

**PERSPECTIVAS DO  
DESENVOLVIMENTO.  
INTEGRAÇÃO TERRITORIAL E  
GESTÃO COMPARTILHADA**

MAIO/2012



Segundo o Documento de Contribuição Brasileira à Conferência RIO +20, entre os principais resultados a serem alcançados deverão estar incluídos:

- 1 – Erradicação da pobreza como elemento indispensável à concretização do desenvolvimento sustentável.
- 2 – A plena consideração do conceito de desenvolvimento sustentável na tomada de decisão dos atores dos pilares econômico, social e ambiental, de forma a alcançar maior sinergia, **coordenação e integração entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, com vistas a superar a prevalência de visões ainda setoriais.**
- 3 – O fortalecimento do multilateralismo.
- 4 – O reconhecimento do reordenamento internacional em curso, com seus reflexos na estrutura de governança global.

# Acordo para o Desenvolvimento Sustentável - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e Instituições Signatárias:

## SETE ESTRATEGIAS:

- Agendas nacionais para o desenvolvimento sustentável
- Novo padrão de produção e consumo
- Cidades e campos sustentáveis
- Papel da educação, ciência, tecnologia e inovação
- Participação e controle social
- Parcerias para o desenvolvimento sustentável
- Novos indicadores de desenvolvimento.

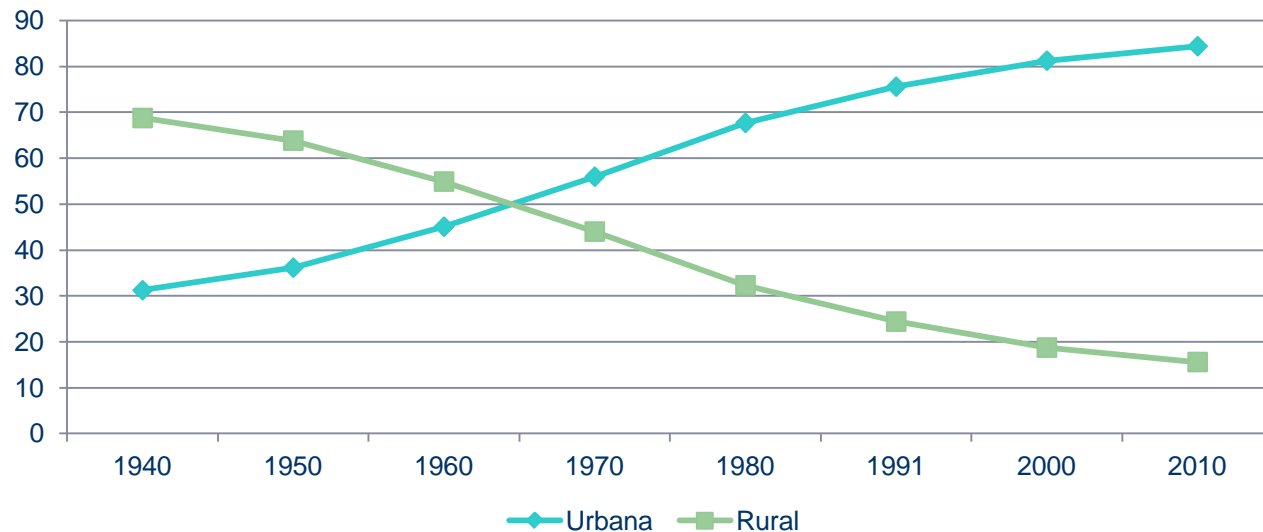
## Estratégia 1 - **Agendas nacionais para o desenvolvimento**

- Fortalecer o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, por meio de **políticas integradas**
- Promover o **desenvolvimento regional e local**, nas escalas subnacionais, **por meio de planos territoriais** locais, soluções apropriadas e **políticas integradas**

# FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL BRASILEIRA. CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO

Desigualdades, segregações e exclusões, no campo e na cidade, são marcas indeléveis da gênese e do desenvolvimento da FSE brasileira

# O processo de urbanização brasileira: concentrado no tempo e no espaço



- 60% população urbana em 224 municípios com mais de 100 mil e RM's.
- Desigualdades intraurbanas e interurbanas.
- O planejamento como mecanismo de exclusão e reprodução do capital.

