



You are free: to copy, distribute and transmit the work; to adapt the work.
You must attribute the work in the manner specified by the author or licensor

GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MODELOS DE ROSSETTO E O MODELO *TRADE-OFF*

Maria Cristina Cavalcanti Araújo¹; Gesinaldo Ataíde Cândido²; Waleska Silveira Lira³

RESUMO

Este trabalho traz uma breve reflexão acerca dos limites e possibilidades da gestão participativa como propulsora da sustentabilidade, aqui entendida em suas quatro dimensões: social, econômica, ecológica e cultural. Para tanto, propõem-se um estudo comparativo entre os modelos propostos por Rossetto (2003) e o modelo *trade-off* com o intuito de promover uma reflexão para uma proposta de um modelo de Gestão Integrada sustentável para o ambiente urbano com a participação dos atores sociais. Através da análise comparativa acerca de modelos de gestão urbana, buscou-se nas referências bibliográficas o amparo teórico para as discussões em tela. Assim, procurou-se destacar os pontos semelhantes e identificar as diferenças entre os dois modelos de gestão. Nesse sentido, pode-se classificar esse trabalho como sendo um ensaio teórico descritivo. Portanto, tomou-se como base os estudos de diversos autores de várias áreas de pesquisa que subsidiaram as discussões acerca dos modelos de gestão integrada, e, acerca das discussões referentes à produção urbana e sustentabilidade socioambiental. Como resultado deste ensaio, destaca-se que os modelos de gestão apresentados evidenciam a importância da participação dos atores sociais nos processos decisórios de gestão. Verificou-se ainda que os dois modelos expostos apresentam convergências e divergências.

Palavras chave: uso e ocupação do solo urbano; sustentabilidade; gestão participativa; modelo de Rossetto; *trade-off*.

INTEGRATED MANAGEMENT AND PARTICIPATIVE: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE MODELS AND MODEL ROSSETTO TRADE-OFF

Abstract

This work brings a brief reflection about the limits and possibilities of the participative management as a sustainable propulsive, here understood in its four dimensions: social, economics, ecologic and cultural. Thus, a comparative study is purposed between the purposed models by Rossetto (2003) and the trade-off model with intention of promoting a reflection for a purpose of a Sustainable Integrated Management model for the urban environment with the participation of the social actors. Through the comparative analysis about the urban management models, it was researched in the bibliographic references the theory support for discussions on the screen. So, we looked forward to contrast the similar spots and identify the differences between the two management models. This way, this work can be classified as being a theory descriptive essay. Therefore, we took as basis the studies from many authors from many research areas that subsidize the discussions about the integrated management models and, about the discussions that refer the urban production and social-environmental sustainability. As a result of this essay, it's emphasized that the presented management models evidence the importance of the participation of the social actors in the decision processes of management. It was verified yet that the two exposed models present convergences and divergences.

Key-words: use and occupation of the urban soil; sustainability; participative management; Rossetto model; trade-off.

Trabalho recebido em 19/06/2011 e aceito para publicação em 16/06//2011.

¹Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais – UFCG. email: cristina.cavalcanti@ifrn.edu.br

² Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC, professor adjunto da Universidade Federal de Campina Grande, email: gacandido@uol.com.br

³Prof^a Dr^a. do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais – UFCG- DA/CCSA/UEPB email:waleska.silveira@oi.com.br

1. INTRODUÇÃO

Fenômenos socioambientais têm surgido nos centros urbanos a partir do processo de urbanização: empobrecimento da população com o aumento da desigualdade de renda, precarização do trabalho, crescente vulnerabilidade das condições de moradia das pessoas e, ainda, uma profunda crise habitacional. O aumento da malha urbana, muitas vezes não planejada, ou, com planejamento frágil e obsoleto, tem evidenciado uma gestão galgada na ineficiência e na pouca (ou nenhuma) participação de agentes sociais envolvidos nesse processo.

Com o crescimento acelerado da população das cidades evidencia-se a expansão do sítio urbano, o aumento do valor do solo urbano, a intensificação da especulação fundiária e imobiliária, dificultando mais ainda o acesso das populações de baixa renda ao mercado formal de acesso a moradia.

Nesse sentido, emerge um dos problemas urbanos contemporâneos: o déficit habitacional e a consequente ocupação em áreas de fragilidade ambiental e protegidas. Como aponta Cavalcanti (2003, p., 364), “o problema ambiental é uma consequência de como a sociedade está estruturada”. Portanto, o desafio ambiental emerge no centro das contradições da atual contemporaneidade, conforme sinaliza Porto Gonçalves.

Observa-se a crescente sobreposição de usos e ocupações do solo incompatíveis com a manutenção da qualidade dos recursos naturais.

Destarte, observa-se o dilema da exclusão social e falta de infraestrutura básica na cidade. Nesse sentido, pode-se inferir que, a falta de um planejamento urbano que considere o direito de habitar, circular e trabalhar, ou seja, que considere a função social da cidade trouxe consigo grandes e graves consequências negativas, uma vez que a cidade passou a absorver um contingente de pessoas sem, no entanto, estar dotada de infraestrutura, especialmente habitacional, para atender a crescente demanda.

