

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E A GESTÃO DE CIDADES: UM NOVO CAMPO DE CONHECIMENTO PARA UM DEBATE INTERDISCIPLINAR

JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR¹

A PROPOSTA DESTE ARTIGO É DISCUTIR A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e por meio deste instrumental conceitual discutir a gestão de cidades numa perspectiva interdisciplinar. Considerando que a administração política é responsável pela gestão de macroprojetos que têm como finalidade o bem-estar coletivo, a discussão teórica incorpora a perspectiva interdisciplinar no debate sobre a gestão de cidades no contexto de uma nova configuração do desenvolvimento urbano.

Este trabalho é fruto de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, na qual foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias além de levantamento bibliográfico sobre a temática.

Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos, que, junto com um grupo de pesquisa, lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política (que determina o que fazer a partir das demandas coletivas) e a da economia/administração profissional (que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação, e a partir deste, dos projetos em outras dimensões territoriais).

*Mestre em Gestão e Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), professor do Departamento de Estudos Organizacionais da Escola de Administração da UFBA, professor da Uneb, *campus* XI, e-mail: jpo@uol.com.br.

Ainda, em relação ao referencial teórico, contamos com os clássicos na área do direito à cidade como: Henri Lefebvre, Manuel Castels e as autoras contemporâneas: Ermínia Maricato e Raquel Rolnik que analisam as cidades, a partir da sobreposição dos interesses do capital, dos movimentos sociais urbanos e as perspectivas de uma nova configuração urbana que aponte para cidades sustentáveis, mais justas e com participação popular.

Portanto, este trabalho tem como objetivo colaborar com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que buscarão contribuir para o delineamento do perfil do atual modelo de gestão de cidades e compreender os limites, desafios e as potencialidades da administração política no sentido de qualificar e modernizar esta gestão numa perspectiva contemporânea, levando em consideração a promoção humana e o desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental. Para cumprir o desafio posto, este artigo, então, divide-se em seis seções: Introdução, A construção do conceito de Administração Política, A cidade sob um olhar interdisciplinar, Os movimentos sociais e a cidade, Uma nova configuração do desenvolvimento urbano e Considerações finais.

A construção do conceito de Administração Política

A construção do conceito de Administração Política é uma trajetória coletiva liderada pelo professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA) que inclui a Prof.^a Elizabeth Matos Ribeiro, então sua assistente de pesquisa, os professores Fabrício Vasconcelos Soares, Eduardo Fausto Barreto, alunos da pós-graduação da mesma instituição, destacadamente: Francisco Barqueiro Vidal e Mônica Matos Ribeiro, além dos alunos de graduação, especialmente os da turma do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento do ano de 2000. Mais recentemente temos, também, a contribuição de professores da Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre outras instituições que têm colaborado no sentido de ampliar e consolidar as discussões em torno deste novo campo de conhecimento em administração.

Ainda em 1993, Reginaldo Souza Santos e Elizabeth Matos Ribeiro escrevem um artigo para a *Revista de Administração Pública (RAP)* da FGV/RJ, intitulado “A administração política brasileira”. Para esses autores, a preocupação fundamental era saber qual foi o modelo de gestão que o país adotou no sentido de retomar o crescimento econômico e, sobretudo,

como o modelo compreendia as relações intergovernamentais e as relações entre o Estado e a sociedade (Santos & Ribeiro, 1993).

A discussão sobre a Administração Política é, antes de tudo, um resgate do elemento epistemológico, é pensar sobre a questão da administração como um campo disciplinar, seu objeto, seu método de investigação, etc. Entre os administradores contemporâneos, percebe-se que há preocupação de debater uma questão elementar e pouco densa formulada pelos chamados clássicos da administração: a administração é uma arte ou uma ciência? Então, buscando alicerces e aprofundamento nessa investigação, Santos vai reler os clássicos da administração. Nessa incursão, o autor constata as contribuições da escola neoclássica da economia para o surgimento da administração como campo do conhecimento que nasce num ambiente de crise do capitalismo, entre o final do século XIX e a constituição dos fundamentos da microeconomia. Os primeiros estudos da administração, como assinala Santos, vão surgir, portanto, nesse ambiente intelectual como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, se materializando por meio da obra *Princípios da administração científica*, escrita por Frederick Winslow Taylor.

Desde então, a administração nunca perdeu de vista sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações, desenvolvendo técnicas cada vez mais aprimoradas para o aprisionamento e alienação do trabalhador em relação aos requisitos do aumento da produtividade de seu trabalho e fidelidade à organização e ao seu patrão, em última instância” (Santos, 2001).

Como observa Santos, para Taylor o estatuto de cientificidade para a administração estaria na capacidade que essa teria de generalização dos seus princípios e leis ou como diz o próprio autor: “Esperamos, contudo, ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares, na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos” (Taylor, apud: Santos, 2001).

