

PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA: a integração interinstitucional como ponto de pauta

*Juliano Varela de Oliveira*¹

Introdução

A integração interinstitucional atualmente é um tema corriqueiro dentro das administrações públicas. No que tange à esfera municipal, conforma-se numa discussão acalorada, principalmente por ser vista como um caminho capaz de oportunizar o encontro com alternativas aos problemas do setor público. Para além dos aspectos administrativos, esse tipo de integração também é posto como contribuição à solução para alguns dos graves problemas urbanos.

Nesse sentido, tal discussão vem sendo pautada com mais vigor no debate acadêmico e governamental desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o processo de descentralização de políticas e de ascensão dos municípios e da sociedade civil organizada na engrenagem das decisões públicas. Desde então, questões estruturantes ao poder público municipal brasileiro são constantemente postuladas e colocadas como pontos nevrálgicos à gestão das cidades, principalmente àquelas relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano e aos arranjos institucionais entre os entes federados, e entre estes e a sociedade civil organizada.

A questão das metrópoles é, talvez, uma das principais. No novo federalismo (pós-Constituição de 1988), as regiões metropolitanas no Brasil submergem, dando lugar ao município. No entanto, identifica-se a continuidade dos problemas típicos das regiões metropolitanas, mesmo sendo estas secundarizadas do ponto de vista do pacto federativo e da gestão integrada de seus municípios limítrofes e contíguos. Mesmo sem ser dada a devida importância ao arranjo das metrópoles, constata-se que há a necessidade de uma cooperação intergovernamental (integração entre os governos das cidades) capaz de melhorar a vida dos habitantes desses espaços.

¹ Sociólogo. Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Chefe do Setor de Elaboração da SEMPLA, Prefeitura Municipal do Natal.

Outros temas são comuns à discussão sobre a integração interinstitucional. Com o processo de redemocratização da sociedade, também enfatizado pela Constituição de 1988 através do discurso da descentralização de políticas públicas, o tema do *controle social* vem à tona como possibilidade para a construção de modelos de gestões mais democráticos, em especial da esfera municipal. A integração, nesse caso, acontece entre administração local e comunidade. A sociedade passa a ser chamada a interagir com o poder público na tentativa de estabelecer co-responsabilidades e aguçar a transparência como pré-requisito fundamental dessa relação.

A transparência enseja uma outra discussão: a democratização da informação. Por meio do uso da tecnologia computacional, há de se considerar a importância da disponibilização da informação aos cidadãos, como premissa básica de uma gestão democrática. A integração acontece por intermédio do conhecimento da população da cidade a respeito do que se faz com o dinheiro público, como se planejam as ações, como são executadas, que projetos serão implantados, que mudanças serão ensaiadas, o que a população quer que se faça, enfim, como acontece a administração da cidade e a aplicação dos recursos.

Dentro desse panorama mais geral, atualmente já se constata a necessidade premente da construção de um amplo escopo metodológico, dentro de objetivos pré-definidos de desenvolvimento urbano sustentável, capaz de integrar as instituições que conformam o poder público municipal, bem como aquelas que se agregam ao processo de integração por meio da constituição de parcerias, a exemplo das organizações sociais e do setor privado.

Além disso, a integração entre instituições, e concomitantemente, de ações, é uma das exigências dos organismos financiadores nacionais e internacionais, como o Ministério das Cidades e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a liberação de recursos à execução de programas e projetos, principalmente na área da habitação de interesse social e/ou da requalificação urbana e ambiental de comunidades consideradas subnormais, precárias ou situadas em locais ambientalmente frágeis.

No entanto, mesmo com a constatação da importância e da necessidade da integração interinstitucional, e mesmo sendo esta uma exigência para a

obtenção de recursos, caracteriza-se como uma ação que ainda encontra entraves à sua implementação.

Tecnicamente, a integração é uma estratégia de ação que otimizaria recursos (humanos, financeiros e técnicos), mas sua execução, por depender de decisões políticas, acaba emperrada no imediatismo das questões cotidianas e das urgências da administração. A integração é uma ação que requer planejamento, atividade que no Brasil, de um modo geral, ainda não tem seu valor devidamente reconhecido. Carece de tempo e sistemática de planificação, pré-requisitos à sua implementação. Pré-requisitos estes que encontram na cultura do imediato e da desvalorização do planejamento, ainda predominantes na esfera governamental, seu maior empecilho.