Portanto, pode-se afirmar que o processo acelerado da urbanização amplia a irregularidade urbana tornando-se evidente a necessidade de políticas de planejamento urbano que busque o equilíbrio entre desenvolvimento sócioespacial e econômico e a conservação dos ambientes naturais, ou seja, que busque a sustentabilidade das cidades. A Agenda 21 Brasileira (BRASIL, 2004, p. 30) aponta que “os relatórios de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas têm destacado que são inúmeras as consequências desse novo padrão demográfico para o novo ciclo de crescimento econômico, para as políticas sociais do Brasil [...]”.

Nesse sentido, aponta-se a necessidade da melhoria da qualidade ambiental dos espaços urbanos a partir de uma gestão da cidade efetivada por “políticas públicas urbanas, integradas, incluídas e participativas, que visem o desenvolvimento sustentável”. (ROSSETTO, 2003, p. 23). Portanto, são necessários novos modelos e instrumentos de políticas públicas urbanas.

Tomando como referência o conceito de desenvolvimento sustentável, definido no Relatório Brundtland (CMMAD, 1988), como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”, observa-se que a qualidade do ambiente urbano está longe de atingir aos paradigmas da sustentabilidade. Portanto, aqui, entende-se como fundamental o conceito de desenvolvimento sustentável para a gestão da cidade, encontrando o ponto de equilíbrio entre a produção urbana, o desenvolvimento e a qualidade ambiental.

Na atualidade, existem inúmeras reflexões sobre a sustentabilidade, observando-se diversas dimensões. Aqui, esse conceito é discutido evidenciando-se a integração entre as dimensões econômica, social, cultural, espacial e ambiental. Entende-se que, sem essa integração, pode-se ter implicações no que diz respeito à

eficiência e à sustentabilidade do desenvolvimento, segundo preconiza a Agenda 21. O objetivo é mostrar que o desenvolvimento sustentável é benéfico tanto para a lógica da qualidade de vida quanto para a dos avanços econômicos.

Torna-se importante destacar algumas metas perseguidas pelo desenvolvimento sustentável, no qual se procura dar ênfase à busca, de forma associada, pela qualidade de vida humana coletiva e à rentabilidade econômica. Trigueiro (2005) cita quatro dessas metas: 1) satisfação das necessidades básicas da população; 2) preocupação com a qualidade ambiental para as futuras gerações; 3) participação da população nas decisões sociais; e 4) busca pela equidade social. Portanto, as dimensões preconizadas na Agenda 21 Brasileira ficam aqui contempladas, aparecendo de forma isolada ou combinadas no processo de busca da sustentabilidade. São elas: a dimensão temporal, a ética, a social e a prática.

Nesse sentido, o processo de desenvolvimento sustentável só pode ser alcançado se forem levadas em consideração as dimensões: social, ambiental, econômica, política, cultural, espacial, e outras. Nessa perspectiva, tem-se a inter-relação da proteção ambiental ao desenvolvimento econômico, ou seja, o princípio da sustentabilidade. Destarte,

entende-se nesse trabalho que pouco se avançou para a efetivação da sustentabilidade de forma sistemática, sendo necessários discussões e estudos que acompanhem essa nova realidade.

Portanto, entende-se ser necessária a busca de novos modelos de gestão e políticas públicas urbanas que associe crescimento econômico e condições dignas de vida, de forma integrada e com a participação efetiva da população, reduzindo de forma progressiva as taxas de degradação do meio ambiente. Assim, propõe-se nesse trabalho uma gestão urbana de forma estratégica, visando um ambiente urbano sustentável, com a efetiva participação dos atores sociais envolvidos.

Os fenômenos acima mencionados servem de subsídio à problemática que aqui propõe-se construir, por meio da evidenciação da falta de consciência ambiental, de um gestão integrada e participativa e ações do poder público no intuito de fiscalizar e ordenar o uso e ocupação do solo urbano tendo como pressuposto essencial a sustentabilidade socioambiental.

Tomando esse quadro de referência, propõe-se, nesse *paper*, apresentar breves reflexões acerca dos modelos de gestão integrada e participativa, a partir da análise comparativa entre os modelos proposto por Rossetto (2003) e o modelo *trade-off*. Para tanto, lançou-se mão de um levantamento

bibliográfico como forma de subsidiar a discussão aqui proposta.

Os modelos escolhidos neste trabalho – Rossetto e *trade-off* – justificam-se pela importância de sua aplicabilidade na gestão das cidades levando-se em consideração os atores sociais envolvidos, portanto, contribuirá para a análise comparativa dos dois modelos.

Neste contexto, o presente artigo foi estruturado nas seguintes seções: a parte introdutória, constando a contextualização do problema de pesquisa, a metodologia de estudo e os objetivos; a *segunda* parte apresenta-se as discussões teóricas da temática em tela, apresentando o modelo de gestão integrada e participativa proposto por Rossetto e o modelo *trade-off* de apoio à gestão. Aqui faz-se, ainda, uma análise comparativa entre os dois modelos apresentados. Finalizando as discussões, apresenta-se as conclusões extraídas e sugestões para estudos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA

Na análise da dinâmica do uso e ocupação do solo urbano não se deve deixar de evidenciar a cidade como um sistema complexo. Nesse sentido, a gestão desses espaços se torna difícil, exigindo um planejamento cuidadoso com políticas

urbanas conectadas com os anseios dos atores envolvidos e com as questões ambientais (ROSSETTO, 2003).

As políticas públicas de moradia, por exemplo, muitas vezes, além de não estarem em consonância com as políticas ambientais, não atendem à demanda crescente da população, em especial, para a camada da população menos favorecida, evidenciando assim, a segregação socioespacial.