Santos continua sua incursão pelos estudiosos da administração tentando encontrar elementos para o debate em torno da epistemologia, objeto e o método, aliado a isso ele vai buscar pistas e elos perdidos na construção do conceito de Administração Política. De maneira geral conclui que “o curso de administração, nas atuais circunstâncias, não passa de um amontoado de conteúdos aplicados de outras disciplinas” (Santos, 2001), tais como: ciência política, história, antropologia cultural, sociologia, psicologia social, economia, entre outras.

Depois de Taylor, o autor vai a Dwight Waldo que é considerado um autor destacado da administração, especialmente pelos seus estudos concernentes à Administração Pública. Santos destaca a menção que Waldo faz sobre administração política, mas frustra-se ao perceber que sua abordagem é no sentido das supostas influências da política partidária no curso da administração, reduzindo, portanto, o sentido e a abordagem sobre a administração política. Mais adiante, Santos vai encontrar Dimock. Este autor defende que, na construção do conhecimento, a capacidade técnica deve aliar-se a uma filosofia da administração. “Sua proposição parte do pressuposto de que, por ser uma disciplina/área de conhecimento recente, falta à administração justamente esse suporte filosófico” (Santos, 2001). Mais uma frustração por conta de que aquele autor não foi capaz de avançar em uma reflexão filosófica que pudesse explicar a dinâmica da administração como fenômeno político.

Santos continua sua peregrinação e depara-se com Herbert Simon, que discorre sobre valores éticos e factuais e, às vezes, sobre o bem-estar social (objetivo da Administração Política), como produto da ação do administrador, sobretudo na administração pública; o autor, entretanto, pontua que esse não é necessariamente o objeto da administração, mas apenas um dos objetivos traçados por certo administrador, dentro de uma estratégia específica, em um projeto específico (Simon, apud: Santos, 2001). Simon, também, discorre sobre política e administração, mas o seu enfoque vai trazer novas frustrações, visto que sua preocupação é distinguir a administração da política, criando uma dicotomia baseada num positivismo lógico-formal.

Mas algumas pistas foram encontradas, particularmente em Alberto Guerreiro Ramos, quando ele mostra a preocupação por se organizar e determinar as relações sociais no âmbito sociedade-Estado, o que, para o autor, não é encontrada em modelos de gestão baseados na administração e na economia política, e sim nas ciências sociais que são chamadas para explicar em que consiste o desenvolvimento, assim como os meios para alcançá-lo. Santos (2001) comenta que, embora próximo, Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que “os meios para alcançar o desenvolvimento” representam o conteúdo próprio da administração política, embora esse autor considerasse tênue a diferença entre administração e política.

Ramos adota uma linha mais crítica e vai à busca de um novo arcabouço teórico para uma nova ciência das organizações. Inicia fazendo

uma crítica à teoria das organizações convencionais, por estar baseada numa racionalidade formal/instrumental e, por isso, centrada na economia de mercado. O autor diz que “A sociedade multicêntrica é um empreendimento intencional. Envolve planejamento e implementação de um novo tipo de Estado, com o poder de formular e pôr em prática diretrizes distributivas de apoio, não apenas de objetivos orientados para o mercado, mas também de cenários sociais adequados à atualização pessoal, a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos. . .” (Ramos, apud: Santos, 2001).

Santos destaca, no entanto, que o rompimento de Ramos com os velhos paradigmas não ocorre pelo fato de que esse autor considera como o objeto da administração a organização, ou seja, em vez de criar uma nova ciência da administração, simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas. Para Santos, embora “as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina administração, elas são espaços particulares onde apenas habita o objeto. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração como um campo próprio do conhecimento” (Santos, 2001).

Ainda, como contribuição, Santos (2001, p. 64) inspira-se na economia política; desse modo, se está no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a Administração Política tende a responder pelo “como” fazer, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Aqui, Santos (2001, p. 65) conclui que o objeto da Administração Política é a gestão da materialidade das relações sociais. Então, de um lado, temos a Administração Política e, de outro lado, a Administração Profissional, que é a implementação da materialidade das relações sociais. Para completar o referencial teórico discute-se a noção de temporalidade: uma que se expressa no mandato (tempo administrativo, normativo, burocrático) e outra teórica (que é o tempo técnico necessário para a execução do projeto de nação).

E para entender a Administração Política na perspectiva do processo de desenvolvimento, segundo Santos, temos de colocar a discussão num contexto tridimensional que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica: 1) a própria sociedade; 2) o Estado e 3) o modo de produção que, no nosso contexto, é o capitalismo.

Portanto, para construir um novo projeto de desenvolvimento da nação e levando a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado, em vez de ser instrumentalizado pelo capital, deve ser instrumentalizado, agora, numa outra direção e perspectiva, cumprindo a função de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social.

Na próxima seção, minha intenção é traçar o contexto das cidades na tentativa de mais adiante articular o conceito de administração política com a realidade desta instância territorial.