Assim, o presente trabalho objetiva traçar um panorama geral a respeito do tema da integração interinstitucional, para identificar os fatores políticos que determinam a forma como os órgãos públicos municipais se relacionam entre si.

Planejamento, gestão pública e desenvolvimento urbano: o contexto da integração

Historicamente, o planejamento assumiu um papel de suma importância na vida das organizações, uma vez ser visto e utilizado como instrumento de racionalização da ação humana e de pré-condição para a implantação de mudanças, principalmente quando o alcance de determinados objetivos é algo almejado. Observa-se, assim, que o planejamento é um processo de tomada de decisões e, por isso, encontra-se ligado às questões políticas, haja vista envolver também “atores” e interesses.

O ato de planejar é, sobretudo, uma ação pró-ativa no sentido de oportunizar e ensejar mudanças numa dada realidade, através da concepção de iniciativas e de novas ações sistematicamente interconectadas. Não se resume, somente, à elaboração de um “plano de ação”; antes, engendra uma dinâmica de “planejamento-decisão-ação” entre os envolvidos. Ainda, o planejamento, enquanto ato de intervenção do homem em seu meio, alia política e técnica através de procedimentos metodológicos capazes de fazer os envolvidos alcançarem seus objetivos.

Dentro deste arcabouço, a esfera pública no Brasil, no auge do regime ditatorial (de meados da década de 60 ao término da década de 70), pautou suas diretrizes de planejamento em iniciativas centralizadoras (voltadas ao âmbito federal) e tecnocráticas. Mesmo havendo substanciais objetivos políticos por trás desse arranjo, notadamente os de dominação, o tecnocratismo prevaleceu, considerando que os militares estabeleciam todos os critérios de centralização, o que desembocou na criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras (LIMA, 2001).

Com a Constituição Federal de 1988, a formação das regiões metropolitanas passou a ser de responsabilidade dos estados e não mais do Governo Federal, o que acarretou uma série de mudanças. Nos dias atuais, além dos graves problemas das metrópoles que ainda persistem, questões políticas vêm agravar a situação. Há uma enorme lacuna, por exemplo, na definição clara dos critérios para a inserção dos municípios a essas regiões.

Tal inserção pressupõe a existência de um conjunto de características comuns entre os municípios metropolitanos, uma articulação entre estes pautada no planejamento integrado e, por conseguinte, na cooperação intergovernamental. Sem a definição clara de critérios para o estabelecimento da referida inserção, avança-se na discussão sobre as regiões metropolitanas muito mais pelos acordos políticos particulares dos governantes, e menos pelo debate responsável acerca dos problemas das metrópoles, assim como pela elevação de uma consciência governamental sobre a importância de se atuar cooperativamente.

Após a transição negociada do regime ditatorial ao democrático (SADER, 1990), com a promulgação da nova constituição do país, ascende no cenário federativo nacional a esfera municipal. Na vanguarda de uma nova era para a federação brasileira, o município emerge como ente capaz de hospedar as mudanças necessárias para a consolidação do processo de redemocratização da sociedade, via descentralização de políticas públicas; pelo menos no plano do discurso. Ao contrário do período anterior, neste, as questões políticas se sobrepõem às técnicas.

Em ambos os períodos, o desenvolvimento urbano sempre esteve no cerne das questões que envolviam o planejamento na esfera pública. O núcleo urbano se configurou no decorrer do tempo em preocupação central das

administrações municipais, uma vez terem-se aglutinado neles os problemas sociais e estruturais mais graves.

Durante o regime militar, foram os núcleos urbanos o palco dos conflitos sociais mais acirrados, provenientes, em grande medida, do embate de forças políticas opositoras contra a ditadura e as conseqüências de sua intervenção. Como resultados desse confronto surgem o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e os movimentos municipalistas que, no âmbito da mobilização social da Assembléia Nacional Constituinte (de 1985 a 1988), oportunizaram o debate sobre os problemas das cidades.

Com a nova constituição, o planejamento urbano deixa de ser centralizado no campo das regiões metropolitanas e passa a ganhar vulto no espaço do município, ensejando novas relações entre as instituições locais e entre estas e as dos governos estaduais e federal. Novos arranjos institucionais são, portanto, engendrados. Inclusive na perspectiva de inserir a sociedade civil organizada em todo o processo.