Saule Júnior e Rolnik (2001) afirmam que a segregação socioespacial se manifesta através dos territórios distintos e separados para cada grupo social, além da separação das funções, principalmente morar e trabalhar, sendo clara a desigualdade de tratamento por parte do Estado, ao qual cabe dotar as cidades de infraestrutura urbana e habitacional. Essa política se mostra ineficiente, ou seja, incapaz de atender a crescente demanda, realidade visível, por exemplo, na cidade do Natal, no Rio Grande do Norte.

Dentro dessa perspectiva, faz-se necessária a construção de espaços urbanos sustentáveis, o que demandam novas formas de atuação nos processos de planejamento e gestão. Para Rossetto (2003), uma das grandes fragilidades da gestão urbana decorre do tratamento dado à cidade, onde instrumentos e ferramentas são utilizados considerando essa área territorial como uma empresa, não se

levando em consideração a complexidade, os conflitos e interesses que as envolvem, ou seja, adaptada ao ambiente urbano.

Nessa perspectiva, apoiando-se na concepção de gestão democrática da cidade de Schasberg (2003, *apud* ROSSETTO 2003, p.55-56), entende-se nesse trabalho, como sendo primordial a participação da sociedade, nas mais diversas dimensões da administração, de forma consciente e representativa. Para a autora, é princípio básico a difusão do conhecimento dos indicadores urbanos para facilitar a participação.

Destarte, Neder (1997) aponta para a direção de políticas de interação das práticas sociais e práticas ambientais, amparado no paradigma do ambientalismo renovado. As contundentes críticas às políticas ambientais nos levam a uma reflexão e a conclusão que não é necessário somente um novo paradigma das ciências para se resolver o desafio ambiental, é necessário sim, mudanças no consumo, na produção e, principalmente, mudanças de comportamento, numa perspectiva da ética ambiental e convívio mútuo.

A democratização do acesso à terra urbanizada e da gestão urbana e as estratégias de desenvolvimento local e regional podem contribuir decisivamente para alavancar um projeto de desenvolvimento econômico que combata a desigualdade social e promova ações de

inclusão social (ROSSETTO, 2003.). Portanto, oferecendo a condição mínima se sustentabilidade urbana.

Entre os problemas identificados acima, aponta-se a falta de coerência entre as políticas urbanas e habitacionais que põem em evidência a necessidade de um planejamento ordenado dos instrumentos de regularização e das formas de intervenção nos conflitos que envolvem as áreas de fragilidade ambiental e de ocupação humana, ou seja, dos assentamentos irregulares.

Há, portanto, a necessidade de estudos que visem adequar os padrões urbanísticos e administrativos às condições socioeconômicas da população, com o intuito de buscar estratégias de controle da ocupação ilegal do solo, bem como operacionalizar os programas habitacionais (ATAÍDE, 2005). Nesse viés, as políticas públicas devem conciliar todos os aspectos que envolvem a ocupação do solo urbano, minimizando a insustentabilidade do ambiente urbano.

Considerar esses fatores possibilita o fortalecimento do sentimento de pertencimento dos habitantes a sua cidade. Isso é particularmente importante quando se pensa em envolver a população em uma estratégia de enfrentamento da pobreza, priorizando o espaço local.

Nesse sentido, aponta-se a seguir, dois modelos de gestão, o modelo proposto

por Rossetto (2003) e o modelo *trade-off*, com o intuito de promover uma reflexão vislumbrando uma proposta de modelo de Gestão Integrada sustentável com a participação dos atores sociais nas políticas públicas de uso e ocupação do solo urbano.

2.2 MODELO DE ROSSETTO

O modelo de Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU), proposto por Rossetto (2003), consiste em uma adaptação e utilização de modelos desenvolvidos para a esfera empresarial como o *Balanced Scorecard* (BSC) – um instrumento utilizado para organizar e sistematizar informações necessárias ao planejamento – e Metodologias Multicritérios de Apoio à Decisão (MCDA), um modelo construtivista de tomada de decisões. Esse último, tem como intuito ajudar a “melhorar o processo decisório nos diversos níveis de formulação e implementação das políticas públicas urbanas” (ROSSETTO, 2003: pág. 96).

Rossetto esclarece que a proposição de seu modelo de SIGAU teve como baliza três marcos na discussão da política urbana e ambiental do Brasil, que contaram com o debate público e a participação de várias entidades: “a Agenda 21 Brasileira, o movimento pela reforma urbana e as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade” (ROSSETTO, 2003, p. 151).

Por conseguinte, o modelo é respaldado por discussões e pela participação da sociedade e do poder público, implicando espaços urbanos mais democráticos e sustentáveis.

Nesse sentido, conforme descreve Rossetto (2003, p. 4), para a elaboração do SIGAU, foram definidos os fatores críticos na gestão urbana, incorporando-se indicadores sociais, ambientais, físico-espaciais e econômicos. Utilizou-se a

estrutura multinível de avaliação, agregando-se “informações de distintas naturezas possibilitando a identificação do ponto de sustentabilidade em que se encontra cada subsistema observado ou a cidade como um todo”.

Desse modo, o modelo de SIGAU proposto Rossetto (2003) busca atuar em três níveis organizacionais, conforme se observa na figura a seguir:



Figura 1 – Níveis organizacionais do Modelo de Rossetto.

Fonte: adaptado de ROSSETTO, 2003.