A cidade sob um olhar interdisciplinar

A temática da cidade no campo da Administração, na maioria dos casos, tem sido discutida dentro dos limites da Administração Profissional circunscrita às demandas da gestão municipal, carecendo, pois, de uma mediação do instrumental teórico da Administração Política. Nos demais campos de estudos disciplinares, entre outros, arquitetura, engenharia, geografia, serviço social e ciências sociais, especialmente na sociologia urbana, essa temática tem sido debatida em suas diferentes matrizes teóricas, com distintos graus de abordagem. Vamos, aqui, escolher a abordagem da sociologia urbana, como uma disciplina capaz de alargar o horizonte conceitual dentro de uma perspectiva interdisciplinar que nos permita desenvolver mais adiante o espaço da Administração Política no debate sobre a cidade. Para fazer um breve levantamento de alguns dos diversos conceitos da sociologia urbana que marcam a discussão sobre a cidade, faremos um recorte, o que significa a escolha de alguns paradigmas e a exclusão de outros, entendendo não ser possível apresentar todas as tendências.

Levando em consideração os autores clássicos, vamos mencionar a contribuição de Marx e Weber. Em Marx e Engels, a cidade é o local da produção e reprodução do capital, produto da sociedade capitalista, e, portanto, parte integrante de processos sociais mais amplos. A cidade capitalista é a representação da miséria e a degradação da classe operária, expressas em *O capital* (Marx, 1990).

Esses autores defendem a ideia de que “a história de qualquer sociedade até nossos dias é a história da luta de classes” (*Manifesto comunista*, 1848); decorre daí, então, a concepção do papel histórico e estratégico que eles atribuem à cidade industrial, no século XIX, como lócus da luta de classes. A cidade é o espaço de ascensão revolucionária da burguesia, a cidade é, também, o espaço onde se evidencia a exploração dos trabalhadores

e onde, dialeticamente, tal exploração será superada, por meio da revolução operária.

Já Weber (1999) traz outro campo teórico que pensa a cidade a partir do conceito de tipo-ideal.² Esse autor destaca o papel que a cidade desempenha na emergência do capitalismo moderno e da racionalidade que o atravessa em todas as suas esferas. Para Weber (1999, p. 35), a cidade é precondição da existência do capitalismo e pressuposto de seu desenvolvimento.

Weber (2004) reúne um conjunto de estudos sobre a Antiguidade, sobre a ética protestante e o espírito do capitalismo e sobre a moral econômica das grandes religiões. Esses estudos mostram como se desenvolveu a cidade medieval, o que implicou compreender o papel da cidade no desenvolvimento do capitalismo moderno. Ainda em relação aos clássicos, não poderíamos deixar de mencionar Durkheim (1970), que se interessa indiretamente pela cidade graças à atenção que concede à morfologia social. A sua referência é a análise da sociedade à disposição, em determinado território, de uma massa de população de certo volume e densidade, concentrada nas cidades ou dispersa nos campos, que, servida por diferentes vias de comunicação, estabelece diferentes tipos de contato.

Os preceitos teóricos e o alto grau de abstração e de generalidade presentes no pensamento dos clássicos da sociologia opõem-se à abordagem largamente empiricista que marca a Escola de Chicago. Este será o primeiro círculo de pensamento a tomar a cidade como seu objeto de investigação, rendendo a essa escola os créditos pela criação da Sociologia Urbana. Os autores desta escola advogavam a ideia da existência de um urbano *per se*, orientada pelos conceitos de ecologia humana. A teoria sobre a ecologia humana e as áreas naturais pressupõe uma analogia entre o mundo vegetal e animal, de um lado, e o mundo dos homens, de outro lado. Utiliza os conceitos de competição, processo de dominação e processo de sucessão para explicar tal similaridade. A cidade é compreendida por meio de um referencial de análise analógico que se baseia na ecologia animal, identificando, portanto, a Escola de Chicago como Escola Ecológica.

Outra corrente da sociologia urbana, liderada pelos franceses, considera que o urbano deveria ser pensado como espaço socialmente produzido, assumindo distintas configurações de acordo com os diversos modos de

² Na sua forma típica ideal, a cidade caracteriza-se por se constituir como mercado e por possuir autonomia política.

organização socioeconômica e de controle político em que está inserido. Outras categorias são consideradas: as relações de produção, consumo, troca e poder e a interação entre elas que se manifesta no ambiente urbano.

Tal abordagem expressa o descontentamento dos neomarxistas franceses com a ideia defendida pela Escola de Chicago de que haveria um urbano *per se*, a partir do qual seria possível explicar toda uma série de fenômenos sociais (Valladares & Freire Medeiros, 2001). Mas, por outro lado, aproxima-nos dos conceitos de Administração Política na perspectiva da gestão das relações sociais de produção.

Autores como Castells, Lojkin, Ledrut e Lefebvre ligados ao que se convencionou chamar de sociologia urbana francesa propuseram, no final da década de 1960, novos marcos para a renovação da reflexão sobre a cidade. Buscou-se a politização da questão urbana e, assim, surgem novas questões: os movimentos sociais urbanos, os meios de consumo coletivo, a estruturação social do território na sociedade capitalista e o papel do Estado na urbanização (Gonçalves, 1989).