Reforma Urbana

Constituição Federal

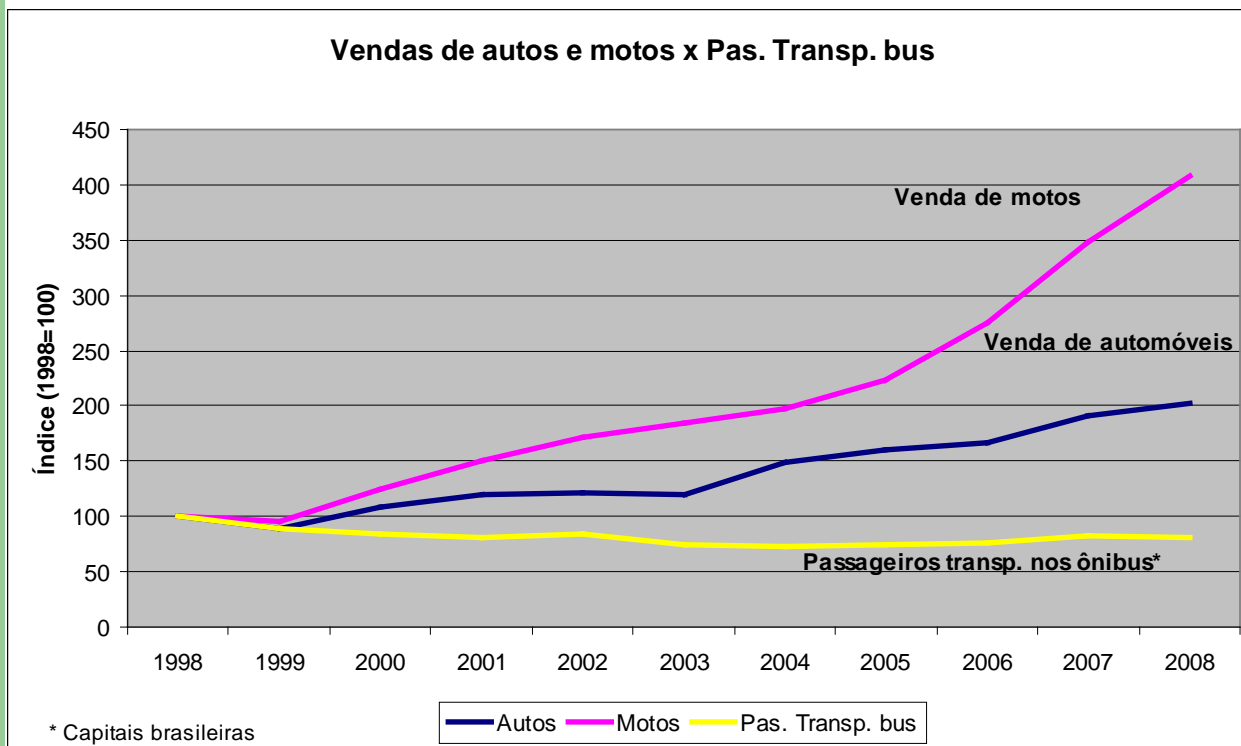
Estatuto da Cidade

Instrum. Urbanísticos

# Dificuldades e desafios associados ao modelo de crescimento

Vendas de autos e motocicletas	
Taxa anual de crescimento (%)	
Autos	7%aa.
Motos	12% aa.
PIB	4%aa.

Fonte: Anfavea, abraciclo



# Características da Urbanização Brasileira À exclusão social e econômica se superpõe a exclusão espacial

## Maior parte da população não tem acesso à Cidade

- Crescimento por expansão horizontal e não por adensamento
- Ocupação de áreas periféricas, distantes e/ou ambientalmente frágeis
- Ocupação de áreas com impedimentos legais que dificultam a regularização e o acesso à terra
- Dificuldades de reivindicação de equipamentos urbanos devido a irregularidade dos loteamentos

# Características da Urbanização Brasileira

- Complexidade modelo centro-periferia
- **Áreas centrais e certos espaços escolhidos:** legalizados, ricos, com infraestrutura, equipamentos, acessibilidade, postos de trabalho, equipamentos de lazer e cultura
- **Periferias:** ilegais, pobres, precárias
- Áreas degradadas, irregulares, com perda da dinâmica econômica e carências de infraestrutura e equipamentos urbanos nas áreas centrais
- Periferias com áreas selecionadas nas quais as condições de urbanidade estão garantidas para usos corporativos (condomínios fechados, centros de lazer e de trabalho)



