que quer fundar o bom governo preocupado com a justiça, mas que multiplica as injustiças e os marginalizados; lugar de orgulho, onde se inova em todas as áreas, aspira à beleza, reinventa o urbanismo e cria um imaginário urbano (LE GOFF, 1996). Nessa direção, Rolnik (1995) escreve que as cidades surgem como fruto da imaginação e do trabalho articulado de muitos homens: obra coletiva que delimita uma nova relação entre o homem e a natureza, onde ocorre a organização da vida social e a necessidade de gestão da produção coletiva e do exercício político.

Contudo, o favorecimento do capital em detrimento da produção de bens, considerado como a principal crítica ao sistema de mercado neoliberal globalizado, desloca o sentido das funções sociais da cidade e privilegia as atividades mercantis. Esse fenômeno se relaciona com a tendência de *fragmentação e dispersão* das cidades contemporâneas, ao contrário das cidades modernas do século passado que se caracterizavam pela *agregação e articulação*, conforme definição de Meyer, Grostein e Biderman (2004).

Castells (1999) escreve que a era da informação está introduzindo uma nova forma urbana, a *Cidade Informacional*, em que a nova cidade não é apenas uma forma simplificada por auto-estradas intermináveis e redes de fibras óticas. Trata-se de um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos com uma diversidade enorme de formas urbanas emergentes. Essa nova configuração urbana tem marginalizado e ameaça tornar insignificantes países e povos inteiros excluídos das redes de informação. Entretanto, o autor ressalta que a urbanização das megacidades nesse terceiro milênio apresenta uma importância estratégica pois apesar de todos os seus problemas sociais, urbanos e ambientais, atuam como centros de dinamismo econômico, tecnológico e social em seus países e em escala global. As megacidades atuam como motores do desenvolvimento que determinarão o desempenho econômico e o destino de seus países: seja nos Estados Unidos, na China ou qualquer outro país, pois as mesmas são os elos, os centros de inovação cultural e política e os pontos conectores às redes globais de todos os tipos:

São também depositárias de todos os segmentos da população que lutam para sobreviver, bem como daqueles grupos que querem mostrar sua situação de abandono, para que não morram ignorados em áreas negligenciadas pelas redes de comunicação (CASTELLS, 1999, p.495).

O espaço de fluxos, contudo, não permeia toda a esfera da experiência humana na sociedade em rede, pois a grande maioria das pessoas, tanto nas sociedades tradicionais como nas desenvolvidas, vive em algum lugar e, portanto, percebe seu espaço com base no lugar em que vive. Porém, estando o poder e as funções em nossas sociedades organizadas no espaço de fluxos, a lógica das organizações é alterada e cada vez mais as pessoas se sentem incapazes de compartilhar códigos culturais, o que ameaça sua perda de identidade. Castells (1999) pondera que se não forem construídas pontes culturais, políticas e físicas entre essas duas formas de espaço, poderemos estar rumando para a vida em universos paralelos, cujos tempos não conseguem se encontrar. São trabalhos em diferentes dimensões de um hiperespaço social.

Meyer, Grostein e Biderman (2004) acreditam que a constante remoção dos limites físicos é um atributo fundamental na reestruturação da metrópole contemporânea, que não deve ser confundida com nenhuma categoria particular de grande cidade: nem comercial, nem tampouco industrial. Os autores escrevem que a compreensão do novo organismo metropolitano só se torna possível quando se olha para a metrópole como um sistema - um tipo urbano pluriarticulado, um serviço global e dirigido ao desenvolvimento do grande capital contemporâneo. Assim como a metrópole industrial, a metrópole contemporânea é também uma força de trabalho qualificada, um equipamento científico do desenvolvimento econômico, uma estrutura econômica e financeira, um mercado, um centro global de poder político e ainda um centro de irradiação de conhecimento e cultura, a serviço do grande capital mundializado.

As pontes culturais, políticas e físicas necessárias para integrar essas duas formas de espaço podem ser os novos arranjos que se formam entre as organizações das sociedades pós-capitalistas. Enquanto as origens das metrópoles modernas, independente de sua localização geográfica, se deveram ao movimento de *agregação e articulação*, ou seja, reunir os diversos núcleos e cidades sob uma hierarquia funcional, na metrópole contemporânea as duas palavras-chave utilizadas para descrever a nova organização metropolitana são *fragmentação e dispersão*. “As formas de agir sobre o território baseadas na necessidade de se trabalhar de forma global, assumindo sempre a metrópole como um todo, seja através de normas ou de projetos de intervenção começa a ganhar terreno nas novas análises” (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004, p.25).

Por meio de uma abordagem sistêmica, que define os contornos da Cidade-Organização, Fischer (1996, p.14) corrobora ao afirmar que “a cidade é uma megaorganização, real e virtual, concreta e simbólica”. A Cidade-Organização reúne um sem-número de organizações, das mais simples às mais complexas, reais e virtuais, difusoras de uma simbologia vasta de significados e em muitas dimensões: sociedade, identidade, história, cultura, patrimônio, formação espacial, centralidades, sociedade, desenvolvimento econômico, cotidiano, cidadania, poder local. O conjunto múltiplo de ações coletivas forma um todo que, visto no seu conjunto, é maior que a soma das partes.

A busca de significado e de sentido para a expressão Cidade-Organização remete a conceitos e definições sobre o que seja uma organização. Olson (1971) lembra que o ponto lógico para iniciar qualquer estudo sistemático sobre organizações é o seu propósito. Um objetivo comum na maioria delas, em especial nas de natureza econômica, é a promoção dos interesses de seus membros. Contudo, um tipo mais importante, o Estado, oferece benefícios que têm de estar disponíveis para todos, se estiverem disponíveis para alguém. São os benefícios públicos, ou coletivos, ou comuns. Os benefícios ou serviços mais elementares proporcionados por um governo devem alcançar todas as pessoas da nação. Um benefício público não pode ser negado a ninguém, ou seja, aqueles que não pagam por nenhum dos benefícios públicos ou coletivos de que desfrutam não podem ser excluídos ou impedidos de participar do consumo dos mesmos.