Observa-se que os níveis organizacionais estão distribuídos em grupos deliberativos e executivos, envolvendo desde equipes gestoras, funcionários, associações de classes e a

população geral, de forma que exista representatividade dos diversos atores envolvidos. Para Rossetto (2003, p. 151), as representatividades das participações deram “autenticidade aos parâmetros que

devem orientar a construção da política urbana em todas as instâncias do poder público”.

O modelo proposto prevê ações contínuas e interligadas, num processo constante de retroalimentação, observando-se as variáveis que envolvem cada ambiente urbano, portanto adaptadas “ao perfil e vontade da comunidade envolvida”. (ROSSETTO, 2003, p. 155).

Dividido em três fases e 18 etapas, o modelo de gestão proposto por Rossetto (2003) engloba o planejamento e a gestão urbana, seguindo os seguintes passos: o planejamento estratégico participativo (PEP); a viabilização e a efetivação das estratégias definidas pela comunidade, utilizando-se um BSC; e o uso das MCDA que auxiliam as equipes técnicas a melhorarem o processo decisório. Observe-se a figura 2.

O primeiro passo, proposto por Rossetto, diz respeito à participação efetiva da população – através de fóruns, audiências públicas e formação de conselhos –, além da participação da equipe técnica e instâncias políticas (poder público). Tem um caráter deliberativo. Portanto, essa etapa diz respeito essencialmente ao planejamento, com ênfase na sustentabilidade da cidade, traçando-se estratégias e buscando-se consensos na comunidade à longo prazo, numa concepção coletiva. Assim, é

realizada a “mobilização para o planejamento, a definição dos participantes e do regulamento para a Conferência da Cidade, a definição da estrutura de capacitação para a participação e o estabelecimento das políticas de comunicação [...]”. (ROSSETTO, 2003, p. 160).

Na segunda etapa de planejamento, se propõe a formação de uma Comissão de Trabalho para cada perspectiva adotada (perspectiva ambiental, social, físico-espacial, econômica). É proposta a participação de: “1 representante do Poder Legislativo; 1 representante do Comitê Gestor do Sistema; Secretários ou representantes das secretarias envolvidas; 1 técnico por secretaria, operadora e concessionária de serviço público envolvidas; 1 representante do PEP, eleito na Conferência da Cidade. 1 representante de entidade considerada importante para a efetivação das estratégias propostas na referida perspectiva (opcional)”. (ROSSETTO, 2003, p. 184). Na terceira etapa, são definidos os indicadores que serão utilizados para o acompanhamento das metas estipuladas. Nela, são vinculados às estratégias definidas no PEP e gerenciadas pelo BSC. Essa fase é direcionada para a gestão, sendo utilizadas as MCDA. Conforme especifica Rossetto (2003, p. 232):

A partir da definição para cada estratégia dos objetivos, metas e iniciativas, uma série de projetos podem ser elencados a fim de solucionar o problema apresentado ou para alcançar a meta estabelecida. O método permite a definição de critérios e incorporação de valores ditos sociais, que guiarão a escolha

ou priorização de execução dos mesmos.