# Características da Urbanização Brasileira

- O aparato de planejamento, regulação e controle do uso e ocupação só dialoga com a cidade formal
- Os investimentos públicos se concentram na cidade formal, aumentando o valor da terra nessas áreas de maneira corporativa e fragmentada.
- **RESULTADO:** movimento cíclico progressivo e auto-alimentado de periferização irregular em áreas não urbanizadas e/ou ambientalmente frágil, acompanhado da criação de vazios nos interstícios das áreas urbanizadas (processo de degradação/especulação)

# Características da Urbanização Brasileira

## Favores e Negócios se confundem

- As melhorias conseguidas através de reivindicações nas áreas mais distantes resultam em revalorização, gerando novas ondas de expropriação urbana
- Precariedade da ocupação e do acesso a urbanidade não são totalmente eliminadas, revelando:
  - as diferenças sócio espaciais, e
  - a fragmentação do território urbano
- Forma seletiva, corporativa e fragmentada de urbanização resulta em alta rentabilidade política

# Características da Urbanização Brasileira

Efeitos nefastos para **quase** todos

- Ocupação das áreas de preservação ambiental e áreas de risco: enchentes, erosão, poluições
- Grandes deslocamentos, caos no sistema de circulação e transporte
- Inseguranças de diversos tipos: de posse, precariedade, violências, etc
- Cidade fragmentada, formação de guetos

# Características da Urbanização Brasileira

## Falta de planejamento?

Zoneamento, PDs e políticas públicas corporativas definem áreas, usos e infraestruturas de maneira seletiva, criando urbanidade para além da capacidade de absorção do mercado (vacância/ociosidade) versus necessidades estruturais



- Vazios Urbanos
- Sub-utilização
- Especulação
- Baixa densidade

- Escassez de localização para mercado de baixa renda
- Expropriação urbana
- Imobilidade relativa

# Evolução da distribuição dos domicílios particulares não ocupados

Fonte: Censo IBGE 1991, 2000 e 2010. Anos de 1991 e 2000. Regiões Metropolitanas Seleccionadas

	1991	2000	2010
<b>Brasil</b>	<b>15.60%</b>	<b>17.00%</b>	<b>14.85%</b>
Salvador - BA	18.20%	17.50%	17.18%
Belém - PA	15.90%	14.70%	15.14%
Rio de Janeiro - RJ	14.10%	15.40%	13.54%
Recife - PE	12.10%	13.90%	13.28%
Belo Horizonte - MG	13.10%	15.80%	12.30%
Distrito Federal	10.30%	13.10%	12.04%
Fortaleza - CE	14.50%	16.30%	11.71%
São Paulo - SP	10.50%	15.10%	11.39%
Porto Alegre - RS	9.90%	10.90%	11.34%
Curitiba - PR	11.00%	13.00%	11.06%

# Evolução da distribuição dos domicílios particulares não ocupados

Fonte: Censo IBGE 1991, 2000 e 2010. Anos de 1991 e 2000. Regiões Metropolitanas Seleccionadas