As organizações do século passado podiam ser sistematizadas no modelo dualista, ou seja, benefícios individuais decorrem de organizações econômicas e benefícios coletivos decorrem de organizações públicas. Esse modelo tornou-se insuficiente para refletir a real complexidade das organizações no cenário atual.

Vieira e Carvalho (2003) escrevem que as organizações sobrevivem ao compartilharem valores reais e simbólicos em um determinado espaço social. Na trajetória das organizações não ocorre, apenas, relações de trocas materiais, mas também relações de trocas de valores e crenças. Desse modo, o principal questionamento teórico é descobrir e analisar quais são os valores que os principais atores sociais compartilham no campo organizacional, de que recursos e poderes dispõem e como os utilizam para a consecução de seus objetivos. Para os autores, a acomodação das pessoas nas organizações constitui-se na configuração do campo, que é temporária, visto que essa dinâmica se modifica em função da alteração dos recursos, do poder dos atores e da mudança relativa de suas posições, com a entrada de uns e a saída de outros.

As três últimas décadas vêm registrando acentuadas modificações no perfil da oferta de empregos nas metrópoles em transição para a economia informacional, o que provoca um descompasso entre a crescente necessidade de mão-de-obra qualificada e o aumento do desemprego da população desqualificada. O resultado é que, de um modo ou de outro, a sociedade se organiza em ações voluntárias na tentativa de minimizar os efeitos da exclusão social. Esse fenômeno parece estar associado ao surgimento e a proliferação das ONGs, a partir da década de 1990.

A percepção de que o modelo dualista é insuficiente para solucionar os problemas contemporâneos sugere um novo tipo de arranjo para a gestão de organizações complexas - as modelagens organizacionais. Esse modelo congrega governos, empresas, ONGs e grupos da sociedade civil que se organizam em arranjos, cujas características colocam em evidência alguns elementos, aparentemente subjetivos, sobre as motivações dos atores presentes nessas localidades. Esse fenômeno tem chamado a atenção de estudiosos das organizações por sua natureza contingencial. Cavalcanti (2005, p.41) entende a modelagem organizacional como um exercício cotidiano de improvisação, pela abordagem da organização que emerge, a cada instante, das ações, comunicações, arranjos e redes de relações. “Um ente mutante resultante de processos de organização contínuos, cambiantes, cooperativos e conflitantes, produzidos pelo relacionamento humano”.

Esses pressupostos são suficientes para justificar e entender as novas formas de gestão que estão sendo adotadas nas cidades. Os planos estratégicos desenvolvidos por meio de alianças e parcerias entre governos, empresas e sociedade civil abrangem uma diversidade de soluções e de tipos de parcerias envolvidas e ainda não existem receitas padronizadas.

Encontrar respostas integradas, e não setoriais, para os problemas urbanos são respostas que tendem a concretizar-se na definição de um projeto futuro que solucionem questões relacionadas ao emprego, educação, cultura, moradia, transportes, dentre outros. Os planos estratégicos das cidades devem contemplar o estabelecimento de compromissos público-privados para o crescimento econômico e preservação do meio ambiente; configurar novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política; facilitar a relação entre a administração e os administradores e ainda promover a organização de grupos sociais. Um projeto de futuro só será eficaz se mobilizar, desde já, os atores urbanos públicos e privados e concretizar ações e medidas que possam ser implantadas de imediato. Resultados rápidos se constituem na principal força de um plano estratégico. Modificar a imagem que uma cidade tem de si mesma e a que se tem dela no exterior é fundamental para a continuidade dos projetos. O início de uma reforma política radical envolve questionar o governo local, suas

competências e sua organização, sem a qual não se constróem os novos modelos de gestão estratégicos (BORJA, 1996).

Rattner (2002) lembra que a inclusão social e o exercício da cidadania tornam-se viáveis somente quando, pela participação em ações coletivas, os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e conseguem, além de emprego e renda, acesso à moradia decente, facilidades culturais e serviços sociais, como educação e saúde. Exercitar a cidadania ultrapassa o âmbito estreito dos programas de filantropia e exige o engajamento contínuo do poder público por meio de políticas pró-ativas e preventivas, sobretudo na área econômica.

Nos países emergentes, as questões se tornam mais complexas em função da desigualdade social e pobreza que vêm se agravando nas últimas décadas, excluindo grande parte da população. Nesses casos, o processo de industrialização ocorreu tardiamente e, além da distância temporal das tendências atuais, ainda apresentam escassez de capital, poucos centros urbanos sobrecarregados de mão-de-obra provenientes do campo e inadequadas aos novos modos de produção. A superpopulação ocasionada pela redução agrária provocou uma distribuição espacial urbana com disparidades geográficas e sociais. A fragilidade da atuação do Estado na provisão de serviços urbanos dificulta a atração dos investidores internacionais pela dificuldade em se adotar políticas institucionais que integrem e complementem os mercados onde suas empresas atuam. As grandes questões que se apresentam nos processos de renovação das cidades em países emergentes estão relacionadas com a forma de atuação dos governos locais nas políticas urbanas e regionais e com o dilema da competitividade versus inclusão social.

Em resposta a esse dilema mundial, muitos esforços vêm sendo dedicados no sentido de se buscar soluções estratégicas para a melhoria da qualidade de vida dos povos, especialmente em países ou até mesmo continentes que apresentam problemas crônicos de pobreza.

Procedimentos Metodológicos

A metodologia utilizada para a elaboração deste estudo envolveu pesquisa bibliográfica e documental, cuja finalidade foi analisar e comparar experiências de gestão participativa entre governos, empresas, ONGs e sociedade que vêm ocorrendo em inúmeras regiões metropolitanas do mundo, tanto em países de capitalismo avançado quanto em países emergentes.