A década de 1960, então, vai ser caracterizada por um confronto entre uma sociologia urbana de cunho ecológico e uma “nova sociologia” preocupada com o urbano de forma mais abrangente. Enquanto isso, no Brasil, essa mesma década marca o próprio surgimento da sociologia urbana como disciplina especializada. No que pese os esforços isolados de pesquisa e reflexão sobre pequenas comunidades urbanas, a sociologia brasileira só aparece, de fato e de direito, como uma “ciência do urbano” com a publicação, em 1968, do livro *Desenvolvimento e Mudança Social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*, de J. B. Lopes, inaugurando os esforços de reflexão sociológica sobre a relação entre desenvolvimento industrial, falência do modelo patrimonial e urbanização (Valladares & Freire Medeiros, 2001).

Os autores brasileiros Francisco Oliveira, Paul Singer, Maria Célia Paoli, Manoel Tosta Berlinck foram os responsáveis por pesquisas pioneiras, como as que demonstram que a marginalidade³ resulta não de um problema de integração social, mas de uma questão estrutural: a preservação da pobreza ocorre através de mecanismos institucionais que nada têm de “marginais” ao sistema.

³ Paradigma que fornece explicações veladamente funcionalistas à desigualdade socioeconômica nas cidades.

Seguindo esta linha de pensamento, temos mais adiante as noções de “espoliação urbana” (Kowarick, 1979) e de “periferização” que orientam novas pesquisas. Destacando-se, a partir daí, a dimensão política da urbanização e proliferando-se os estudos sobre a dupla espoliação sofrida pelas classes populares — como força de trabalho subjugada pelo capital e como cidadãos submetidos à lógica da expansão metropolitana que lhes negava o acesso aos bens de consumo coletivos.

Nesse sentido, foi o pensamento de Marx, entre os clássicos, o que mais influenciou a produção sobre a cidade, sobretudo pelo viés da sociologia urbana francesa. Entretanto, a Escola de Chicago também exerceu grande influência entre os pensadores brasileiros. Sua herança foi marcante notadamente na Antropologia Urbana, que até hoje trabalha com os métodos e alguns conceitos da Escola de Chicago. Nos anos 1980, foram os preceitos da sociologia urbana francesa que marcaram como pano de fundo teórico e como início dos estudos sobre as contradições urbanas, sobretudo o estudo da grande novidade temática da década: os movimentos sociais urbanos, tema este que trataremos na próxima seção deste artigo.

Hoje, a temática da globalização está presente nos estudos sobre as metrópoles brasileiras, prevalecendo a visão da cidade como uma estrutura social polarizada, dual, em que o espaço dos ricos contrapõe-se ao dos pobres. Visão resultante da globalização das economias urbanas. O que se depreende como destaque à reflexão contemporânea sobre a cidade é que ela se torna cada vez mais ampla e interdisciplinar, abrindo, portanto, espaço para discuti-la à luz da Administração Política.

Os movimentos sociais urbanos e a cidade

A abordagem relativa aos movimentos sociais será tematizada a partir do arcabouço teórico do intelectual espanhol Manuel Castells. Os movimentos sociais urbanos vão (res)surgir nos anos 1970, a partir das lutas reivindicativas, como respostas, ao mesmo tempo, de infraestrutura e serviços urbanos e a falta de liberdades democráticas, vivenciadas na época por conta da vigência, aqui no Brasil, do regime militar.

Também na Europa, notadamente na Espanha, esse vai ser um momento de afirmação dos movimentos sociais urbanos, igualmente denominados de movimento cidadão. Esse movimento, segundo Castells, representou, de fato, o despertar da sociedade espanhola numa multiplicidade de dimensões.

Associações de vizinhos, comitês de usuários, organizações de consumidores, associações de donas de casa, grupos de mulheres, clubes juvenis, associações de aposentados e pensionistas, organizações de comerciantes, associações de paraplégicos, grupos excursionistas e esportivos, entidades cívicas, centros culturais, associações de defesa dos patrimônios artísticos e tantas outras formas de reunião de atividade de expressão, que iam negando, praticamente dia a dia, o silêncio imposto pela repressão policial e a passividade que tem em dia uma sociedade baseada na ausência de democracia (Castells, 1989).

O autor espanhol evidentemente está se referindo ao período dominado pelo regime franquista,⁴ em seu país. Para Castells (1989, p. 46), os movimentos sociais urbanos vão beber na fonte do movimento operário, compreendido, aqui, de uma perspectiva marxista, como o verdadeiro motor da luta contra a ditadura e espinha dorsal da oposição democrática ao regime franquista.

Mas, a partir da criação dessa base, era absolutamente necessário ampliar o leque de classes sociais, de reivindicações econômicas e de objetivos políticos, para que as coisas mudassem tanto no nível da vida cotidiana, como nas formas políticas institucionais. E esse foi o papel histórico cumprido pelos movimentos sociais urbanos.

Embora as principais lutas e a organização mais ampla tenham ocorrido nos bairros operários das principais cidades espanholas, o conjunto da sociedade sentiu-se, cada vez mais, atingido por um movimento que exigia a contraposição das necessidades sociais aos lucros dos monopólios e a expressão espontânea dos moradores ao autoritarismo burocrático-militar (Castells, 1989).