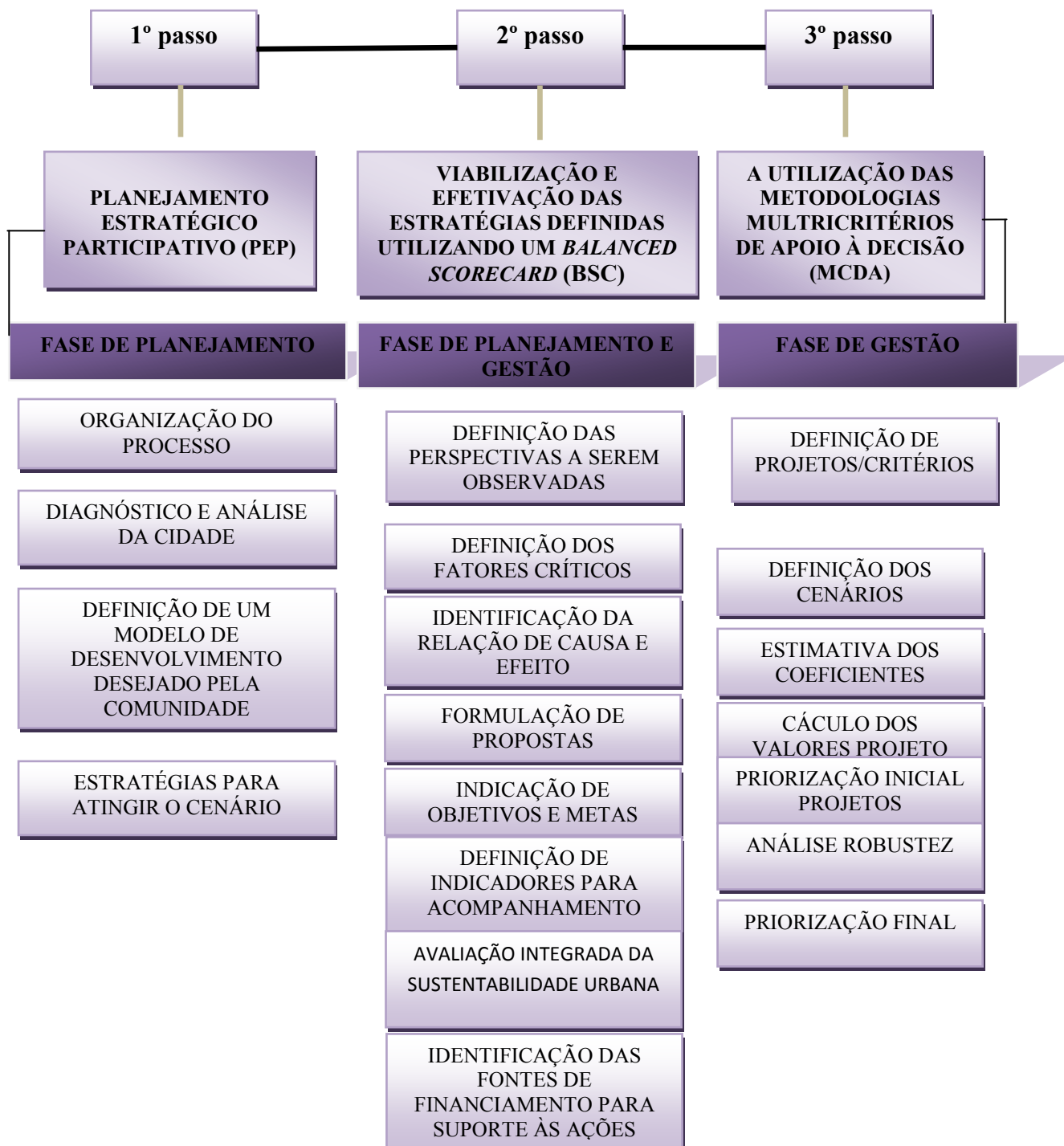


Figura 2 – Etapas do planejamento e gestão urbana segundo proposição de Rossetto.

Fonte: adaptado de ROSSETTO, 2003, p. 156.

Em relação ao sistema proposto, Rossetto explica que envolve tanto o planejamento quanto a gestão urbana, destacando que são processos ao mesmo tempo distintos e indissociáveis, e que envolve também o presente e o futuro das cidades. (ROSSETTO, 2003, p. 156).

Assim, busca-se a efetivação do planejamento estratégico participativo, preconizado no Estatuto da Cidade, no qual a participação cidadã perpassa desde o orçamento participativo até as etapas de formulação das políticas públicas e de planejamento das cidades (ROSSETTO, 2003, p.158).

Rossetto (2003) aponta, ainda, a necessária incorporação, por parte da gestão pública, da participação da comunidade na formulação da visão de longo prazo como forma de direcionar qualquer planejamento. Para a autora, “fórmulas impostas dificilmente são assumidas pelas populações e o consenso fabricado por pequenos grupos não alavanca as ações necessárias à implementação de mudanças estruturais” (ROSSETTO, 2003, p. 24). Portanto, a participação cidadã em todas as etapas do planejamento faz com que a população termine por incorporar as concepções de uma gestão integrada e participativa.

Nesse sentido, a partir de escolhas coletivas e considerando-se as perspectivas social, ambiental, físico-espacial e

econômica integradamente, o SIGAU torna-se outro avanço em busca do desenvolvimento sustentável, observando-se que não existe um modelo único para todas as cidades. Portanto,

A exemplificação da utilização do SIGAU em um município demonstrou a sua capacidade em, de fato, apoiar o gerenciamento das questões urbanas sem perder a flexibilidade necessária a uma metodologia que pretende se ajustar à heterogênea rede urbana brasileira. Em todas as suas fases o Sistema permite adaptações, nas quais podem ser incluídos ou retirados elementos, formatando os procedimentos a partir das características de cada comunidade. (ROSSETTO, 2003, p. 223).

No modelo de Rossetto (2003), a importância de se resguardarem as especificidades locais é fundamental, determinando-se que indicadores escolher e que dados coletar. No caso proposto por Rossetto (2003, p. 243) para o município de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, “as perspectivas observadas para o desenvolvimento sustentável foram a social, a ambiental, a físico-espacial e a econômica”, utilizando-se como estratégias: a garantia de que a propriedade cumprisse sua função social, a conservação e melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida e a preservação do patrimônio histórico e cultural.

2.3 MODELO *TRADE-OFF*

Sobre o modelo *trade-off*, Coutinho (2005, p. 135) expõe seu significado econômico indicando ser “um processo por meio do qual uma coisa ou um objetivo é escolhido em detrimento de outro – isto é, traz subjacente a noção de sacrifício”. Portanto, para o autor, é atingir uma meta com a máxima eficiência e com o menor sacrifício possível.

Importante instrumentos de apoio de tomada de decisão para sistemas de gestão, o *trade-off* auxilia os atores sociais na escolha entre diferentes alternativas possíveis. Em relação aos modelos de gestão, Policarpo e Santos (2008, p. 76), afirmam que,

A maioria destes instrumentos – convencionais – identifica o problema, estabelece os possíveis cenários e seleciona este cenário de acordo com as preferências dos tomadores de decisão. Entretanto, para determinar o êxito desse sistema de gestão, é preciso mais que isso: é essencial a inclusão e a interação dos diferentes atores sociais individuais e/ou coletivos.

Nesse sentido, para os autores, é adotando-se o modelo *trade-off* de apoio à decisões que se consegue uma gestão integrada e participativa, uma vez que proporciona técnicas variadas e um modelo de análise.