A forte presença de organizações e instituições internacionais, como é o caso da *United Nations Human Settlement Programme* (UN-HABITAT, 2012), apresentam objetivos que vão além das transformações urbanísticas para um melhor posicionamento competitivo econômico no panorama global. A organização UN-HABITAT entende que as cidades devem promover ações que levem, prioritariamente, ao desenvolvimento humano. Esse conceito foi adotado pela organização a partir de critérios das Nações Unidas voltados para os programas de assentamentos humanos, que possuem características socialmente inclusivas. Desse modo, o quadro de referência que norteou o presente estudo baseou-se nos critérios de melhores estratégias de desenvolvimento humano e inclusão social divulgadas pela UN-HABITAT da Organização das Nações Unidas (ONU).

Foi efetuado um levantamento histórico dos principais episódios e contextos políticos em que essas experiências ocorreram, a partir das seguintes fontes de dados: publicações em livros e artigos acadêmicos sobre as cidades de Baltimore, Berlim e Cingapura; documentos oficiais e periódicos locais das cidades pesquisadas: Baltimore (EUA), Berlim (Alemanha), Lima (Peru), Cingapura (Ásia) e Delhi (Índia); base de dados *Best Practices and Local Leadership Programmed* da UN-HABITAT.

Desde 1996 a UN-HABITAT vem promovendo inúmeras ações de parcerias e alianças internacionais, a fim de articular a elaboração de políticas e programas que reduzam a pobreza urbana no mundo. As quase três mil melhores práticas selecionadas, dentre as que vêm sendo desenvolvidas pelas cidades dos 171 países que aderiram aos programas nos últimos dez anos, estão catalogadas e disponíveis, com o intuito de difundir novos conhecimentos e incentivar a troca de experiências entre as cidades participantes. Os programas considerados como melhores práticas, pelos critérios da Organização das Nações Unidas (ONU), são os que:

- a) apresentam impacto visível e tangível na melhoria da qualidade de vida das populações;
- b) representam o resultado de parceria efetiva entre os setores público, privado e as organizações da sociedade civil;
- c) são sustentáveis do ponto de vista social, econômico, institucional, ambiental e cultural (IBAM, 2011).

Os objetivos estratégicos da UN-HABITAT foram adequados ao novo milênio, pela elaboração de um documento político, *City Summit*, conhecido como *Habitat Agenda*, composto por mais de 100 compromissos e 600 recomendações que estabelecem políticas de revitalização para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Os objetivos estratégicos adotados pelas cidades e regiões são:

- a) criação de empregos e erradicação da pobreza;
- b) redução da poluição e melhoria das condições do meio ambiente;
- c) melhoria do acesso ao transporte coletivo e à comunicação;
- d) melhoria dos serviços de coleta, reciclagem e reutilização de lixo;
- e) aumento das áreas verdes e uso efetivo dos espaços públicos;
- f) melhoria dos ciclos de produção e consumo, incluindo a substituição e redução dos recursos não renováveis;
- g) proteção e conservação dos recursos naturais e ambientais;
- h) uso e produção mais eficiente da energia;
- i) preservação dos sítios histórica e culturalmente importantes, e;
- j) elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento urbano integradas e abrangentes.

As cinco experiências analisadas apresentam características muito diferentes, porém, todas apresentam impacto visível e tangível na melhoria da qualidade de vida das populações; representam o resultado de parceria efetiva entre setores público, privado e organizações da sociedade civil e são sustentáveis do ponto de vista social, econômico, institucional, ambiental e cultural.

Empreendedorismo e Alianças Estratégicas em Baltimore (EUA)

O norte-americano James Rouse, empreendedor de Baltimore, parece ter sido um dos precursores do movimento de revitalização de cidades. A orla marítima de Boston e o *Inner Harbor* de Baltimore são dois exemplos norte-americanos de revitalização urbana em sua primeira fase, ainda nos anos 1950. Ambas as cidades já se apresentavam em declínio urbano nessa época e, tanto Boston quanto Baltimore já tomaram iniciativas para solucionar os problemas, pelo menos duas décadas antes das cidades inglesas, Glasgow e Liverpool. Em ambos os casos norte-americanos, *o agente-chave* foi o empreendedor James Rouse.

Sob sua liderança, o Comitê para a Grande Baltimore - grupo financeiro de elite constituído em 1956 – foi o financiador do projeto de revitalização do centro da cidade, composto por 133 mil m² do Charles Center, onde se deu a construção de um complexo de escritórios, centro de lojas, hotéis e apartamentos residenciais, entre 1950 e 1960. Contudo, essa iniciativa não era inédita, uma vez que a legislação de remodelação urbana de 1949 a 1954 possuía o mesmo modelo em dezenas de cidades norte-americanas. A inovação introduzida por James Rouse se relacionava com o porte dos empreendimentos, que eram

muito maiores que os das outras cidades; incorporavam novas atividades como recreação, cultura, compras, habitação para moradores de renda mista e baseavam-se no conceito de *reutilização adaptável*, que consistia em recuperar e reciclar antigas estruturas físicas para novos usos. Os recursos envolvidos na época, no caso de Baltimore, foram de “US\$ 260 milhões, sendo 70 % provenientes de recursos públicos federais, 20 % de recursos públicos municipais e 10 % do setor privado” (HALL, 1988, p.411).

O elemento decisivo para a concretização do empreendimento foi uma aliança estratégica entre os empreendedores dos setores público e privado, utilizando notáveis subsídios financeiros das esferas federal e municipal, à liderança empreendedora de James Rouse e ao bom relacionamento de William Donald Schaeffer, prefeito democrata, com a população dos bairros. O projeto foi realizado, apesar de diversos questionamentos populares com relação à vocação turística da cidade. No entanto, em 2000 a cidade foi visitada por 13 milhões de turistas, que movimentaram a economia local com algo em torno de US\$ 3 bilhões (LEGISLATIVE, 2011). Após quase 30 anos, a opinião dos críticos do projeto tido como visionário se modificou e essa experiência vem sendo utilizada para justificar e obter aprovação da sociedade nos projetos de renovação urbana do centro da cidade (DOWNTOWN, 2011). Em 2001 foi desenvolvido o projeto *Digital Harbor* com o objetivo de transformar a cidade num imenso centro de telecomunicações, biotecnologia, *design* gráfico, medicina e tecnologia *wireless*, com a finalidade de gerar empregos para a população local em setores terciarizados de alta tecnologia, em crescimento no mundo todo. Foram investidos aproximadamente US\$ 44 milhões de recursos públicos para a construção de uma escola, a *Digital Harbor High School* que, por meio de parcerias com universidades, criarão uma força tarefa necessária para alcançar uma massa crítica de profissionais com nível máximo de capacitação para essa finalidade.