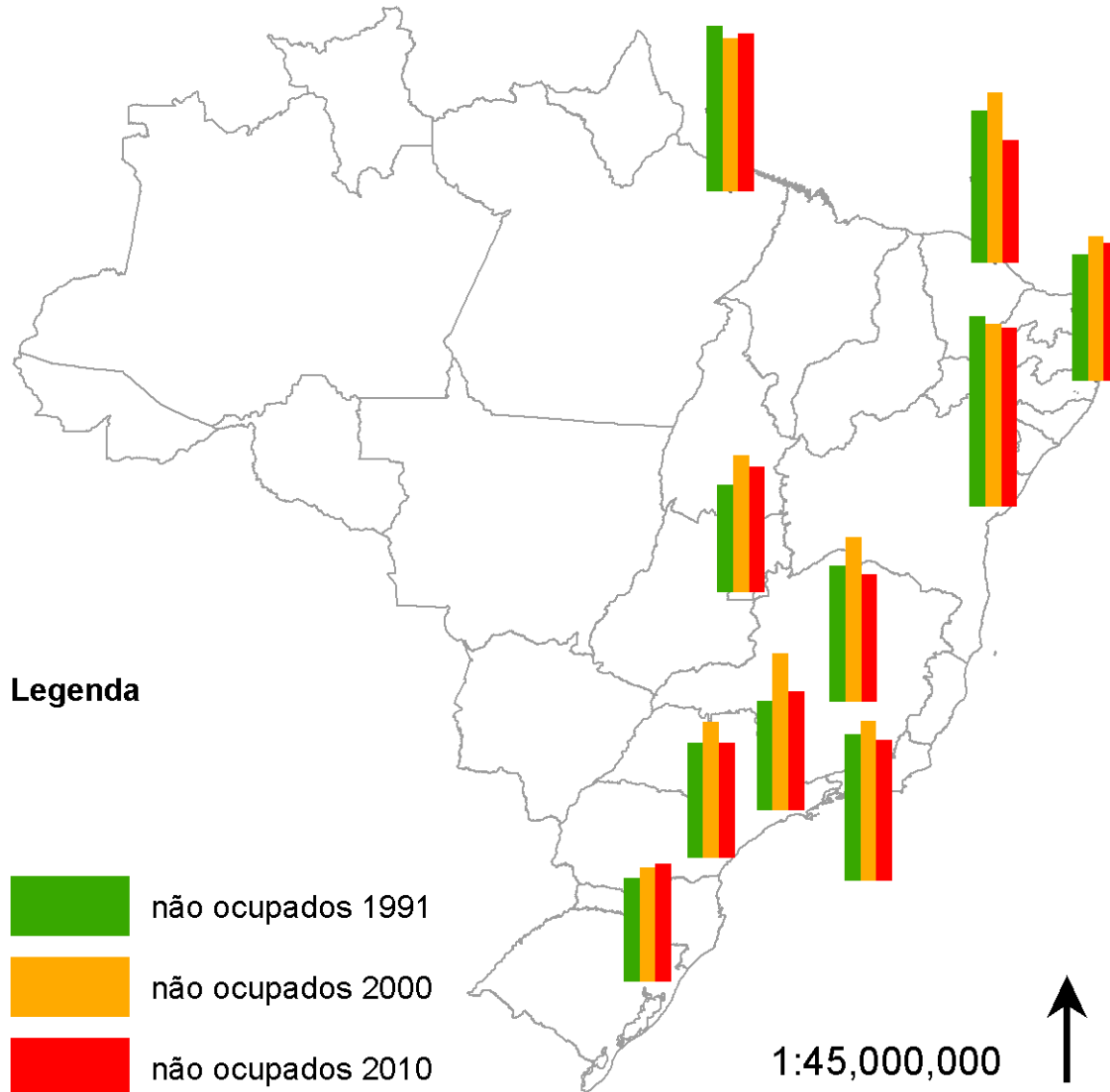


Figura 7: Crescimento da Densidade.  
Região Metropolitana de São Paulo. (População 2000-População 1991)/área. Fonte IBGE. Elaboração Própria.

