

FORMAS CONTEMPORÂNEAS DE GESTÃO DAS CIDADES: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E MARKETING PÚBLICO

Maria Joseane de Jesus Serpa¹; Friedhilde M. K. Manolescu²

- 1- IP&D (Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento), UNIVAP (Universidade do Vale do Paraíba) - Av. Shishima Hifumi, 2911 - Urbanova - São José dos Campos/SP - joseane@univap.br
- 2- IP&D (Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento), UNIVAP (Universidade do Vale do Paraíba) - Av. Shishima Hifumi, 2911 - Urbanova - São José dos Campos/SP - frida@univap.br

Palavras-chave: Marketing, Planejamento Estratégico e Planejamento Urbano

Área do Conhecimento: VI - Ciências Sociais Aplicadas

Resumo: A globalização, marcada pela mundialização do ciclo de reprodução do capital, vem impondo às cidades a condição de eliminação de barreiras, a fim de que o capital possa fluir sem obstáculos. Novas experiências têm apontado os termos marketing e planejamento estratégico como alternativas para as cidades se globalizarem e atraírem investimentos. As cidades brasileiras, principalmente as metrópoles e aglomerados urbanos, estão inseridas neste contexto e não há como negar a necessidade de adequarem-se a esse novo processo. Este trabalho quer apresentar o significado dos termos, dentro do contexto do planejamento urbano de cidades, bem como apresentar alguns questionamentos sobre as implicações no uso dessas novas metodologias. Para tanto se utilizou levantamentos bibliográficos e estudos de casos sobre a já aplicação dos mesmos em cidades brasileiras. Pode-se perceber um modismo na utilização de tais termos e, também, que existem proposições metodológicas para aplicação dessas formas de gestão, o que não permite criar um único modelo que possa ser fielmente copiado para aplicação nos municípios.

INTRODUÇÃO

Ribeiro e Santos (1994) alertam para as condições que uma localidade está enfrentando em relação a globalização: "O futuro das nossas Cidades vai depender dos desdobramentos da crise economia por que passa a sociedade brasileira. A globalização e a reestruturação em curso no cenário internacional implicam mudanças nos paradigmas de gestão das cidades, passando-se a exigir eficiência, produtividade e focalização das políticas urbanas. A adaptação de cada cidade a esse novo modelo de gestão vai depender da várias características e condicionantes, entre os quais aqueles decorrentes do sistema político local. Nada indica que tais mudanças signifiquem melhoria da qualidade de vida e maior justiça social. O desafio está em

buscar modelos de políticas que combinem as novas exigências da economia urbana globalizada, a regulação pública da produção da cidade e o enfrentamento do quadro de exclusão social".

As formas contemporâneas de gestão de cidades que têm sido divulgadas para adequar-se ao mundo globalizado apresentam-se sob as denominações de "planejamento estratégico" e de "marketing público". Mas, para que se possa avaliar a condição de uso desses termos é preciso entender qual a função do planejamento urbano em um município.

O Planejamento Urbano teve em seu conceito clássico até a década de 1950 planos e regulamentos para guiar o uso do solo, controlando o crescimento da cidade;

durante as décadas de 1950 a 1970 proliferaram planos diretores, leis de zoneamento e código de obras como forma de planejar o urbano; ao final da década de 1970 as cidades assumem a condição de "máquina de produzir riqueza", onde o eixo central da questão urbana é a competitividade. As cidades competem por investimento de capital, aporte de tecnologia, geração de novos negócios e atração de mão-de-obra qualificada e em contrapartida surge a cidade "legal" x cidade "clandestina" (ocupação ilegal do solo), causando uma exclusão urbanística.

Nesse contexto, Malta (1992), propõe que planejamento urbano consiste em listar os problemas da cidade, definir uma ordem de prioridades na implementação de sua solução e implementá-los com as técnicas adequadas, de acordo com os recursos disponíveis. Mas, isto dará certo se o objetivo for perseguido honestamente, seja pelo governo ou pelos cidadãos. O autor menciona, ainda, que um governo urbano cada vez mais pobre com cidades cada vez mais caras é a realidade que o planejamento tem que enfrentar.