Os articuladores do projeto solicitaram \$ 300 milhões ao Estado para os investimentos previstos para cinco anos. Acreditam que esse investimento irá atrair para a cidade algo em torno de US\$ 4,1 bilhões em outros investimentos privados.

Já existe, em Baltimore, pelo menos 400 empresas de tecnologia localizadas em diversas regiões da cidade, que devem ser remanejadas para edifícios históricos localizados no Centro, subutilizados por várias décadas.

No Centro de Baltimore existem atualmente 113.500 postos de trabalho, muito maior que a população residente, estimada em 40.000 pessoas. Os investimentos são maciços, com cerca de 190 novos projetos, que movimentam aproximadamente US\$ 2,5 bilhões. São projetos de infra-estrutura, residenciais, hotéis, universidades, além de diversos projetos culturais. A

organização não lucrativa *Downtown Partnership* é o principal agente que movimenta as experiências de gestão participativa em Baltimore. Formada há mais de 25 anos, vem promovendo os programas que visam melhorar o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida das pessoas (DOWNTOWN, 2011).

Reordenamentos Habitacionais em Prenzlauer Berg, Berlim (Alemanha)

Um dos projetos europeus estudado foi da remodelação urbana do bairro Prenzlauer Berg, situado no lado leste de Berlim. Foi considerada a maior área de remodelação urbana coerente e cuidadosa da Europa pela UN-HABITAT (BLP, 2011). Essa experiência de gestão participativa vem servindo de exemplo para outras cidades, pela atitude participativa dos moradores e usuários em todas as fases do processo de remodelação, que preservam a convivência entre comércio, valores culturais e históricos e moradias. A grande quantidade e diversidade dos projetos demonstram um entendimento coletivo e consciência para o desenvolvimento urbano sustentável, na opinião dos avaliadores (BLP, 2011).

A boa qualidade da água e do solo da região transformou Prenzlauer Berg em uma das mais agradáveis regiões de Berlim, que deu origem a um pólo de cervejarias a partir de 1840, quando a região iniciou sua industrialização e crescimento populacional. Quando o projeto foi implantado, 300 mil pessoas viviam no distrito, sendo uma grande parte composta por estudantes, artistas e intelectuais que se estabeleceram por lá desde os anos 1960. Das seis grandes zonas do distrito de Prenzlauer Berg que foram estudadas, cinco foram declaradas áreas para remodelação. Estas zonas formam um conjunto de desenvolvimento urbano compatível com as residências construídas no final do século XIX, que rodeiam o Centro da cidade de Berlim. Essa zona não foi muito danificada pela II Guerra e possui um grande valor histórico e alto nível de qualidade urbana.

O projeto para o reordenamento habitacional teve início em janeiro de 1991 e sua conclusão ocorreu em dezembro de 2006. Entre suas principais características destacam-se obras de infra-estrutura para implantação de redes de comunicação, uso e geração de energia e saneamento; planificação regional e urbana; planificação comunitária com gerenciamento de possíveis conflitos de posses de áreas e adequação ambiental dentro dos parâmetros da *Agenda 21* (documento estabelecido na Convenção Internacional Rio 92)

A região compreende um espaço geográfico de 2,4 km² com 32 mil residências e 58 mil habitantes. Desde a reintegração da cidade de Berlim (1989), existiam carências em quase todos os aspectos, como, por exemplo, 8 mil residências possuíam apenas um banheiro

externo e 16 mil não possuíam banheiro e em 90 % das residências se utilizavam carvão para os sistemas de aquecimento. O projeto de remodelação urbanística de Prenzlauer Berg utilizou 587 milhões de marcos alemães, mas, apenas um terço dos recursos foi proveniente do governo. O restante ficou por conta dos proprietários dos imóveis, que estão satisfeitos com a recente valorização imobiliária da área (SCHIVARTCHE, 2004).

A empresa Stern, contratada pelo governo alemão, é a responsável pelo controle e coordenação do projeto de remodelação urbana e da reurbanização das áreas públicas. Quase todos os edifícios passaram a ser de propriedade privada, o que exige um controle estreito nos projetos de recuperação, a fim de se dar um tratamento cuidadoso aos edifícios. A atividade principal da Stern foi assessorar os proprietários na obtenção de recursos financeiros através de empréstimos públicos ou privados; gerenciar os conflitos originados por desapropriações e moradores informais e auxiliar no planejamento das fases de remodelação em função dos recursos disponíveis. Em resumo, estabeleceu-se as regras do jogo para financiadores e proprietários de forma transparente, para que a renovação habitacional fosse realizada em condições socialmente aceitáveis (BLP, 2011).

Essas mudanças atraíram jovens de toda Berlim. Se fosse uma cidade, Prenzlauer Berg teria a maior taxa de natalidade do país e uma das maiores da Europa, de 2,1 crianças por mulher, em média. É quase o dobro da média nacional e um número expressivo numa região que vem envelhecendo ano a ano e preocupando os demógrafos. Tantas diferenças com outros bairros da antiga Berlim Oriental, que tiveram seus prédios descaracterizados e ganharam dezenas de *shoppings centers* envidraçados, valeram ao escritório da empresa Stern o prêmio anual da União Européia de Planejamento Urbano. Cornelius van Geisten, urbanista e diretor da Stern, acredita que os resultados positivos deveram-se principalmente à colaboração dos moradores, sem a qual não teria sido possível, e também à decisão de modernizar em vez de derrubar, pois acredita que a identidade da cidade esteja nas *cicatrices de Berlim*, marcas da II Guerra.