Do período centralizador ao descentralizador, várias questões foram se agregando ao *planejamento* urbano, fazendo do *desenvolvimento* urbano, resultado desse planejamento, uma temática essencialmente integradora. Se do golpe militar (1964) a meados da década de 70, a ênfase dada às intervenções urbanas foi, por exemplo, a construção de unidades habitacionais — que dessem conta do enorme déficit habitacional brasileiro estimado em 7 milhões de unidades, entre os anos de 1950 e 1960 — (LIMA, 2001); deste período em diante, principalmente com a inserção política dos movimentos sociais, a ênfase dada amplia seu escopo abarcando outras questões, como a do saneamento ambiental, transporte e mobilidade.

O “olhar” e o “pensar” a cidade foram sendo construídos historicamente numa perspectiva integradora, mesmo que a passos lentos. Contudo, no Brasil, o desenvolvimento urbano sempre foi um “fardo” para as administrações públicas, haja vista o montante de problemas que a histórica ausência de um planejamento adequado das cidades acarretou. O espaço urbano foi sendo engendrado na medida em que a população crescia e se “acomodava” nas periferias e encostas das cidades.

Atualmente, inúmeras iniciativas legais e institucionais já foram tomadas na tentativa de aplacar a desordem que se alastrou no urbano brasileiro, como

é o caso do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades. Mas solucionar os problemas destas não se constitui tarefa fácil, nem muito menos de curto prazo; principalmente se considerarmos que como pré-condição para o tratamento dos referidos problemas, há a necessidade de um grande volume de recursos e a mudança na cultura de pouca valorização do planejamento na esfera pública.

Quanto aos recursos é mister destacar que o desenvolvimento urbano carece de investimentos públicos, sem os quais o crescimento econômico das cidades torna-se insuficiente para contribuir de maneira eficaz com o desenvolvimento social, tão propalado pelas organizações governamentais (BRASIL, 2004). No que tange ao planejamento, é preciso que este seja, de fato, um instrumento garantidor de ações capazes de dar conta, estruturalmente, de demandas que, quando não sanadas, tornam a vida nas cidades uma situação de sofrimento e penúria, como é caso de pessoas que vivem em locais alagados, com riscos de deslizamentos e sem quaisquer condições de sobrevivência saudável.

A integração perpassa essas duas pré-condições, uma vez que a federação brasileira possui mecanismos constitucionais e legais de inter-relacionamento entre entes federados e instituições, que possibilitam tanto a ampliação de recursos, quanto a execução de um planejamento adequado ao tratamento dos problemas urbanos. Nesse sentido, ampliar recursos não é somente garantir finanças, mas também otimizar iniciativas democratizantes, espaços coletivos; estimular a cooperação inter-governamental; criar novos espaços colaborativos que instiguem a gestão compartilhada e a co-responsabilidade, a exemplo de conselhos gestores, consórcios públicos e parcerias público-privadas.

No âmbito da discussão federativa, a integração passa, necessariamente, pela cooperação entre os entes federados, ampliando a atuação das instituições para uma escala supramunicipal. Alguns autores (DANIEL, 1999; ABRÚCIO, 2000; ROLNIK & SOMEKH, 2001) colocam essa questão pautando a necessidade de criação de novos arranjos capazes de oportunizar uma cooperação interinstitucional.

Numa esfera menor, ou seja, no campo interno da administração pública municipal, a integração é vista, num primeiro momento, como um exercício de

cooperação entre os órgãos que a compõem, e entre estes e os demais “parceiros” — como são chamadas as outras organizações governamentais (estaduais e federais), as da sociedade civil e as do setor privado que interagem, direta ou indiretamente, na dinâmica de gestão das cidades.

Num segundo momento, a integração é vista como uma dinâmica que deve conectar seus vários instrumentos de planejamento (incluindo aqueles que prevêm gastos e despesas), como o Plano Plurianual (PPA), o Plano Diretor, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, o planejamento de informações e tecnologias, dentre outros; bem como seus vários programas e projetos de desenvolvimento urbano e social, a exemplo daqueles voltados para a requalificação urbana e ambiental de áreas especiais de interesse social².

A integração é, portanto, um “estágio” almejado pelo poder público, cujo objetivo principal é ampliar e otimizar os recursos existentes, na tentativa de implementar um processo de desenvolvimento urbano mais sustentável, direcionando adequadamente investimentos e executando com racionalidade as ações necessárias. Tal “estágio” é visto como alternativa a partir do momento em que se constata a precisão de uma intervenção urbana, por parte do poder público, não mais pontual ou emergencial e sim com objetivos pré-definidos de mudança estrutural daquelas comunidades consideradas subnormais, pois possuidoras de precárias condições de sobrevivência.