Matus (1997), afirma que o planejamento não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência das nossas ações. O autor considera que o planejamento apresenta dificuldades por ser algo muito complexo, não somente pelo número de variáveis que condicionam o propósito, mas também porque as variáveis são difíceis de imaginar, enumerar e analisar.

Assim, o planejamento urbano apresenta-se como algo complexo e que deve enfrentar a nova realidade, procurando o melhor meio para adequar-se a ela.

O TERMO CIDADE-EMPRESA

Embora a expressão cidade-empresa não seja relacionada como típica do planejamento urbano, ela aparece dentro do repertório do planejamento estratégico de cidades e faz menção ao planejamento empresarial; já que a origem do planejamento estratégico foi em princípio

ligada aos movimentos de guerra e na seqüência muito utilizada pelas empresas na "guerra" pela disputa de mercado.

A composição do termo cidade-empresa possui dois tipos de caracterização. Na primeira é vista como uma consequência imediata da instalação de empresas no Brasil, que construíam verdadeiras vilas para a mão de obra que empregavam; com o passar do tempo, essa realidade foi extinguindo-se e passou-se a ter cidades construídas ou transformadas em função da instalação de empresas, gerando crises no ambiente urbano, devido a oferta de equipamentos públicos ser menor que a demanda.

Como propõe Piquet (1998), a construção de moradia junto aos espaços produtivos é uma prática empresarial historicamente observada tanto nos países de industrialização pioneira quanto nos países de desenvolvimento industrial tardio como o Brasil. Muitas de nossas cidades interioranas, assim como inúmeros bairros hoje integrados às maiores cidades brasileiras, surgiram desse modo.

Na segunda é tida como uma metáfora, onde a cidade estaria transpondo das empresas uma forma estratégica de planejar.

Segundo Oliveira (1995) a base do pensamento e da ação estratégica de hoje em dia estaria baseado na identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de uma empresa em relação ao seu ambiente de ação, assim como no processo de estabelecimento de uma estratégia diante dessas questões, segundo metas e objetivos definidos. Para as cidades, esse "ambiente de ação" tem sua percepção marcada pela consciência de crise do modelo de produção e pela incerteza em relação ao futuro, bem como por um grupo forte de certezas, como a globalização da economia, a inevitabilidade da competição entre cidades e a necessidade de novas relações entre os setores público e privado.

Pode-se constatar que variantes do planejamento estratégico de empresas estão sendo traduzidas e adaptadas para a gestão de cidades, colaborando, assim, para a composição da metáfora cidade-empresa, visão adotada neste material.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Pode-se encontrar uma vasta bibliografia que defina o termo planejamento estratégico em suas várias acepções, onde algumas delas são:

De acordo com Motta (1992) o planejamento estratégico é um processo contínuo e sistemático de antecipar mudanças futuras, tirando vantagem das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação em longo prazo. Portanto é essencialmente um processo gerencial, que se concentra nos níveis hierárquicos mais elevados da organização e que não pode ser concebido como atividade clássica de planejamento, delegável a comissões de grupos de planejamento.

Oliveira (1995) considera que o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente.

Figueiredo (1998) argumenta que um processo de planejamento estratégico serve para integrar a vasta gama de decisões e de ações que a gestão estratégica requer. Quando bem feito, o planejamento fornece à organização um "mapa de estradas" que facilita a iniciativa individual.

Para Fischmann (1995), planejamento estratégico é uma técnica administrativa que, através de análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Vasconcellos Filho (1979) faz considerações como sendo o planejamento estratégico o único método para analisar complexidades do ambiente externo da organização e preparar medidas eficazes para controlar ameaças, inovações tecnológicas e táticas de sobrevivência perante o dinâmico desenvolvimento tecnológico e o processo de obsolescência.

No contexto do planejamento urbano pode-se encontrar outras definições, que na essência sofrem algumas adaptações do planejamento empresarial, já que, se aplicadas ao planejamento urbano, o "campo de ação" não será o mesmo de uma empresa e tampouco os agentes que dão origem à formação da cidade comportam-se da mesma forma.

Castells (2001) destaca que o planejamento estratégico é uma imposição do meio ambiente ao afirmar que a flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração.

Borja (in Lopes, 1998), afirma que o plano estratégico é seguramente a formalização mais acabada da cooperação público-privada.