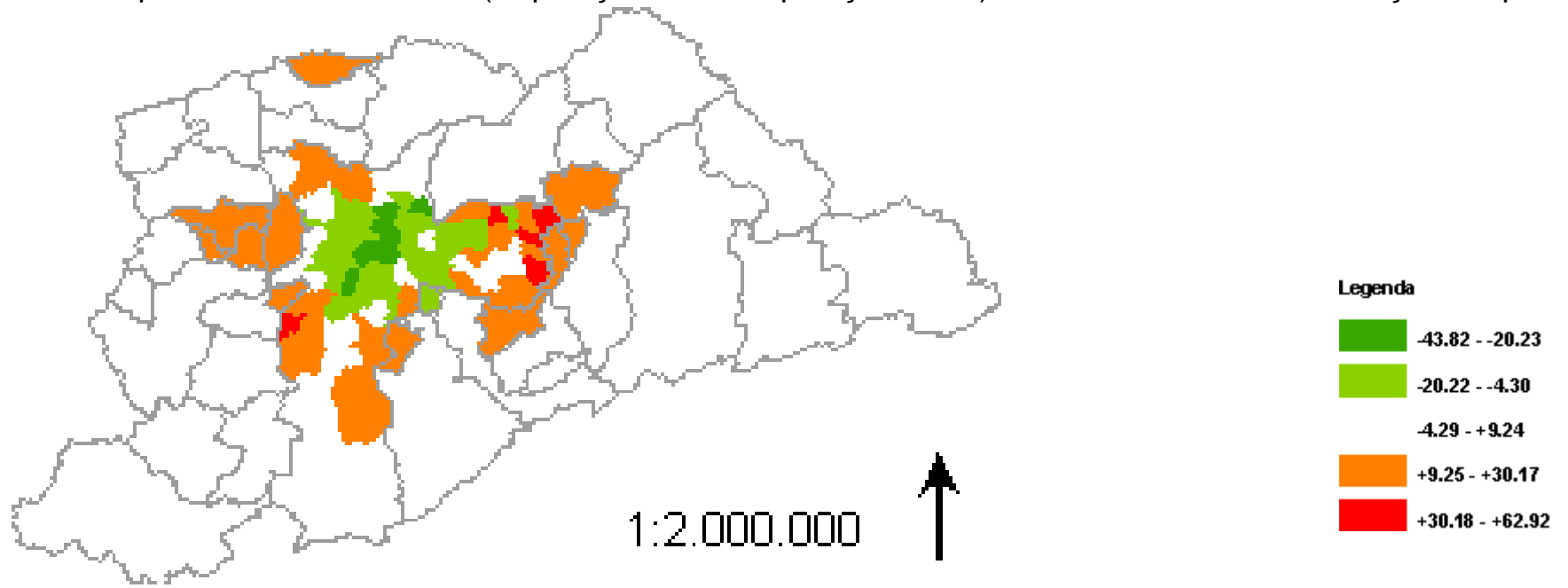
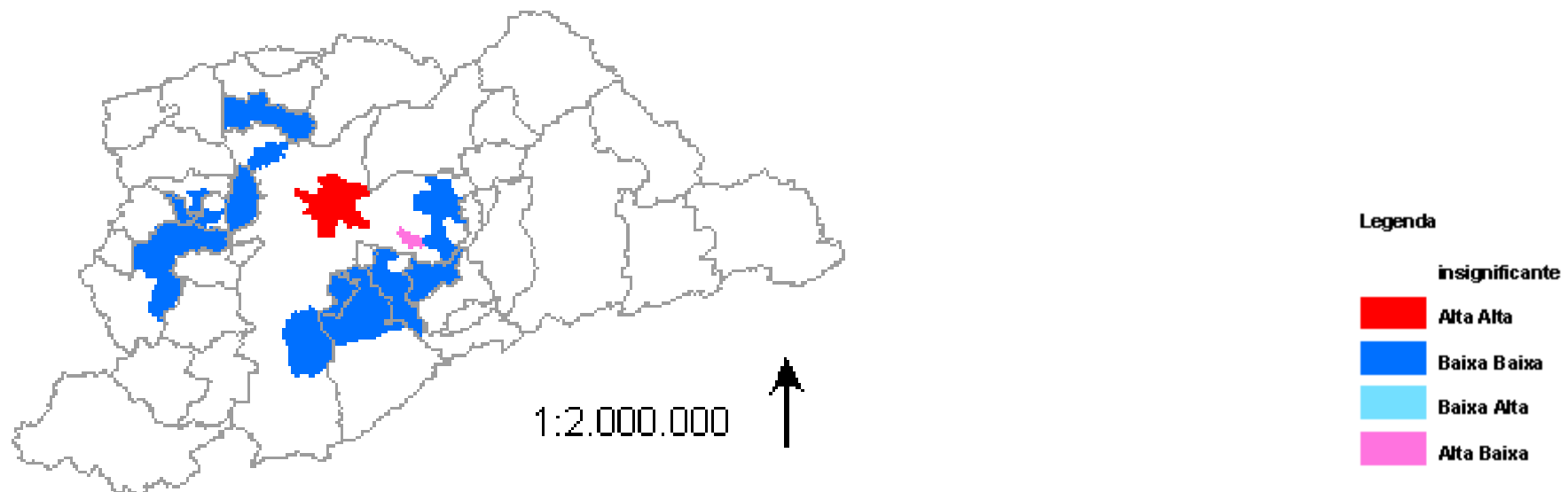


Figura 8: índice de correlação espacial local. Taxa de Vacância  
Região Metropolitana de São Paulo. Ano: 2000. Fonte IBGE. Elaboração Própria.