No urbano brasileiro, o padrão de habitabilidade de algumas áreas tornou-se insuportável, uma vez comprometer a qualidade de vida daqueles que nelas vivem. O modelo econômico vigente no país gerou (gera) uma urbanização excludente, que resulta na proliferação de assentamentos humanos sem quaisquer condições de oferta de uma vida digna e saudável para seus moradores. Para o agravamento dessa situação, observa-se certo direcionamento dos investimentos públicos para áreas em que o desenvolvimento econômico poderá ser potencializado. O foco da intervenção

² De acordo com o Inciso VII, do Art. 6, da Lei Complementar 082/2007 que dispõe sobre o Plano Diretor de Natal, as áreas especiais de interesse social (AEIS) se configuram a partir da dimensão sócio-econômica e cultural da população, com renda familiar predominante de até 3 (três) salários-mínimos, definida pela Mancha de Interesse Social (MIS), e pelos atributos morfológicos dos assentamentos.

pública passa a ser a promoção de certos lugares das cidades como *locus* de crescimento econômico, em detrimento das melhorias das condições de vida dos cidadãos que padecem nas periferias urbanas.

Assim, as cidades brasileiras foram sendo construídas dentro de um padrão desordenado de ocupação do solo urbano. Na verdade, elas hoje configuram um grande “mosaico de ilegalidade”, parte constituinte do modelo de desenvolvimento adotado, que reflete o padrão de desigualdade predominante no país.

As periferias se tornaram o refúgio de uma população que cresce constantemente e não tem onde morar. Na ausência de uma política habitacional pública capaz de dar conta do enorme déficit habitacional do país, principalmente de uma camada populacional de baixa renda, essas pessoas ocupam encostas, áreas alagadas, dunas, margens de rios, manguezais, etc., sem qualquer respaldo legal/jurídico que garanta a propriedade de sua moradia.

A cidade ilegal alastra-se, levando com ela problemas de infra-estrutura e de ausência ou deficiência de prestação de serviços essenciais à vida, tais como educação, saúde, limpeza urbana, iluminação, abastecimento de água e de energia, saneamento, drenagem, pavimentação, acessibilidade, mobilidade, cultura, lazer, etc.

Diante de tamanha e complexa problemática, as administrações municipais, como responsável constitucional direta pela regulação do uso e ocupação do solo urbano, vêem-se no dever de compreender os laços que amarram essa teia de relações entre os problemas das cidades e suas causas e efeitos, na tentativa de construir alternativas que integrem os vários componentes necessários a uma vida urbana mais digna.

Ao poder público cabe, portanto, conceber e executar ações integradas, uma vez não ser mais possível pensar a cidade somente a partir de um ponto de vista. Ou seja, somente centrando-se na habitação, ou somente no saneamento, ou na educação, etc. É preciso ampliar o foco de intervenção e ver a cidade como um emaranhado de situações, realidades, contextos e elementos interdependentes.

Em outras palavras, se uma prefeitura intervém em seu raio de atuação construindo X unidades habitacionais, é preciso que ela pense também em

viabilizar saneamento ambiental para essas X unidades habitacionais, que por sua vez terão X famílias residindo nelas, que provavelmente precisarão de um posto de saúde, de uma escola para as crianças, de uma praça para o lazer, de transporte para locomoção, de ruas asfaltadas para um adequado acesso, de iluminação pública, e assim por diante.

Todas essas ações estão sob a alçada de um órgão municipal específico que, dentro de suas atribuições, intervém numa dada sociedade local a fim de suprir as necessidades dos cidadãos. Numa perspectiva integrada, há a demanda por uma “comunicação” entre esses órgãos para que a implementação de tais ações possa ocorrer por intermédio de co-responsabilidades. Ou seja, cada órgão com sua intervenção aperfeiçoa a do outro.

Ninguém melhor que os técnicos da educação para conversar com a população sobre a construção de uma escola. Sem sombra de dúvidas que os profissionais da saúde vão ter mais propriedade para orientar a população que mora em áreas alagadas sobre a proliferação de doenças de veiculação hídrica. A secretaria de obras terá mais condições de dialogar com a secretaria de serviços urbanos ou de urbanismo a respeito da construção de uma nova obra para a cidade.