No Brasil, o planejamento estratégico tem sido uma alusão ao Planejamento implantado em Barcelona - considerado um dos que obtiveram melhores resultados - onde os municípios que adotam tal forma de gestão da cidade contam com a consultoria de catalães no direcionamento das propostas.

Um outro aspecto sempre presente nas proposições de planejamento estratégico de cidades é a participação ativa da população, através de suas representações, surgindo a figura do "Congresso de Cidades" (uma forma de viabilizar a participação popular nos rumos do planejamento estratégico).

O MARKETING PÚBLICO

O conceito de *marketing* tem evoluído ao longo do tempo. Em 1960 a AMA (American Marketing Association) definia *marketing* como o desempenho das atividades de negócios que dirigem o fluxo de bens ou serviços do produtor ao consumidor ou utilizador. Com a expansão da utilização do termo, em 1969, o termo começa a abordar dupla tese, onde os limites do marketing passam a incluir empresas não

lucrativas e as dimensões sociais do marketing começam a configurarem-se. O social começou a ser abrangido pelo marketing quando as regras sociais e ambientais começaram a mudar; dessa forma a tecnologia mercadológica foi aplicada para encontrar soluções para serviços de saúde, para problemas populacionais, entre outros. O conceito de marketing deixa de ser limitado para ser genérico.

Bartels (in Cobra, 1996) em 1974, já afirmava que o marketing é para ser olhado como abrangendo as atividades econômicas e não econômicas e que talvez o *marketing* como foi originalmente concebido reaparecerá em breve com outro nome. E isso realmente aconteceu. O termo *marketing* expandiu-se tanto que pode ser aplicado, hoje, em quase todas as atividades humanas, sociais, industrial, políticas, de serviços, agrícolas, das organizações não governamentais e muitas outras, incluindo a área pública.

Assim, o conceito de *marketing* tem sido apresentado como uma sugestão de ferramenta para adequar-se à globalização, já que esta é fruto da nova dinâmica econômica do mundo, onde as cidades ou estão dentro delas e para isso devem se preparar e gerar condição para manterem-se, ou estão fora dela.

No entanto, devido a complexibilidade da abrangência do termo, as interpretações levam a falsas significações, sendo a adoção do *marketing* na realidade brasileira, limitada a pouco mais que para o campo promocional.

Como o termo *marketing* é de uso relativamente recente no Brasil, talvez ainda esteja sendo confundido apenas como sinônimo de propaganda ou venda.

No aspecto do planejamento urbano o Marketing Público é proposto por Kotler et al (1994) como uma ferramenta onde os administradores públicos, em parceria com a iniciativa privada e as forças comunitárias, podem obter melhores resultados em atrair empresas e investimentos para as localidades.

O marketing público sugere que localidades com problemas de qualquer

ordem sejam fiscais, econômicos, sociais, etc e que desejem um futuro melhor, onde revertendo o declínio, revivenciem um renascimento e uma revitalização, utilizem um planejamento estratégico de marketing.

Percebe-se que a diferença do uso do planejamento estratégico, neste caso, inclui como componente, além da estratégia e do planejamento, o uso do marketing (visão mercadológica, de troca).

Para Kotler et al (op citi) o planejamento estratégico de marketing em localidades não se refere ao orçamento (cálculo anual das receitas e custos esperados para conseguir um equilíbrio aproximado); nem de planejamento de projeto (decisões relativas a construções); nem de planejamento de curto prazo (decisões de finanças, impostos ou investimentos para daqui a uns dois anos); e nem tampouco ao planejamento a longo prazo (estimar a população futura e os recursos do local para expandir adequadamente a infra-estrutura). Parte-se do princípio de que o futuro é bastante incerto. Onde o desafio é planejar-se como um sistema em atividade, que pode assimilar choques e adaptar-se rápida e eficientemente a novos desenvolvimentos e novas oportunidades. O objetivo é preparar planos e ações que integrem os objetivos e recursos com as oportunidades.

CONCLUSÕES

Quando o termo planejamento estratégico for adotado segundo a ótica da “venda da cidade”, em função da competitividade, algumas premissas devem ser observadas e aqui cabe ressaltar a ótica que Vainer (2000) propõe para a questão: “Se durante largo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos centrais, a problemática da competitividade urbana”. Em outra passagem diz: “Impressiona o número crescente de cidades que, no Brasil, vêm contratando os serviços de consultoria dos catalães e de

seus discípulos, ou utilizando seus ensinamentos. Este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania”.