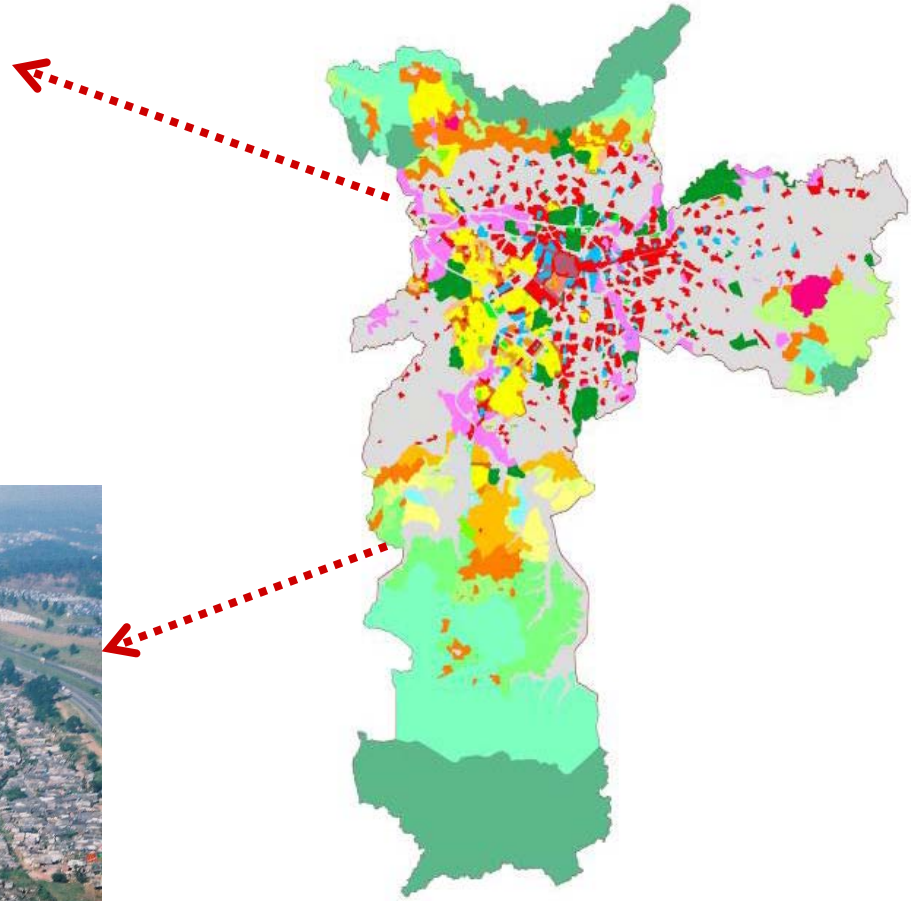


# Integração de políticas ou do território?





# Integração de políticas ou do território?



São Paulo

Zoneamento: excludente, elitista, injusto, estático e anti-econômico

Estabelece o controle do uso do solo para as classes média e alta como forma de diferenciação (segregação) da população pobre (assentamentos precários)

# Política urbana - Integração territorial

## CIDADE MODERNA FUNCIONAL

- Subespaços exercem funções específicas no sistema urbano.
- Tempo dividido (trabalho, lazer, morar)
- Espaço fragmentado - “zoneado” (centro comercial, área industrial, bairro residencial)



CIDADE FRAGMENTADA

X

COTIDIANO INTEGRADO

URGÊNCIAS/NECESSIDADES (PRÁTICAS)

X

DIREITOS/CIDADANIA (DIFUSOS-GERAIS)



# Integração das políticas urbanas e cidades brasileiras

INTEGRAÇÃO DE POLITICAS SETORIAIS – intervenções que prevejam **investimentos** em obras (de habitação, saneamento, transporte, espaço público, etc) e **custeio** para a elaboração de planos, trabalhos sociais, manutenção de equipamentos, oferta de serviços públicos, etc.

+

INTEGRAÇÃO DA CIDADE – superar a profunda desigualdade, a segregação socioespacial, regularizar amplamente o acesso a terra, remover assentamentos precários de áreas ambientalmente frágeis, ocupar vazios urbanos, etc

# Recomposição do tecido urbano

## Integração territorial

Investimentos em grandes projetos, equipamentos e infraestruturas devem visar não apenas o seu fim específico e setorial, mas também a reestruturação e reabilitação do tecido urbano, das relações sociais e da qualidade ambiental.