Os movimentos sociais urbanos vão surgir num ambiente de crise do capitalismo avançado, constituindo-se em múltiplos atores, numa infinidade de expressões sociais que lutam, organizam-se e tomam consciência, na tentativa de provocar transformações da vida cotidiana.

Castells (1989) enfatiza que os movimentos sociais urbanos estão enraizados na evolução da contradição dos elementos que configuram nossas sociedades em sua relação dialética: O capital monopolista e suas tendências à crise, expressadas numa crise urbana cada vez mais profunda; as

⁴ *Franquismo* é um termo relativo a um regime totalitário que teve vigência na Espanha, entre os anos de 1938 a 1975, comandado pelo general Francisco Franco.

classes sociais e sua luta em defesa dos seus interesses, que se prolonga em luta política de classes; enfim, o Estado e as formas mutantes de representação, repressão e de negociação de interesses sociais que o constituem.

A crise urbana conhecida por experiência própria pelos habitantes das grandes cidades advém da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana, da moradia às escolas, passando pelos transportes, ainda áreas verdes, etc. Portanto, a concentração espacial dos trabalhadores em grandes cidades e áreas metropolitanas de dimensão cada vez maior determina, por sua vez, a concentração e interdependência crescente do conjunto de meios de consumo que lhe são necessários.

Essa demanda ocorre tanto no que se refere ao consumo individual (produtos distribuídos no mercado de forma fracionada) como ao consumo coletivo de bens e serviços indivisíveis, que correspondem à maioria dos serviços urbanos: educação, moradia, transportes, saúde, áreas verdes, centros culturais, etc. (Castells, 1989).

Castells (1989, p. 57) ressalta, ainda, na esteira desse processo, a crescente interdependência das unidades de produção e de gestão, tanto em seu aspecto econômico como em seu aspecto técnico, conduzindo à criação de um verdadeiro complexo econômico-social, que constitui a estrutura urbana dessas unidades de atividades e de residência, que são as cidades.

A crise urbana e sua politização, a partir da intervenção contraditória do Estado, tornam-se ainda mais profundas em razão da crise estrutural que atravessa o sistema capitalista nos últimos anos. De fato, não podendo atender ao conjunto das demandas sociais, o Estado concentra seus investimentos naquelas funções urbanas necessárias ao funcionamento do polo dominante, isto é, do capital. Ao passo que permanecem afastadas as necessidades habitacionais, de transportes e equipamento social da população (Castells, 1989).

No entanto, Castells (1989) argumenta que as pessoas resistem ao processo de individualização e atomização, tendendo a agrupar-se em organizações comunitárias que, ao longo do tempo, geram um sentimento de pertencimento e, em última análise, em muitos casos, uma identidade cultural, comunal.

Para tanto, o autor apresenta a hipótese de que para que isso aconteça, faz-se necessário um processo de mobilização social, isto é, as pessoas

precisam participar de movimentos urbanos, pelos quais são revelados e defendidos os interesses em comum, e a vida é, de algum modo, compartilhada e um novo significado pode ser produzido (Castells, 1989).

Nesse aspecto, a movimentação dos diversos fatores sociais, ou seja, o movimento ecológico, feminista e racial, direitos civis e humanos, entre outros, cumprem importante papel de mobilização na configuração de um novo movimento social urbano que transcende à questão de classe, mas está comprometido com as lutas contra as desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, raciais e de gênero.

A expressão desse novo movimento social tem reflexos na intensa mobilização urbana social, vivida, a partir dos anos 1960, no Brasil, com as chamadas reformas de base. Já na década de 1970, foram gestadas mobilizações em torno das lutas e dos protestos urbanos num contexto específico da história da sociedade brasileira. Durante esse período, esses movimentos caracterizam duas fases diferentes e complementares entre si.

Têm início as reivindicações nos bairros em torno de questões mais pontuais e menos politizadas, diferente da segunda fase, na qual assumiram uma pauta mais política e abrangente sobre a conjuntura na qual estavam inseridos. Destacamos esses momentos como fundamentais para, mais tarde, estabelecer-se o processo de redemocratização do país. Por essas e outras razões, os movimentos urbanos tornaram-se relevantes para a análise dos processos históricos da política urbana brasileira.

Os movimentos sociais urbanos eram constituídos por entidades que somavam favelados, moradores de loteamentos clandestinos e um contingente vasto e variado de camadas populares. Congregados em torno de entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa, reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde ou saneamento (Kowarick, 1993).

Nos anos 1980, a temática da participação social vai ganhar força como um ponto de pauta na agenda política das elites políticas, representando, de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo e, de outro lado, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais — novos ou velhos — e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos (Gohn, 1997).

Nesse período, desenrola-se a transição democrática entre o fim do governo militar e o surgimento de um regime de Estado de direito. Aos

poucos, os movimentos foram se tornando interlocutores privilegiados do Estado, na esteira da redemocratização, construindo, assim, novas formas de representação na sociedade. Novos desafios, então, foram postos pelas novas formas de relação do Estado com os movimentos sociais organizados.