De acordo com Bernt e Holm (2002), esse projeto significou uma experiência de mudança fundamental nas concepções da sociedade berlinense, pela adoção de práticas ocidentais de revitalização em contexto cultural tão distinto da cultura anglo-saxônica, porém, concluem que tais práticas podem ser bem adaptadas. Os autores escrevem que as residências de estilo antigo no distrito de Prenzlauer Berg localizadas no lado leste de Berlim, experimentaram uma mudança fundamental na década passada. Neste relatório, são analisados não apenas os investimentos imobiliários, modificações na estrutura social ou revalorização cultural, mas também se faz uma comparação com os elementos presentes nos

processos de revitalização mundial. A conclusão pode sinalizar que as teses sobre revitalização, adotadas no contexto anglo-saxão, foram bem adaptadas em Berlim e reforçam as tendências fundamentais de modificação social. Entretanto, o modelo de revitalização de Prenzlauer Berg apresenta um novo padrão: ocorre muito mais com expansão espacial do que concentração. Esse padrão é convergente com as circunstâncias pós-socialistas de transformações habitacionais.

Foi constituído o Centro de Criação e Inovação de Empregos, instituição voltada especificamente para o desenvolvimento local através da geração de emprego e renda. Seus primeiros resultados acusam que 50 a 70 empresas, com um total de 300 a 400 empregados cada, estabeleceram-se em uma antiga fábrica de cerveja, porém, o sucesso do projeto ainda depende de empréstimos e financiamentos dos governos alemão e da cidade de Berlim (BLP, 2011).

Organização do Comércio Informal em Lima (Peru)

Na América do Sul, a reordenação dos camelôs no centro da cidade de Lima, foi considerada a melhor experiência de recuperação do espaço público, em 2000, pelo programa da UN-HABITAT (2012). Em 1996, o abandono e a desordem prevaleciam no Centro Histórico de Lima. A degradação física, econômica, social e cultural era um processo contínuo. O principal problema, identificado como a ocupação do espaço público por aproximadamente 20.000 vendedores ambulantes, transformou o Centro Histórico em um grande mercado.

Os objetivos e estratégias do programa tiveram como foco a retirada dos vendedores ambulantes das ruas e praças do Centro Histórico de Lima, por meio de ações de conscientização popular, que envolveu melhorias das condições socioeconômicas dos mesmos, promoveu a discussão de condições para assistência permanente na aquisição de novos locais e a simplificação dos requerimentos municipais e mecanismos de incentivos fiscais, para que os mesmos se integrassem ao comércio formal.

O projeto total custou, aproximadamente, U\$ 23 milhões, provenientes de diversas entidades públicas Peruanas, dentre as quais destacam-se *La Oficina Del Fiscal General*, *La Oficina Del Defensor Del Pueblo*, *La Prefectura* e *La Policia Nacional*. A concepção do plano e parte das estratégias para implantá-lo incluiu uma campanha destinada a aumentar a consciência pública para a identificação de novos locais para o comércio informal. A gestão dos projetos ficou sob a responsabilidade de administradores públicos municipais. Entretanto, a iniciativa privada investiu cerca de U\$ 59 milhões na construção de 50 centros comerciais,

destinados à recolocação dos vendedores ambulantes, sendo que U\$ 5 milhões foram utilizados para adaptar e construir outros estabelecimentos dentro do Centro Histórico (BLP, 2011).

O processo teve início a partir de um planejamento estratégico, que incluiu a organização dos vendedores ambulantes em 236 associações que foram agrupadas, posteriormente, em apenas três. A missão principal das lideranças desses grupos foi interagir com as autoridades, a fim de decidir sobre os novos locais para o comércio. Tanto a opinião pública quanto os meios de comunicação demonstravam um certo ceticismo com a mudança de localização, tendo em vista as frustradas experiências anteriores, além do governo Peruano não apoiar o movimento. Com o apoio do setor privado, foram estabelecidas algumas áreas para a recolocação dos camelôs e apoio para sua integração na economia formal. A primeira intervenção aconteceu na entrada principal do Centro Histórico de Lima, ocupada por mais de dois mil vendedores ambulantes. O sucesso dessa operação foi considerado o precedente mais importante para a recuperação dos espaços públicos. Aos poucos, outras áreas foram recuperadas e o conselho municipal reverteu a opinião dos meios de comunicação e dos moradores próximos ao Centro Histórico. Outros negócios foram desenvolvidos no local a fim de fortalecer o turismo e valores culturais como livrarias e artesanatos; calçamento e equipamentos urbanos renovados e, atualmente, se organizam novas atividades culturais como festivais gastronômicos e exibição de espetáculos artísticos. Os moradores se organizaram para melhorar as fachadas das residências, com o apoio do conselho municipal. Desse modo, completou-se a recuperação e o embelezamento do Centro Histórico de Lima.

Os resultados obtidos foram o ordenamento da cidade, a revitalização do local e o consequente aumento dos investimentos privados, o desenvolvimento comercial e melhores condições de moradias e os usuários recuperaram sua identificação com o Centro Histórico. Foram renovados: 12 parques e praças, 5 avenidas na orla marítima e 194 ruas. Os espaços públicos recuperados recebem em torno de 1 milhão de visitantes por mês. Os retornos financeiros em 1996 foram da ordem de U\$ 3,1 milhões e em 1999, U\$ 25,5 milhões. A recuperação do Centro Histórico de Lima se tornou sustentável, na opinião dos avaliadores, pelos seguintes argumentos:

- a) os vendedores ambulantes se tornaram micro-empresários com suas próprias instalações e melhores condições de trabalho, graças ao fortalecimento da cultura empresarial;
- b) foram desenvolvidos novos centros empresariais descentralizados que apresentam uma demanda crescente;

- c) seu desenvolvimento é gerido por órgãos administrativos com respaldo da autoridade municipal;
- d) os lugares públicos se tornaram adequados para o lazer, diversão e cultura e se obteve a aprovação dos cidadãos, das instituições e da opinião pública através da recuperação de sua identidade cultural e da qualidade estética da cidade;
- e) a valorização dos espaços públicos e do patrimônio dos bens urbanos em até 6 vezes.

A manutenção do programa deve prever políticas municipais de financiamentos em ações dirigidas ao micro e pequeno empresário, além de fixar mecanismos de participação dos atores diretamente envolvidos com as questões, a fim de garantir sua integração efetiva na economia formal (BLP, 2011).