Nesse contexto, a integração é uma forma da administração pública municipal garantir a plena execução das ações de seus órgãos, com vistas a consolidação de um padrão administrativo ajustado às necessidades da população urbana. Para tanto, a garantia de uma dinâmica permanente de cooperação, comunicação e de construção de co-responsabilidades é pré-condição para a efetivação desse padrão.

Movimento Cidades Saudáveis: integração, qualidade de vida e possibilidades de compreensão

Numa perspectiva integrada, é preciso pensar a cidade como um todo complexo em que se engendram relações históricas, sociais e culturais, físico-territoriais e político-institucionais que, ao serem tratadas considerando suas conexões correspondentes, desembocam na reflexão sobre a promoção da melhoria da qualidade de vida no meio ambiente urbano. E, nesse sentido,

qualidade de vida urbana significa saúde coletiva, uma vez reconhecer que saúde relaciona-se com condições satisfatórias de vida.

Assim, pensar a *qualidade de vida* é refletir sobre a integração de fatores relacionados às condições materiais necessárias à sobrevivência humana e à satisfação dos desejos ligados ao lado emotivo das pessoas. Tal conceito, por ter um caráter abrangente, pode ter muitos significados e dimensões, dependendo da ótica adotada. Aqui, numa perspectiva ampliada, *qualidade de vida* reflete uma construção social que envolve o mundo da materialidade e da subjetividade, no qual estão estabelecidas as relações entre os homens e entre estes e a natureza, considerando, concomitantemente, a importância da individualidade e da coletividade (MINAYO *et al.*, 2000 *apud* MENDES; FERNADEZ, 2007).

Dentro desse contexto, um significativo cabedal de conhecimento que nos ajuda a compreender melhor essa questão são os estudos e elaborações metodológicas voltados para a concepção e implementação de ações ligadas ao Movimento Cidades Saudáveis (MCS), respaldado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde a segunda metade da década de 1980. Com pressupostos históricos fincados nos movimentos sanitários do século XIX, quando na Europa lutava-se por melhores condições de vida nas cidades, infestadas de epidemias, o MCS estabelece novos contornos à promoção da saúde.

A saúde é, portanto, produto da ação humana (e por que não dizer também das instituições – enfim, é uma construção social) e envolve uma série de fatores, para além do biológico, que determinam a situação na qual a sociedade se inserirá. Outras questões são consideradas ampliando a concepção do que seja *promoção da saúde*. Destaca-se o interesse pela temática da pobreza, da (re)definição de políticas públicas, da participação comunitária e da constituição de parcerias entre poder público, sociedade civil organizada e setor privado. Aliam-se, assim, dentro do arcabouço metodológico do MCS, duas vertentes: a promoção da saúde e o desenvolvimento urbano (WESTPHAL, 2000).

Segundo Mendes (1992) *apud* Westphal (2000: 43), o MCS é

(...) aquele em que todos os atores sociais em situação de governo, organização não-governamental, famílias e indivíduos orientam suas ações no sentido de transformar a cidade em um espaço de produção social da saúde, construindo uma rede de solidariedade no sentido da qualidade de vida da população.

A proposta resguardada pela OMS leva em consideração, portanto, os aspectos da vida nas cidades, com a perspectiva de um trabalho pautado no planejamento social, na conscientização cívica e na integração de políticas públicas, de maneira estratégica, interinstitucional e intersetorial, na tentativa de aplacar a crise da saúde coletiva no espaço urbano estabelecida pelo modelo de desenvolvimento vigente.

No Brasil em particular, dada sua conformação federativa, o município é visto como o grande *lócus* à implementação das ações do MCS, haja vista ser nele onde se processam os princípios federativos da descentralização, da democratização, da participação comunitária e do controle social. Apesar das dificuldades em se implementar ações inovadoras no modo de governar as cidades brasileiras, a participação social tem sido o grande foco das iniciativas municipais envolvidas pelo MCS. O grande objetivo é promover a saúde nas cidades a partir de um conjunto de ações intersetoriais e integradas.

Contudo, coloca-se em evidência que um dos grandes obstáculos é a tradição política do país, alicerçada na centralização do poder, na concentração de renda, no autoritarismo, no clientelismo, no fisiologismo, etc. Necessária se faz uma mudança na maneira de governar, com dirigentes estatais mais comprometidos com as questões sociais.