Portanto, ao envolver-se os atores sociais, procura-se integrá-los no processo de gestão buscando-se os seus conhecimentos na tomada de decisões. Tal modelo proporciona, ainda, flexibilidade, interatividade e possibilidade de alterações, ao longo do processo, ou seja, “[...] de acordo com o desenvolvimento das preferências dos atores sociais ou quando uma nova informação científica ou social se torna disponível [...]”. (POLICARPO; SANTOS, 2008, p. 76).

O modelo consiste numa análise multicritério, baseada na análise do jogo de atores (POLICARPO; SANTOS, 2008), ou o que se denomina método multicritério de análise de decisão (MMAD), uma opção para que as diversidades sejam integradas, considerando-se diversos critérios para o processo de tomada de decisão. A abordagem multicritério funciona como uma base para discussão, principalmente nos casos em que há conflitos, (VILAS BOAS, 2005, p. 6). Nesse sentido, se reavalia e corrige os rumos que serão seguidos.

Já Miranda (2008, p. 30) assinala que o método multicritério agrega aspectos quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos, o que permite “estruturar os problemas com um grande número de atributos (critérios de avaliação) que são organizados para apoiar a tomada de decisão”.

Policarpo e Santos (2008, p. 76) afirmam que a análise multicritério pode auxiliar na construção de cenários, exigindo “i) uma identificação de possíveis opções de desenvolvimento e ii) uma avaliação de impactos dessas opções em um conjunto de critérios de gestão, como critérios sociais, ambientais e econômicos”.

Portanto, na análise multicritério tem-se dimensões e perspectivas que são estabelecidas pelos atores sociais envolvidos, o que se denomina “jogo de atores”, no qual os interesses e os conflitos são identificados e categorizados, com o intuito de se promover a interação no processo de tomada de decisão.

Para Policarpo e Santos (2008, p. 76), a análise do jogo de atores envolve esquematicamente os seguintes passos:

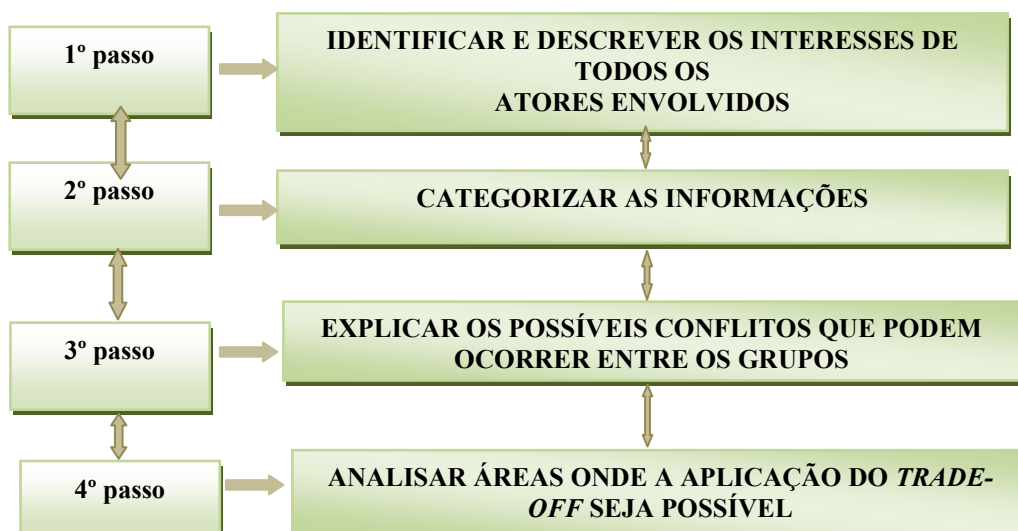


Figura 3 – Etapas do processo de análise jogo dos atores.

Fonte: adaptado de Policarpo e Santos, 2008.

Portanto, entende-se que, ao caso de áreas urbanas, onde existem conflitos de interesses e atores sociais dos mais diversos, a análise do jogo de atores

adapta, em especial para as áreas de uso comum. Para a análise *trade-off*, Policarpo e Santos (2008), definem ser necessários seguir sete passos, conforme figura a seguir:

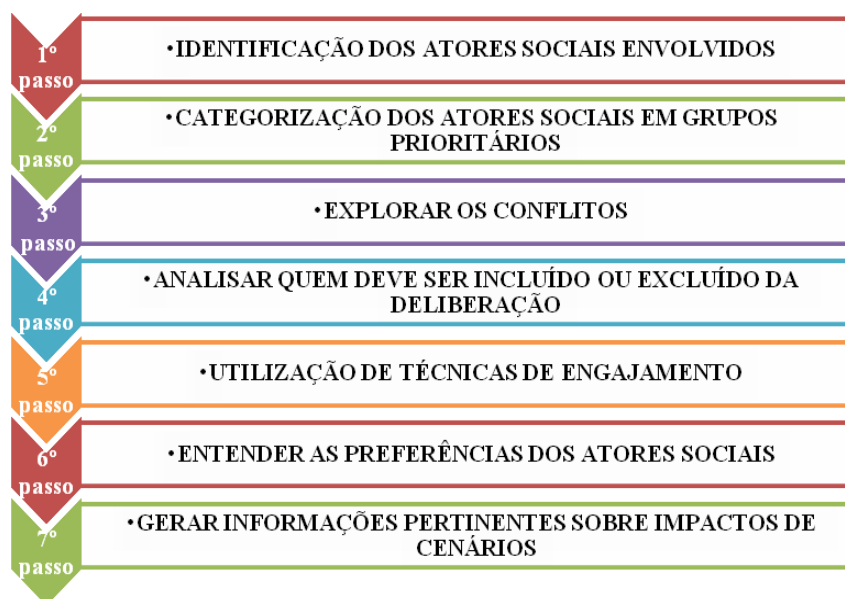


Figura 4 – Etapas do processo de análise *trade-off*.