O Processo de Globalização da Cidade-Região em Cingapura (Ásia)

Na Ásia, pode-se destacar o caso da cidade-estado Cingapura, na República de Cingapura, localizada no sudeste da Ásia. Possui uma área de 641 km² e uma população aproximada de 5 milhões de habitantes residindo em áreas urbanas (WORLD BANK, 2011).

Em 2007, a balança comercial apresentou um superávit primário de quase US\$ 6 bilhões, resultantes da movimentação total de US\$ 210 bilhões, referentes ao comércio internacional. Seus principais parceiros comerciais são Japão, Estados Unidos, Malásia e Tailândia (CINGAPURA, 2010). O intenso desenvolvimento em curtíssimo prazo deveu-se, sobretudo, à visão estratégica amparada pela vocação econômica a ser perseguida. Cingapura, em seu caráter de cidade global, configura-se como um símbolo em processos globalizados.

Sua força se revela nos serviços bancários, no turismo e na indústria de alta tecnologia. É o maior produtor mundial de discos rígidos para computador. Na década de 1980, Cingapura escolheu a informática como setor chave para seu desenvolvimento. Na década de 1990, ampliou a abrangência de sua atuação para telemática que inclui processos integrados entre telecomunicações e informática. Os líderes desta cidade-estado decidiram criar uma Ilha Inteligente que transformou Cingapura em uma economia de primeiro mundo na área de telemática. “Uma ilha sem recursos naturais, uma população multirracial (...) que conseguiu combinar suas habilidades e diligência com educação e tecnologia para sustentar seu crescimento econômico e social” (KNIGHT, 2002, p. 28).

As Cidades-Região acolhem favoravelmente o investimento, a propriedade e os investimentos estrangeiros, como escreve Ohmae (1996), ou seja, tudo o que contribuir para empregar

produtivamente sua população, para melhorar sua qualidade de vida e para dar-lhe acessos aos melhores e mais baratos produtos de qualquer parte do mundo. O autor analisa que o mais importante é que cada Cidade-Região possua os ingredientes básicos para a participação bem-sucedida na economia global, ou seja, com praticamente nenhum recurso natural, Cingapura não poderia ter prosperado sem convidar a economia global. A ilha de *Penang* absorveu o exemplo de Cingapura e também teve a sagacidade, vontade e determinação de colocar a lógica global em primeiro lugar. Além disso, essas cidades aprenderam que esse acesso costuma ser melhor e mais fácil quando os produtos não são produzidos dentro do país. A população de Cingapura, por exemplo, desfruta de produtos agrícolas melhores e mais baratos do que os japoneses, embora Cingapura não tenha agricultores, nem propriedades agrícolas próprias. Os Estados-Região aproveitam os excedentes gerados por essas atividades para elevar ainda mais qualidade de vida do seu povo (OHMAE,1996).

Projeto Bhagidari: Qualidade de Vida e do Meio Ambiente em Delhi (Índia).

A experiência em gestão participativa desenvolvida em Delhi (Índia) tem sua origem no pensamento do lendário líder pacifista Mahatma Gandhi: “dêem poder às pessoas”. Os líderes vêm se esforçando para envolver a sociedade nos processos de governança e promoveram diversos experimentos com descentralização no processo de governança, incluindo a sociedade. Dois exemplos dessas experiências foram a Comunidade de Desenvolvimento de Projetos, em 1950 e o movimento Panchayati Raj em 1960. Posteriormente, Shri Rajiv Gandhi introduziu, cuidadosamente, as emendas nr. 73 e 74 na Constituição, que transfere poderes ao Parlamento, a fim de assegurar e consolidar os processos democráticos nas municipalidades (BHAGIDARI, 2011).

A crença que em regimes democráticos o governo deve trabalhar em colaboração com a população (BLP, 2011), levou o governo do estado de Delhi a estabelecer uma estrutura participativa e interativa chamada *Bhagidari*. Essa expressão significa, literalmente, associação ou colaboração, e se transformou no símbolo do processo de renovação da cidade de Delhi. Essa experiência tem permitido um processo baseado no diálogo entre governo e cidadãos, a fim de encontrarem soluções conjuntas que melhorem a qualidade de vida da cidade.

Objetivando capacitar tanto a população quanto os funcionários do governo em assuntos cívicos, o governo de Delhi mobilizou a sociedade em treinamentos, por meio da metodologia *Large Group International Events (LGIE)*, conhecida como ‘Oficinas Bhagidari’. São grupos formados por 300 a 400 pessoas, que trabalham em conjunto, cujos

temas abrangem desde questões envolvidas em abastecimento de água e energia, saneamento básico, serviços comunitários, segurança, meio ambiente e programas de inclusão da mulher na tomada de decisões políticas. A força de trabalho feminina, em Delhi, é de 36 % em relação ao total de trabalhadores. A iniciativa contou com o apoio de vinte Associações de Moradores para o Bem-Estar e atualmente a mobilização envolve mais de 1.300 grupos de cidadãos constituídos por quase 5 milhões de pessoas. Os recursos financeiros investidos no projeto em sua fase inicial (2002-2004) somaram US\$ 2,3 milhões, provenientes dos cofres públicos (BLP, 2011).

As Oficinas *Bhagidari* têm auxiliado no fortalecimento da estrutura democrática, cujas redes e associações converteram-se nos principais agentes de representação local e se conectam pelos espaços de convivência, como as Associações de Moradores para o Bem Estar e Grupos Rurais, dentro de uma proposta de trabalho concreta, que consiste em entender os assuntos de interesse comum e negociar com os representantes do governo as questões que impedem o desenvolvimento dos serviços públicos, criando soluções conjuntas, que sejam factíveis, a fim de melhorar a qualidade de vida e do ambiente (BLP, 2011).

A origem ao projeto ocorreu com a tomada de consciência, do próprio governo, da sua incapacidade para solucionar as questões relacionadas à degradação ambiental ocasionadas pela inexistência de infra-estrutura de saneamento básico; falhas na coleta de lixo, ruas e estradas congestionadas por animais, veículos leves e pesados; contaminação de solo, rios e ar ocasionados por veículos e indústrias.