A integração dentro dessa estrutura analítica ganha destaque por meio dos princípios postulados pelo MCS, especialmente os da interdisciplinaridade e intersetorialidade. O primeiro delinea o estabelecimento da “unidade na diversidade”, promovendo a superação da visão restrita dos acontecimentos, ao mesmo tempo em que busca compreender a complexidade das realidades (LUCK, 1995 *apud* WESTPHAL; MENDES, 2000). Visa, portanto, enxergar o mundo a partir de várias óticas, identificando a articulação existente entre suas inúmeras situações, assim como a interdependência de seus fenômenos. Assenta-se, sobretudo, na interconexão dos conhecimentos empíricos e

teóricos fornecidos pelas várias ciências, pelos diversos “olhares”, pelas múltiplas concepções.

A intersetorialidade relaciona-se ao estabelecimento de nexos entre as políticas públicas. Os vários órgãos de um governo de uma cidade atuam na prestação de serviços aos cidadãos, geralmente de maneira fragmentada e individualizada. As estruturas governamentais apresentam formatos piramidais, hierarquizados e especializados, carecendo de uma articulação entre si, especialmente quando o interesse por melhorar o atendimento das demandas da população local torna-se, de fato, prioridade.

Quando o assunto é a implementação de ações calcadas no MCS, a dimensão da intersetorialidade busca dar conta da multicausalidade e dos múltiplos efeitos dos problemas urbanos. Enquanto a interdisciplinaridade fundamenta-se na articulação dos “saberes”, a intersetorialidade assenta-se no “fazer” articulado, com vistas a superação da fragmentação de políticas e de ações, respeitando as especificidades de cada instituição. Um dos focos centrais é, sem dúvida, a comunicação entre os “saberes” e os “fazeres”, no intuito de arquitetar uma síntese sinérgica entre todos os envolvidos no processo de construção de uma cidade verdadeiramente saudável para todos.

Sobre esses dois princípios repousa a integração interinstitucional, entendida aqui, de modo geral, como o compartilhamento articulado/planejado de conhecimentos, políticas, ações, poder e responsabilidades em prol de uma mudança de realidade. Situação de governo que, para sua efetiva implementação, requer vontade e decisão política, pois implica transformações estruturais na maneira de governar e na estrutura do próprio poder.

Deste modo, articular as várias instituições envolvidas num projeto de melhoria da qualidade de vida no espaço urbano, ou numa análise mais metodológica, num projeto de construção de uma cidade saudável (melhor) para todos, não é tarefa fácil, nem rápida. Exige também tempo e determinação.

Política e imediatismo: desafios à implementação da integração interinstitucional

No âmbito municipal brasileiro, é possível identificar algumas iniciativas de integração interinstitucional, como são os casos dos programas e/ou projetos

de requalificação urbana e ambiental de áreas especiais de interesse social espalhados por todo o país.

No entanto, mesmo que em caráter especulativo, e hipoteticamente falando, infere-se que os escopos metodológicos destas experiências não se configuram como procedimentos integradores mais ampliados. Antes, caracterizam-se como projetos pontuais concebidos no intuito de conseguir recursos externos para investimentos, e não como uma metodologia de integração interinstitucional a ser construída e implantada pelas administrações municipais.

Um novo intento para a gestão pública municipal no Brasil é colocado em destaque quando o assunto é integração: o que se faz urgente neste início de século não é mais apenas o processo de coordenação da produção e da distribuição de bens e serviços para a população das cidades (ou dos lugares), mas também a organização das sinergias, dos recursos, das capacidades, das potencialidades, enfim, das relações entre sujeitos e organizações sociais (AKERMAN, 2007) em torno de um projeto comum de vida e de mundo.

Dentro dessa ótica, Akerman (2007) afirma que os municípios no Brasil carecem muito mais de capacidade administrativa para coordenar e orientar o pleno desenvolvimento, alicerçada em novos saberes e competências, do que de meios técnico-científicos e/ou de recursos financeiros e humanos. Estes também são necessários/importantes, mas no âmbito do planejamento e da execução integrada de ações, a premência maior está na construção político-cultural de uma base sólida capaz de sustentar a articulação de conhecimentos, atores e instituições superadora de lógicas verticais, anti-democráticas e fragmentadas.