Surge, nesse processo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em meados dos anos 1980, e com ele o País incorpora a Função Social da Propriedade e o Direito Social à Moradia trazida pela Constituição Federal de 1988, o que mais adiante vai se desdobrar na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentando a Política Urbana, com base nas diretrizes do Direito à Cidade e da sua Gestão Democrática.

Nos anos 1990, a agenda dos movimentos ganha novo contorno com a então recém-aprovada Constituição Federal, de 1988. Dois aspectos colaboraram para essa mudança: 1) foram eleitas, em algumas cidades, gestões com um perfil considerado progressista, mais identificado com os princípios da reforma urbana; 2) e boa parte dessas gestões municipais, as lideranças dos movimentos sociais foram absorvidas ao aparato governamental. Além disso, a aplicação dos mecanismos participacionistas da nova constituição motivaram a atuação dos militantes desse movimento em espaços institucionais, a exemplo do que ocorreu com os conselhos de gestão de uma maneira geral e em particular com o conselho das cidades, organismo constituído na esteira do processo de discussão na elaboração da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano, assunto que trataremos a seguir.

Uma nova configuração da Administração Política do desenvolvimento urbano

A discussão sobre a administração das cidades envolve também a compreensão dos mecanismos do desenvolvimento urbano representados pelas questões de: habitação, saneamento básico, mobilidade (transporte urbano e trânsito), regularização fundiária e planejamento territorial. Portanto, colocar a cidade como protagonista na concertação de um projeto de nação tendo como lastro teórico/metodológico a Administração Política é um desafio que, em boa medida, depende de uma análise crítica do atual modelo de desenvolvimento urbano e a busca da superação dos seus limites e a conquista de novos horizontes.

O Brasil, hoje, é um dos países mais urbanizados do mundo. O índice é de quase 82% da população do país vivendo na zona urbana. Esse crescimento em direção às cidades se deu, em boa medida, por falta de política

pública de controle de uso e ocupação do solo. Tal circunstância acarretou uma série de problemas: falta de saneamento, déficit habitacional, transporte desordenado, trânsito caótico e ocupação e uso irregular do solo.

Diante desse contexto e em resposta às demandas dos movimentos sociais urbanos e, em especial, ao movimento nacional pela reforma urbana e também às instâncias estaduais e municipais de planejamento urbano, foi constituído o Ministério das Cidades e junto a ele a Conferência Nacional das Cidades⁵ e o Conselho Nacional das Cidades⁶ como instrumentos institucionais com o propósito não só de acompanhar a ação governamental, mas, sobretudo, de formular política pública para o desenvolvimento urbano no país. Em 2003, foi realizada a 1.^a Conferência Nacional das Cidades com o lema “Reforma Urbana: Cidade para todos” e criado o Conselho das Cidades (ConCidades), empossado em 2004.

A partir daí, as conferências ocorreram em um número expressivo de cidades e em todos os estados, por meio das conferências municipais e estaduais, nas quais as propostas fruto desses debates foram encaminhadas para a conferência nacional, servindo de base para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como uma política de Estado que visa a nortear as ações dos poderes públicos, nas suas diversas instâncias, e será a plataforma para a formulação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que promova a justiça e a inclusão social.

O Conselho das Cidades, ao longo desse período, tem apontado alguns temas que refletem os principais desafios para implantação do PNDU no país, tais como: habitação e política fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano, participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e metropolitana e financiamento do desenvolvimento urbano. O Conselho ainda promoveu quatro campanhas temáticas, no âmbito da PNDU, que foram discutidas com a atuação e apoio de entidades vinculadas à luta pela refor-

⁵ A Conferência das Cidades é um fórum de discussão e de proposições para a política de desenvolvimento urbano e suas temáticas, no âmbito de cada esfera da Federação, com o objetivo de promover a participação cidadã de setores sociais, tais como: movimentos populares e sociais, sindicatos, entidades empresariais, ONGs, OSCIPs, universidades, entidades profissionais e os demais níveis de governo que intervêm sobre o território.

⁶ O Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador, conforme suas atribuições, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades. O ConCidades tem por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.

ma urbana, são elas: Os Planos Diretores Participativos, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.

Esse processo de conferências descortinou como objetivos gerais para o PNDU os seguintes itens: 1) estabelecer um projeto nacional que promova o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional; a meta é uma ocupação menos desigual do território brasileiro, com maior integração do espaço nacional, sobretudo a partir do reconhecimento da diversidade e do papel das cidades como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e do país; 2) estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, integrando habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, baseadas nas deliberações da 1.^a e 2.^a Conferência Nacional das Cidades e do Conselho das Cidades, considerando o Estatuto da Cidade⁷ (Lei 10.257/01); 3) conter a definição de urbano, rural, cidade, distritos, microrregiões, aglomerados urbanos, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento. Deve incluir, ainda, qualquer outro conceito que seja necessário para a correta interpretação da legislação federal, estadual e municipal; 4) estabelecer diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do Desenvolvimento Urbano, em particular nas matérias de competência comum entre união, estados e municípios; 5) garantir a 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; 6) afirmar que os investimentos públicos em desenvolvimento urbano são de responsabilidade dos entes federados — união, estados, Distrito Federal e municípios e devem ser aplicados para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, para a distribuição de renda e o crescimento econômico com justiça social; 7) propor orientações para que estados e municípios formulem políticas, programas, planos e processos de seleção de projetos, utilizando sistemas de informações e indicadores de livre acesso, para permitir uma análise clara da realidade social e urbana; e que também possibilitem avaliar o impacto das políticas