A administração pública estava desacreditada pela população devido às inúmeras tentativas fracassadas na solução dos problemas pelos mecanismos tradicionais. A primeira providência foi o estabelecimento de prioridades para os programas, a partir de consultas efetuadas com diversos grupos da população, associações industriais, comerciais e rurais, ONGs, servidores públicos, Conselho Municipal, Departamentos de Polícia, do Meio Ambiente e Educação. Os assuntos foram classificados na seguinte prioridade:

- a) gestão do abastecimento de água;
- b) reciclagem de águas pluviais;
- c) conservação de água e energia;
- d) distribuição de eletricidade;
- e) recolhimento de impostos;
- f) parques comunitários e espaços públicos;
- g) separação e controle de resíduos sólidos;
- h) planificação das áreas verdes;

- i) controle da contaminação e poluição do ar;
- j) prevenção à criminalidade;
- k) proteção aos idosos;
- l) valorização da mulher;
- m) campanhas de conscientização ambiental para crianças e adolescentes.

O primeiro objetivo foi desenvolver um diálogo entre as lideranças e com a participação da comunidade, a fim de propor soluções aos problemas, inclusive efetuar mudanças na administração pública, no meio ambiente, nos serviços públicos e educacionais de Delhi. Um segundo objetivo foi valorizar a mulher e capacitá-la para participar de forma igualitária na sociedade.

A partir de julho de 2001, o projeto foi descentralizado aos nove distritos, que trabalham subordinados ao departamento central, em Delhi. Esses centros-modelo proporcionaram informações e os recursos necessários para o detalhamento dos planos de ação. As primeiras oficinas apresentaram, como resultado, um efeito multiplicador das ações de cidadania e, atualmente, a *Iniciativa Bhagidari* se constitui de uma estrutura organizacional formal para a tomada de decisões da população, lideradas por um servidor estatal que coordena e consolida o trabalho dos *bhagidars*, designação genérica atribuída aos cidadãos que se capacitaram por meio das Oficinas Bhagidari (BHAGIDARI, 2011).

Os resultados das ações foram reconhecidos como positivos e sustentáveis pela UN-HABITAT (2012), que se baseou em pesquisa realizada com a população. O resultado demonstrou que o programa foi aceito por mais de 50 % dos moradores. Com o apoio e a orientação do governo da Índia, o programa Bhagidari tem sido adequadamente acompanhado e documentado desde seu início. Foi criada uma publicação semestral a fim de divulgar os resultados dos programas, que se encontra na terceira edição. O programa Bhagidari tem sido muito elogiado dentro e fora do país e o governo da Índia pretende expandir esse programa aos demais 28 estados, adaptando-o às necessidades locais.

Considerações Finais

Os casos estudados de experiências de gestão participativa para o desenvolvimento humano e inclusão social nas metrópoles abordaram experiências bastante distintas em suas motivações, contextos culturais, orientações políticas, estágio de desenvolvimento sócio-político, importância econômica no ambiente global e especialmente nas questões que deram origem aos projetos.

Das cinco cidades estudadas, apenas Baltimore (EUA) e Cingapura (Ásia) apresentaram semelhanças em seus projetos estratégicos, cujos objetivos estão voltados para o desenvolvimento de pólos de alta tecnologia, a fim de promover o desenvolvimento econômico em dimensões globais.

No caso de Baltimore (EUA), as articulações são promovidas pela *Downtown Partnership of Baltimore* (DPB), corporação não-lucrativa dedicada a transformar e preservar continuamente o centro da cidade. O papel dessa corporação é atuar como uma espécie de síndico do centro da cidade, a fim de transmitir à população moradora o sentimento de que é o mais importante local da cidade para se investir, trabalhar, morar e se divertir. Transmitem, portanto, uma atitude de defensores do centro da cidade e articulam parcerias entre empresas e governos, a fim de identificar necessidades, desenvolver estratégias, aperfeiçoar o policiamento público por meio de programas de treinamento e aquisição de equipamentos e implantam programas para fortalecer a economia local. A gestão financeira do centro da cidade também é de responsabilidade da DPB. A prestação de contas está disponível para todos os cidadãos interessados em obter detalhes sobre a origem das receitas e como são alocados os recursos (DOWNTOWN, 2011).

Os outros três casos: Prenzlauer Berg (Berlim, Alemanha), Lima (Peru) e Delhi (Índia) apresentaram características bastante distintas nas problemáticas que deram origem aos projetos. O caso de Berlim é notável pela assimilação do modelo capitalista de renovação de cidades, como observam Bernt e Holm (2002). Esse projeto significou uma experiência de mudança fundamental nas concepções da sociedade berlinense, pela adoção de práticas ocidentais de renovação de cidades em contexto cultural tão distinto da cultura anglo-saxônica, porém, concluem que tais práticas podem ser bem adaptadas.

A questão da valorização dos espaços e dos edifícios recuperados em Prenzlauer Berg parece ter sido a motivação principal da população, tendo em vista que os recursos financeiros para os projetos são obtidos dos próprios moradores por meio de financiamentos de longo prazo. O sucesso da articulação parece estar associado, prioritariamente, aos interesses da sociedade em valorizar seus imóveis e seus entornos, bem como aos valores culturais da população para se recuperar uma área rica em memória cultural e histórica.

Os projetos de Lima (Peru) e Delhi (Índia) parecem estar voltados aos objetivos declarados nas normas institucionais sobre as melhores práticas da UN-HABITAT: a erradicação da pobreza no mundo, a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. No caso de Lima, a mobilização dos atores para a construção de parcerias eficazes na erradicação do comércio informal do centro da cidade é muito significativa,

devido à ausência de tradição democrática da população e os longos períodos de regimes políticos autoritários no país, pelo menos desde 1968. O fato se torna mais curioso pela descrença do poder público nas ações propostas pela sociedade civil, que desempenhou um papel importante na articulação do processo, revertendo a motivação da esfera estatal, que destinou quase que a totalidade dos recursos financeiros necessários para o projeto.