Associar no projeto ações diversas do investimento original (revisão das formas de financiamento).

Tomada de decisão não deve se restringir a setor específico (natureza intersetorial dos investimentos, ampliação dos benefícios).

Superação da fragmentação. Superação dos interesses exclusivamente corporativos (controle e participação social, identidade com a intervenção)

# Exemplos de políticas integradas

- PAC urbanização favelas. HBB
- Territórios da Cidadania
- Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais  
Mcidades
- Programa Barrios (Chile)
- Programa de Renovação Urbana (França)



# Exemplos de falta de integração

Lixo: transferência de recursos da união para a construção de aterros sanitários (investimento) X manutenção aterros (custeio)

Patrimônio histórico: recursos a fundo perdido para manutenção fachada, devem compor com financiamento habitacional para reforma do interior (investimento). Como viabilizar a manutenção (custeio)?

Existência de recursos para obras e inexistência para custas cartoriais

Integração de tarifas. Bilhete Único (São Paulo 2004 – Campinas – Rio de Janeiro 2009). BenFacil (Itapevi-Barueri-Jandira)

# Atores da integração das políticas

## Poder público

Vertical: cooperação federativa

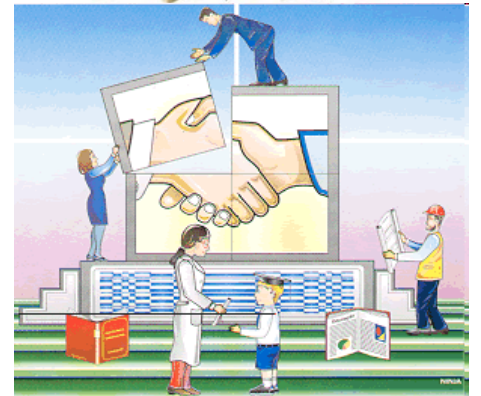
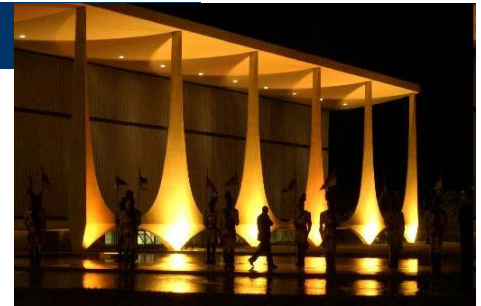
Horizontal: integração programas e ações

Sociedade Civil organizada (participação, controle social e responsabilidade social)

Capital privado. Sociedade Civil

PPPs - OS e outros

Expansão do Público não Estatal



# Dificuldades e desafios

## NO PLANO DAS POLITICAS E DO FINANCIAMENTO

- Escala compatível recursos (demanda/dimensão projetos integrados);
- Longevidade das intervenções **X** continuidade dos programas para além do calendário político;
- Modelo de composição do orçamento publico (setorial e por emendas parlamentares);
- Falta de indicadores adaptados as políticas integradas e com séries históricas que possibilitem o monitoramento e avaliação das ações, bem como o planejamento e orçamentação.
- Falta de lógica, indicadores e vontade política para ligar: planejamento – programação – orçamentação – execução – avaliação – planejamento. Gestão publica voltada para a integração
- Articulação federativa e complexa distribuição de competências entre os níveis da federação
- Distorções entre investimento e custeio



# Dificuldades e desafios

## NO PLANO DOS PROGRAMAS E DA URBANIZAÇÃO

- Articulação entre diversos órgãos que cuidam de políticas setoriais;
- Empresas concessionárias de serviços públicos *versus* interesse público coletivo;
- Manutenção de intervenções, distribuição de responsabilidades após intervenção;
  
- Complexidade técnica das intervenções;
- Falta engenharia econômica e financeira que dê subsídios claros para a elaboração de programas integrados;
- Falta de profissionais formados para elaboração de projetos integrados e para trabalho em equipes multidisciplinares;
  
- Legislação (do uso e ocupação do solo até a lei de licitações)
- Complexidade fundiária da intervenção - Licenciamento, regularidade e regularização

**OBRIGADO!**

Renato BALBIM

Coordenador de Produtos DIRUR – IPEA

Renato.balbim@ipea.gov.br