⁷ Lei que regulamenta o capítulo “Política urbana” da Constituição brasileira. O Estatuto da cidade atribuiu aos municípios a implementação de planos diretores participativos, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos.

e dos investimentos em desenvolvimento urbano, reconhecendo a exclusão territorial de contingentes populacionais que não possuem pleno acesso a bens e serviços urbanos; 8) estabelecer diretrizes para a integração de políticas, planos e programas setoriais que abrangem o Desenvolvimento Urbano, bem como a sua articulação com políticas sociais, ambientais, econômicas, industriais e de infraestrutura; 9) definir diretrizes e prazos para a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, estabelecendo: *a)* o levantamento de necessidades imediatas e futuras da população e a definição de prioridades de curto, médio e longo prazos; *b)* as condições institucionais necessárias para o planejamento e a implementação de programas, projetos e ações no campo do desenvolvimento urbano, o que implica manter órgãos e quadros técnicos capacitados com estruturas físicas e apoio logístico que viabilizem uma gestão profissional e ilibada dos recursos públicos; *c)* uma agenda comum entre a união, estados e municípios para o desenvolvimento urbano.

Em relação à participação e controle social, o processo de conferências tem visado à exigência de compromissos dos diversos segmentos que atuam nesse debate. Dos poderes executivos e legislativos com: *a)* o compartilhamento do poder de decisão com a sociedade na definição das políticas dos investimentos públicos; *b)* o combate às formas de conservadorismo político, clientelismo, interesses particulares e privatistas e a cultura do favor; *c)* o fortalecimento permanente de atores/sujeitos social-políticos autônomos; *d)* a organização de sistemas de informação e estruturas institucionais que proporcionem à população o acesso às informações; *e)* a promoção de um processo contínuo de discussão, negociação e de aprendizado coletivo; *f)* a constituição de espaços, instrumentos, canais ou instâncias de participação da sociedade; *g)* o respeito pelas diferenças de pensamento; *h)* a apresentação de suas propostas de forma clara e transparente; *i)* a promoção da democratização do Estado para torná-lo transparente, descentralizado e assegurando o controle social sobre as ações governamentais.

Das organizações sociais e da população exige compromissos com: *a)* a mobilização das entidades e da população para o reconhecimento das instâncias de participação e para o debate político; *b)* o compartilhamento das informações e das decisões com a população; *c)* a disposição para participar de processos de capacitação de maneira a qualificar as intervenções da sociedade.

No entanto, há uma compreensão de que o mecanismo de participação e o controle social não devem estar circunscritos à instância federal, portanto, os estados e municípios estão sendo pressionados a promover: *a)* constituição democrática de conselhos da cidade, para superar a fragmentação das políticas públicas urbanas, através da integração das áreas temáticas e setoriais (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana); *b)* conferências das Cidades, para possibilitar a participação de todos os segmentos da sociedade, com especial atenção aos mais excluídos, e para eleger os membros dos conselhos das cidades; *c)* articulação de conselhos e canais de participação existentes em cada esfera da Federação, incluindo, também, regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação nas ações e decisões; *d)* a implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e Resolução 25/05 do Conselho das Cidades, tais como debates, audiências públicas; plebiscito, referendos; *e)* canais de participação da sociedade na elaboração de orçamentos públicos, como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e planos de todas as temáticas de forma integrada.

Esse conjunto de medidas visa a dotar as cidades de um aporte técnico-institucional capaz de estabelecer o diálogo com a sociedade e constituir políticas públicas voltadas a resolução dos graves problemas urbanos produzindo/reproduzindo a qualificação das cidades para a construção de um projeto nação, para o nosso País, na perspectiva da Administração Política.

Considerações finais

A construção conceitual acerca da Administração Política, a partir de estudos pioneiros liderados pelo professor Reginaldo Souza Santos (UFBA), está direcionada para uma perspectiva de desenvolvimento vinculado ao projeto nação, portanto, o contexto tratado é o da dimensão do Estado nacional. Trazer essa discussão para o âmbito da cidade pode contribuir para um debate interdisciplinar que procure alternativas teóricas e operacionais para as grandes mazelas vividas pela população urbana em nossas cidades; desde o problema da habitação, a falta de saneamento, as dificuldades de mobilidade e o trânsito caótico, até o desemprego estrutural e a precariedade dos serviços públicos essenciais.