Fonte: adaptado de Policarpo e Santos, 2008.

Considera-se que o modelo proposto apresenta importante avanço, ao incluir os diversos atores sociais na tomada de decisões. Porém Policarpo e Santos assinalam que “uma questão chave para este tipo de análise é como identificar os diferentes atores e capacitá-los nos processos de tomada de decisão” (POLICARPO; SANTOS, 2008, p. 76).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho constitui-se em um estudo comparativo entre os modelos propostos por Rossetto (2003) e o modelo *trade-off* com o intuito de promover uma reflexão para uma proposta de um modelo de Gestão Integrada sustentável para o ambiente urbano com a participação dos atores sociais. Através da análise

comparativa acerca de modelos de gestão urbana, busca-se nas referências bibliográficas o amparo teórico para as discussões em tela.

A análise buscou apontar as semelhanças e as diferenças entre esses dois modelos de gestão urbana. Portanto, tomou-se como referência os estudos de Rossetto (2003), Policarpo e Santos (2008) e Coutinho (2005), que subsidiaram as discussões acerca dos modelos de gestão integrada.

Com relação aos procedimentos técnicos utilizados, e, baseando-se no estudo de Gil (2002), pode-se classificar a pesquisa como sendo bibliográfica, ou seja, um ensaio teórico de caráter descritivo.

Para realizar a análise comparativa adaptou-se o modelo de Wanderley e Miranda (2001) destacando-se itens comparados. Para comparação, foi

utilizado cores que identificavam os itens como sendo: Convergência entre os dois modelos; Divergência entre os dois modelos; Convergência parcial entre os modelos. Os itens comparados foram: a participação dos atores sociais; as formas de participação dos atores sociais; os modelos de análise utilizados; a categorização dos atores sociais; a capacitação ou não dos atores sociais; os aspectos quantitativos e qualitativos se foram agregados ou não; e se as fases de planejamento, execução e controle são previstas nos dois modelos.

3.1 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS MODELOS

Os modelos de gestão aqui apresentados se constituem em um grande avanço para o planejamento e a gestão das cidades ao trazerem novos conceitos e procedimentos envolvendo a efetiva participação dos atores sociais, conforme é preconizado no Estatuto da Cidade de 2001. Destarte, tanto o modelo *trade-off* quanto o de Rossetto apontam para a importância da população nos processos decisórios. No entanto, ao contrário do modelo de Rossetto, o *trade-off* não sinaliza a efetiva participação da população, nem sendo consultada, nem deliberando sobre assuntos de seu interesse.

O modelo de Rossetto se constitui em importante ferramenta de gestão, apresentando indicadores e pontos críticos em




relação aos quais o planejamento deve atuar. Tanto o modelo de Rossetto como o *trade-off* estão ancorados na análise multicritério de apoio à decisão, porém o de Rossetto compreende três etapas: o planejamento estratégico participativo; a viabilização e a efetivação das estratégias definidas pela comunidade, utilizando-se um *balanced scorecard*; e o uso das metodologias multicritérios de apoio à decisão. Essas estratégias são descritas de forma detalhada, sendo apontadas as formas de participação de cada ator social. O mesmo não acontece no modelo *trade-off*, em que a especificação da participação dos atores fica bastante restrita.

Outro ponto divergente nos modelos propostos é em relação à categorização e capacitação dos atores sociais envolvidos, onde no modelo *trade-off* sinaliza para a necessidade de se categorizar os atores sociais em grupos prioritários, além de capacitá-los para a tomada de decisões, enquanto no modelo de Rossetto não sinaliza nem para a capacitação e nem para a categorização.

No modelo proposto por Rossetto estão previstas as fases de planejamento, execução e controle, enquanto no modelo *trade-off* só está explícito as fases de planejamento e execução.

Sistematizando a comparação dos modelos analisados, pode-se ver no quadro a seguir, adaptado de Wanderley e Miranda (2001):

Quadro 1 – Resumo da comparação entre os modelos de Rossetto e Trade-off.

ITEM COMPARADO	MODELO DE ROSSETTO	MODELO TRADE-OFF	COMPARAÇÃO
Participação dos atores sociais	X	X	
Formas de participação dos atores sociais	Fase de Planejamento e Gestão	Fase de Planejamento	
Modelos de análise utilizados	MCDA; BSC; PEP	MCDA	
Categorização dos atores sociais	-	X	
Capacitação dos atores sociais	-	X	
Agrega aspectos quantitativos e qualitativos	X	X	
Gestão prevê as fases de planejamento, execução e controle.	X	-	
Coloração: Convergência entre os dois modelos  Divergência entre os dois modelos  Convergência parcial entre os modelos 			

Fonte: adaptado de ROSSETTO, 2003; WANDERLEY E MIRANDA (2001).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os modelos de gestão do ambiente urbano, acima descritos, apresentam avanços na gestão das cidades ao propor e apresentar a importância da participação efetiva dos atores sociais envolvidos.