A experiência em Delhi (Índia) também traz contribuições significativas para a compreensão das experiências participativas em países emergentes. O projeto Bhagidari mobilizou, em apenas três anos, 5 milhões de pessoas em treinamentos cívicos, ao custo de U\$ 0,16 / pessoa, na promoção dos projetos de renovação urbana. A intensidade e rapidez com que se deu a mobilização popular podem ser decorrentes da aquisição de *empowerment* pela população, apoiada pela liderança carismática em torno figura emblemática de Ghandi (1869-1948). Assim, pode-se concluir que o processo de gestão participativa nas áreas metropolitanas volta-se, muitas vezes, para a melhoria das condições de vida da população local.

Paralelamente aos projetos estratégicos para o desenvolvimento econômico das metrópoles, vale destacar a importância da gestão participativa, que aproxima os diversos segmentos do governo racionalizando recursos e podem contribuir para que a sociedade adquira *empowerment* e promova o exercício da cidadania. A criação de mecanismos, que promovam mudanças na relação entre o Estado e sociedade civil, pode levar as comunidades a reconhecerem os projetos como seus, aumentando a consciência de pertencimento ao local e de proteção das suas realizações coletivas.

As modelagens organizacionais que se formam nas experiências de gestão participativa das metrópoles ainda não apresentam um quadro teórico totalmente consolidado. Contudo, é possível afirmar que tais arranjos congregam contribuições parciais, feitas por muitos indivíduos, cujas identidades são definidas por suas relações sociais. Um trabalho profundamente social em que a dispersão e o significado de uma modelagem não são facilmente controlados, pois as modelagens não criam sistemas sociais, mas são criadas por eles.

Referências

BHAGIDARI of Delhi Government. **Department of Information Technology**, Govt. of NCT of Delhi, 2011. Disponível em: <<http://www.delhigovt.nic.in/bhagidari.asp>>. Acesso em: 27 out. 2010.

BERNT, M. & HOLM, A. Gentrification in East Germany: the case of Prenzlauer Berg. **Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften**. Vol. 41, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/en/02bernt.html>>. Acesso em: 26 out. 2010.

BLP. **Best Practices and Local Leadership Programme**. Portal institucional, 2011. Disponível em: <<http://www.bestpractices.org/2008awardwinners.html>>. Acesso em: 26 out. 2010.

BORJA, J. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, T. (Org). **Gestão Contemporânea. Cidades Estratégicas e Organizações Locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996. pp. 79-99.

CAPPELLIN, P. Empresa, Empresários e Globalização. In: KIRSCHNER, A. M.; GOMES, E. R.; CAPPELLIN, P. (Org). **As Organizações Empresariais Brasileiras e a Responsabilidade Social**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**, Volume I. Trad. Roneide Venancio Majer. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, B. S. **O Gerente Equalizador. Estratégias de gestão no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CINGAPURA. **Modern Singapore**. Disponível em: <<http://www.singap.co.uk>>. Acesso em: 17 mai. 2010.

DELHI. **Dte of Economics & Statistics. Office of Chief Registrar** (Births and Deaths). Govt. of NCT of Delhi. Disponível em <<http://des.delhigovt.nic.in>>. Acesso em: 27 mai. 2011.

DOWBOR, L. O Poder Local diante dos Novos Desafios Sociais. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. Edição especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), 1999. pp. 3-23.

DOWNTOWN Partnership of Baltimore. **A Dynamic Non-Profit Corporation**, 2011. Disponível em: <<http://www.godowntownbaltimore.com>>. Acesso em: 26 mai. 2010.

FISCHER, T. (Org). **Gestão Contemporânea. Cidades Estratégicas e Organizações Locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

GIL, A. C.; OLIVA, E. & SILVA, E. C. Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração. In: XXI ENCONTRO DA ENAMPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 22-26 setembro 2007.

HALL, P. A Cidade do Empreendimento. In: _____. **Cidades do Amanhã**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1988, pp. 405-428.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Portal institucional**, 2011. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

KLINK, J. J. **A estruturação de um novo regionalismo**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001. cap. 2. pp.10-51.

KNIGHT, P. T. **Cingapura, Ilha Inteligente**. Banco Hoje. n. 154, janeiro 2002. Disponível em: <<http://www.tedbr.com/publicacoes/bancohoje154.htm>>. Acesso em: 10 out. 2009.

LE GOFF, J. **Por Amor às Cidades: Conversações com Jean Lebrun**. Trad. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1996.

LEGISLATIVE Session: Investing in Digital Harbor. **Taking Care of Business: City of Baltimore, Maryland, USA**. January 9, 2011. Disponível em <<http://www.baltimorecity.gov>>. Acesso em: 26 dez. 2010.

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D. & BIDERMAN, C. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

OHMAE, K. **O Fim do Estado Na o. A Ascensão das Economias Regionais**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLSON, M. **A Lógica da A o Coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Trad. Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1971.

PORTER, M. E. **Competi o (on competition): Estratégias Competitivas Essenciais**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra, 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

RATTNER, H. Sobre Exclusão Social e Políticas de Inclusão. **Revista Espaço Acad mico**, Ano II, n. 18, Novembro 2002. pp. 9-23.

ROLNIK, R. **O que   cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANCHEZ, F. **A reinven o das cidades para um mercado mundial**. Chapecó (SC): UNOCHAPECÓ, Argos, Editora Universitária, 2003.

SCHIVARTCHE, F. Berlim - 15 anos depois: Bairro   símbolo da Berlim unificada. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 25 de novembro 2004. Caderno de Turismo.

UN-HABITAT, United Nations Human Settlement Programme. **Portal institucional**. Disponível em: < <http://www.un-habitat.org>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

VIEIRA, M. M. F. & CARVALHO, C. A. (Org). **Organiza es, Institui es e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

WORLD BANK, **Working for a World Free of Poverty**. Base de Dados. Disponível em: <http://data.worldbank.org/brazilian-portuguese?cid=GPDptbr_1>. Acesso em: 26 mai. 2011.