



Política urbana e integração territorial

É comum a defesa da necessidade e das dificuldades de se integrar as políticas públicas, em especial na área urbana. A separação de funções nas cidades e a especialização do urbanismo em áreas do conhecimento (saneamento, transporte, habitação, etc) parecem ter dado uma dimensão ainda mais profunda à necessidade de integração territorial das políticas urbanas.

Esse debate está presente na esfera federal desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003. O Ministério foi criado no bojo dessas questões, quando os movimentos sociais, ao longo de décadas, buscando o acesso à moradia, deixaram claro que não se tratava apenas de habitação, mas sim do acesso à cidade. Ou seja, que junto à habitação houvesse a integração das demais políticas, assegurando o acesso à urbanidade.

A questão da integração será tratada na 4ª Conferência Nacional das Cidades, que ocorrerá de 19 a 23 de junho de 2010, em Brasília. Com o lema “*Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social*”, a Conferência propôs aos Estados e Municípios que discutissem 4 temas, sendo um deles: “*A integração da política urbana no território: política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento*”.

Participando das conferências, fica a impressão de haver mais dúvidas que certezas do que vem a ser integração. E mais, por que algo tão almejado encontra tantas dificuldades?

Por integração entende-se união, inclusive, reunião, articulação, integridade (coesão interna). Combinação de partes isoladas formando um todo. Por território entende-se o espaço do acontecer dos fenômenos. Há, ainda, o entendimento do que seja urbano, cidade e política urbana. Afinal, o conjunto da cidade parece trabalhar como um todo, unificado, enquanto a política urbana parece

ser responsável por sua fragmentação em campos do conhecimento, setores, áreas e necessidades específicas.

Ressurge como pergunta um tema inicial. Trata-se de integração da cidade, das suas diversas funções, ou das políticas urbanas necessárias para levar a urbanidade para todos?

A integração enseja ao menos dois tipos de ações. Uma refere-se à integração dos fragmentos ou zonas da cidade e de seus tempos: do trabalho, do lazer, do morar. Essa é a integração que supera a visão funcionalista da cidade. Outra forma de integração está ligada às ações necessárias para se produzir urbanidade. Seria apenas esse o tema a ser discutido na 4ª Conferência das Cidades?

A integração de políticas setoriais significa forjar mecanismos de investimentos que possibilitem, ao mesmo tempo, executar obras diversas (habitação, saneamento, transporte, etc) associadas a trabalhos sociais, de gestão e planejamento, além da viabilização da oferta de serviços necessários à urbanidade. Essas são obrigações de governo: o aprimoramento da política pública para o cumprimento de direitos.

Já a integração da cidade pretende minimizar as desigualdades socioespaciais, ampliando o acesso à terra, o cumprimento da função social, superando fronteiras físicas e simbólicas e racionalizando o uso da infraestrutura. Essa parece ser uma política de Estado, uma proposta de urbanismo, de sociedade.

Os atores da integração das políticas estão sendo chamados a discutir! O poder público, por meio da cooperação federativa e da integração de ações tem responsabilidades, verticais e horizontais. A sociedade civil, que com participação, controle e responsabilidade social deve impor não apenas suas necessidades imediatas, mas as formas de assegurar que as cidades sejam espaços de integração. E o capital


privado, que deve assumir seu papel edificante nesta empreitada, rumo a uma cidade mais dinâmica, racional e acessível.

As dificuldades e os desafios são enormes. No plano das políticas públicas pode-se citar:

- Recursos em escala não compatível com projetos integrados;
- Longevidade das intervenções X calendário político;
- Modelo de composição do orçamento público (hoje: setorial e por emendas parlamentares);
- Falta de indicadores para políticas integradas e com séries que possibilitem o monitoramento e avaliação;
- Gestão pública para a integração: planejamento – programação – orçamentação – execução – avaliação.
- Articulação federativa: complexa distribuição de competências entre os entes.
- Distorções entre investimento e custeio.

No campo da elaboração de planos e ações territorialmente integrados, pode-se citar:

- Articulação entre órgãos que cuidam de políticas setoriais;
- Empresas concessionárias de serviços públicos X interesse público;
- Manutenção: distribuição de responsabilidades após intervenção;
- Complexidade técnica. Engenharia econômica adaptada, elaboração de projetos integrados, profissionais e equipes multidisciplinares;
- Legislação: do uso do solo até a lei de licitações.

Há ainda dificuldades no campo da integração do espaço da cidade que impõem uma profunda transformação cultural, em que a maior parte da sociedade passe a acreditar que a cidade é o lugar de todos e para todos: acessando oportunidades e facilidades. 

Renato Balbim é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.