A problemática sócio ambiental nas áreas urbanas é uma realidade que está posta com a aceleração do processo de urbanização. Conciliar as questões ambientais com o dilema da exclusão social, de um lado, e os conflitos e interesse de outro, é um grande desafio para o planejamento urbano. Nesse sentido, a efetiva participação dos atores sociais no processo de planejamento e gestão das cidades emerge como uma forma de tentar equalizar essa realidade.

Destacamos, ainda, sobre a complexidade que envolve tal temática, não só por envolver interesses dos mais diversos, como também por não existir um modelo que se adeque à realidades diversificadas, como é o caso das cidades no Brasil. Independentemente do tamanho, as cidades brasileiras apresentam problemas urbanos os mais diversos, agudizado pela fragilidade dos instrumentos de gestão pública.

A falta de coerência entre as políticas públicas e as esferas do governo termina por interferir, também e de forma danosa, para a qualidade do ambiente urbano e, portanto, para a qualidade de vida de seus habitantes, conseqüentemente, da sustentabilidade do ambiente urbano. O

planejamento e a gestão urbana não devem ser pensados de forma fragmentada e desarticulada.

A utilização de modelos de gestão estratégica nas empresas para a realidade das cidades possibilita criar indicadores de sustentabilidade facilitando assim a avaliação e mesmo vislumbra um redirecionamento nas ações e estratégias do planejamento e da gestão urbana. Corroboramos com a afirmação de Rossetto quando destaca para o fato de que “o planejamento trata do futuro enquanto a gestão trabalha com o presente”, portanto, se constituindo tarefa difícil quando não se traça metas. Nesse sentido, reforça a importância da participação ativa dos atores sociais como conhecedor da realidade e das necessidades que os cercam.

A análise comparativa entre os modelos de gestão urbana proposto por Rossetto e o *trade-off* permitiu identificar convergências e divergências entre os dois modelos. Quando observa-se a participação dos atores sociais nos processos de gestão, verifica-se que ambos os modelos destacam a necessidade do envolvimento de todos os segmentos da sociedade, porém, no modelo de Rossetto há um avanço uma vez que destaca a participação em todos os processos: desde o planejamento até o processo de gestão propriamente dito. Além disso, no modelo

de Rossetto os passos para a identificação dos fatores críticos da gestão, para a identificação dos atores sociais envolvidos bem como as áreas de ação, estão devidamente especificados, indicando as variáveis e os indicadores de sustentabilidade urbana. Estão previsto neste modelo as fases de planejamento, execução e controle.

Finalizamos destacando a importância da gestão participativa e da necessidade em se avançar nas práticas de planejamento e de gestão de municípios. Têm-se consciência da tarefa árdua uma vez que: aponta-se a necessidade de as informações a respeito da gestão e dos problemas urbanos sejam realmente de domínio público; é imprescindível que o poder público entenda a importância da participação comunitária no processo decisório; é importante que a gestão e planejamento não sejam tratados de forma fragmentada e, o que consideramos ser mais importante e delicado, é a necessidade de se repensar em que medida a população tem realmente consciência dos problemas que os envolve e da real importância da sua efetiva participação.

5. REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei Federal 10.257/2001.** Dispõe sobre o Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **AGENDA 21 Brasileira:** ações

- prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília, DF. 2004. 158 p.
- CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. 430p.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. Entre eficiência e equidade: a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento. **Revista da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas**. : v. 1 n. 2. p. 137-160, Jun./Dez., 2005.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MIRANDA, Luiz Miguel de. **Contribuição a um modelo de análise multicritério para apoio à decisão da escolha do corredor de transporte para escoamento da produção de grãos agrícolas de Mato Grosso**. 2008, 255 f. Tese de Doutorado (Engenharia de Transportes), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ): 2008.
- NEDER, Ricardo Toledo. Para uma regulação pública ambiental pós-desenvolvimentista no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 2348-259.
- POLICARPO, Mariana Aquilante; SANTOS, Claudia Regina dos. Proposta metodológica de uma gestão integrada e participativa dos recursos naturais de uso comum: a contribuição da análise *trade-off*. **REA – Revista de estudos ambientais**. v.10, n. 2, p. 71-87, jul./dez. 2008
- ROSSETTO, Adriana Marques. **Proposta de um Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o Desenvolvimento Sustentável de Cidades**. 2003. 334 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2003.
- TRIGUEIRO, A. **Mundo sustentável**: abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação. São Paulo: Globo, 2005.
- VILAS BOAS, Cíntia de Limas. **Análise da aplicação de métodos multicritérios de apoio à decisão (MMAD) na gestão de recursos hídricos**. Anais do Simpósio de Recursos Hídricos. CPRM Serviços Geológicos do Brasil, MME, Brasília, 2005. Disponível em <<http://www.cprm.gov.br/rehi/simp osio/go/Analise%20da%20Aplicacao%20de%20Metodos%20Multicriterios%20de%20Apoio%20a%20Decisao%20na%20Gestao%20de%20Recursos%20Hidricos.pdf>). Acesso: 10 Abr. de 2011.
- WANDERLEY, Cláudio de Araújo; MIRANDA, Luiz Carlos. Um estudo comparativo entre o *activity based management* - ABM e o sistema de informação de gestão econômica – GECON. In: **II Congreso de la Asociación Española de Contabilidad Directiva: Cruzando Fronteras: Tendencias de Contabilidad Directiva para el Siglo XXI**. Leon, Espanha. Jul/2001. Disponível em <www.intercostos.org/documentos/Trabajo090.pdf>. Acesso em 15 mar. 2012.