A gestão das relações sociais de produção deve buscar novos patamares que tenham alicerce no empoderamento das populações vulneráveis e

na participação de amplo segmento da sociedade nos destinos das cidades, lócus efetivo da convivência, produção e consumo das pessoas. Os movimentos sociais urbanos têm protagonizado ações nesse jogo de pressões e contrapressões na disputa da cidade que, por décadas, tem sido conduzida pela lógica do capital e da tecnoburocracia e, em ambos os casos, as intervenções, na maioria das vezes, obedece a uma visão pontual e quase sempre voltada para o atendimento dos grandes interesses, relegando o conjunto da cidade à degradação urbana, social e ambiental, como destacaram os clássicos e contemporâneos da sociologia urbana.

Nesse sentido, é preciso resgatar o papel do Estado na sua instância municipal e ir além das ferramentas da Administração Profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica e executiva da área da administração municipal,⁸ buscando na Administração Política uma nova plataforma conceitual/operativa para requalificar o pensar e fazer nossas cidades.

Apostando na radicalização da democracia, salientamos a preocupação de Carlos Nelson Coutinho quando assinalava a insuficiência de Gramsci no sentido de resolver todas as questões diante do desafio democrático: “Não basta contribuir para o fortalecimento da «sociedade civil»; é preciso encaminhar ações das forças democráticas no interior do aparelho do Estado, travando uma luta prolongada e difícil para modificá-lo” (Coutinho, 1986). As instâncias participativas, aqui mencionadas, em que pesem suas dificuldades e limitações apontadas por alguns autores de diversos matizes, podem ser potencializadas para cumprir esse papel e, sendo assim, o Conselho da Cidade é uma proposta que deve ser analisada como uma estrutura articuladora de uma nova gestão das relações sociais que instaure uma concertação cívica que promova a inclusão social e a sustentabilidade ambiental num novo projeto de cidades que necessariamente deverá se articular com um novo projeto de nação.

Referências

- BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: EdUNB, 1993.
- BRASIL. *Estatuto da cidade — guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis-Caixa Econômica Federal, 2001.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

⁸ É importante que o debate sobre a Administração Política alcance a discussão sobre o conteúdo programático das disciplinas e a grade curricular dos cursos de administração, e, em especial, dos cursos de gestão municipal na graduação e pós-graduação.

- COUTINHO, Carlos Nelson. *As esquerdas e a democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DRUCKER, Peter F. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo, Pioneira, 1994.
- DURKHEIM, É. Sociologia e ciências sociais. In: DURKHEIM, É. *Ciência social e a ação*. Lisboa: Bertrand, 1970.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo, Atlas, 1958.
- GONH, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos sociais e educação*. 3.^a ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- KEYNES, John Maynard. As possibilidades econômicas dos nossos netos. In: Szmrecsányi, Tamás. *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- MARX, Karl. *O capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1990.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro, FGV, 1983.
- . *A nova ciência das organizações: uma (re)conceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp, 1997.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de administração política. *Revista de Administração Pública*. Salvador-São Paulo vol. I n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elizabeth M. & CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista de Administração Política*. Rio de Janeiro n.º 1, vol. 2, abr. 2009.
- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabeth M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração Política como campo de conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBa, pp. 19-57, 2003.
- SANTOS, Reginaldo Souza (et al.). Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal. *Revista de Administração Pública, RAP*. Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 1, pp. 7-32, jan.-fev. 2004.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1948.
- VALLADARES, L. & FREIRE-MEDEIROS, B. *Olhares sociológicos sobre o Brasil urbano: o Projeto UrbanData-Brasil*. Texto apresentado no Seminário da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, ago. 2001.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: EdUNB, 1999.
- . *A ética protestante e o espírito capitalista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Resumo

A proposta deste artigo é discutir a Administração Política a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e por meio deste instrumental conceitual discutir a gestão de cidades numa perspectiva interdisciplinar. Este trabalho é fruto de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, em que foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias, bem como levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominados de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política e da economia/administração profissional. Nas conclusões, apontamos a necessidade de resgatar o papel do Estado na sua instância municipal, indo além das ferramentas da administração profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica/executiva da área da administração municipal, buscando na administração política uma nova plataforma teórica/operativa para requalificar o pensamento e ação sobre as cidades.

Palavras-chave: Administração Política. Gestão de Cidades. Interdisciplinar.

Abstract

The proposal of this article is to discuss the administration policy from the management concept of the social relations of production and through this conceptual tools to discuss the management of cities in an interdisciplinary perspective. This work is the result of a qualitative exploratory, which were held on secondary sources and supplemented by primary information and literature on the subject. The theoretical framework, we get the classics of management and sociology: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber and the contemporary author Reginaldo Souza Santos, who along with a research group launched the incursion of a new field of research and studies referred to administration policy, backed by two other analytic dimensions: the political economy and business / professional management. The conclusions pointed out the need to rescue the state's role in its municipal body, going beyond the tools of professional management, characterized by the scholarship and an executive of the municipal administration, in seeking a new policy administration theoretical platform / operating to retrain the thinking and action on the cities.

Keywords: Polical Adminitration. Management Cities. Interdisciplinary.