Utilizar o planejamento estratégico seja ou não de marketing, transportando a mesma estrutura das empresas é um equívoco, já que as implicações e os interesses mercadológicos não são os mesmos. Se a opção pelo planejamento estratégico for feita é preciso que uma equipe multidisciplinar seja organizada, já que será necessário o entendimento sobre a complexibilidade do planejamento urbano e o correto enfoque e função do planejamento estratégico.

Adotar o uso do planejamento estratégico com vistas apenas a venda é negar a forma de estruturação do mesmo, que propõe primeiro um diagnóstico e depois a definição dos objetivos, podendo a venda ser um objetivo final, se assim julgar-se necessário.

Segundo Lopes (1998), o planejamento estratégico tem que ser inovador não se limitando a uma correção de rumos. Não se baseia em técnicas quantitativas, em documentação elaborada e estruturas formais, mas na administração sistemática do elemento humano na formulação e implementação estratégica visando resultados e flexibilidade em vez de documentos e relatórios.

Foram analisados alguns casos de aplicação do planejamento estratégico de cidades no âmbito brasileiro, sendo encontrado o foco para o modelo de Barcelona nas cidades de Salvador-BA, Rio de Janeiro-RJ¹, Ribeirão Preto-SP e Juiz de Fora-MG. E um foco para a gestão participativa, com grande importância para a figura do Congresso de Cidade, no município de Belém-PA.

Quanto à aplicação do *marketing* na gestão urbana, este tem sido amplamente aplicado em municípios Catarinenses, onde

são realizados em parcerias com fundações que prestam consultoria com o apoio de catalães. Identificou-se que, apenas o município de São Caetano do Sul-SP, utiliza o conceito de *marketing* público, versão que apresenta propósito mercadológico.

Para que uma cidade possa adotar a gestão através do planejamento estratégico ou do marketing público, deve-se partir do princípio de que nenhuma localidade é igual à outra, assim como os elementos que influem no planejamento urbano também são divergentes. Chega-se a conclusão de que os "modelos" de planejamento não existem, o que existem são propostas metodológicas que devem ser bem avaliadas para cada situação, antes de serem adotadas.

Situação econômica de um município, características regionais do entorno do mesmo, condições de emprego e renda de uma população, bem como características demográficas, índices de educação, suporte de infra-estrutura urbana e tantos outros aspectos, além da história de urbanização de uma cidade, é que podem definir se é viável ou não o uso dessas formas contemporâneas de gestão.

BIBLIOGRAFIA

- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra, 2001.
- COBRA, M. *Marketing Básico*. São Paulo: Atlas, 1996.
- FIGUEIREDO, A. D. de. *Os sistemas de informação vistos do ponto de vista do negócio*, 1998. Disponível em <http://eden.dei.uc.pt>, capturado em 2002.
- FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. B. R. de. *Planejamento estratégico na prática*. São Paulo: Atlas, 1995.
- KOTLER, P.; HAIDER, D. H. & REIN, I. *Marketing Público*. São Paulo: Pioneira, 1994.
- LOPES, R. *A Cidade Intencional: Planejamento Estratégico de Cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MALTA, C. *Cidade Brasileiras: Seu Controle ou o Caos*. São Paulo: Nobel, 1992.

¹ A análise do município do Rio de Janeiro corresponde à primeira versão do plano, que teve início em 1993. A segunda versão teve início em 2001.

MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

MOTTA, P. R. *Dimensões gerenciais do planejamento à gestão estratégica*. Caderno de administração. Belo Horizonte, v.1, n.1, p.1-7, 1992.

OLIVEIRA, D. P. R. de. *Excelência na administração estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas*. São Paulo: Atlas: 1995.

PIQUET, R. *Cidade-Empresa: Presença na paisagem urbana brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS, O. A. J. (Org). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise*. Civilização Brasileira S.A.: Rio de Janeiro, 1994.

VAINER, C. *Pátria Empresa e Mercadoria in: A Cidade do Pensamento Único*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

VASCONCELLOS FILHO, P. *Planejamento estratégico: formulação, implementação e controle*. Rio de Janeiro: Fundação João Pinheiro, 1979.