Nesse sentido, de um modo geral, as gestões públicas municipais no Brasil sofrem com a questão da desarticulação de suas instituições, mitigando ou secundarizando as alternativas de compartilhamento, cooperação ou integração de ações. Quando as alternativas de integração são construídas e postas em prática, elas se configuram em experiências isoladas, cumpridas a risca pelos órgãos públicos, mas não em função de uma mudança no modo de planejar e governar as cidades, e sim por serem exigências dos organismos financiadores. E somente por isso, tornam-se prioridade para a gestão.

Assim, a leitura que aqui se faz, mesmo em caráter “experimental”, é a de que as administrações públicas municipais no Brasil não conseguem implementar um amplo processo de integração de seus diversos órgãos e ações, por não haver a priorização de uma mudança de postura entre seus gestores. O que se observa é a perpetuação de relações hierarquizadas, baseadas na troca de privilégios e na proteção de interesses particulares. O poder não é itinerante ou interativo, nem compartilhado, como seria se os órgãos públicos fossem integrados.

Um outro aspecto que também pode ser inferido é o de que no Brasil há pouca valorização do planejamento, principalmente do participativo. Ou seja, daquele que requer um maior dispêndio de tempo, pois exige a contribuição da sociedade civil em todo o processo de elaboração. A atuação dos órgãos públicos acaba sendo balizada pelo imediatismo. Isto é, na corrida diária pelo acesso aos recursos ou para o cumprimento dos procedimentos de rotina, não sobra tempo ou não se dá o tempo devido ao planejamento adequado das ações, pré-condição para a implementação da integração interinstitucional.

Integrar significa compartilhamento de poder, mudança de postura, mas, via de regra, o que predomina no poder público brasileiro é a hierarquização de suas instituições. Num processo de integração, as diversas secretarias municipais possuem autonomia, mas tem poder quem interage mais, quem compartilha mais, quem coopera mais, e não quem tem mais prestígio ou proximidade com o gestor maior. É preciso, antes de tudo, mudar as posturas, sobrepujar interesses particulares, reinantes na esfera pública, em benefício de uma coletividade. Ou seja, de toda a cidade.

Considerações finais

As colocações feitas aqui neste artigo têm um caráter preliminar. A perspectiva adotada volta-se para a construção de um primeiro exercício delineador de uma “pré-análise” em torno da questão da integração interinstitucional. Ponto de pauta dos debates acadêmicos e governamentais na atualidade, a referida integração tem como pressupostos teóricos as questões relacionadas ao planejamento governamental, à gestão das instituições públicas e ao desenvolvimento urbano no Brasil, todos eles permeados pelos princípios da democracia e da cidadania.

Na busca pela ampliação dos escopos analíticos e metodológicos capazes de fundamentar a compreensão sobre a temática da integração, trouxe-se as contribuições do Movimento Cidades Saudáveis, cujas ações de *promoção da saúde* no espaço urbano vão além dos aspectos curativos, afirmando a necessidade da adoção e a importância das iniciativas interdisciplinares e intersetoriais à construção, de maneira integrada, de uma cidade melhor para todos.

Contudo, também se fez importante pautar os desafios à implementação da integração da esfera pública no Brasil. Nesse sentido, as questões políticas ligadas à cultura da fragmentação das ações e da hierarquização do poder, assim como aquelas relacionadas ao imediatismo da máquina pública ganham vulto como hipóteses a serem estudadas com vistas à explicação do porque é tão difícil, no Brasil, integrar as instituições em torno de um projeto ampliado de desenvolvimento urbano sustentável.

Com tudo isso, pretendeu-se esboçar um panorama geral sobre a temática em questão, destacando nas estrelinhas a possibilidade de exeqüibilidade da integração interinstitucional. No entanto, é preciso sublinhar que a esfera pública brasileira, de um modo geral, ainda está fortemente atrelada ao fisiologismo, à corrupção, a ações anti-democráticas, à centralização de poder, ao beneficiamento de poucos em detrimentos da maioria, etc., carecendo de mudanças estruturais que passam, necessariamente, pela vontade política dos gestores públicos em implementar iniciativas inovadoras. Inovações estas, quem sabe um dia, garantidoras de uma sociedade mais participativa e de governos diferentes, pois mais democráticos e integradores.

Bibliografia

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

AKERMAN, Marco. **Território, governança e articulação de agendas.** Disponível em: http://www.cidadessaudaveis.org.br/art_marco_akerman.pdf
Acesso em: 01 de outubro de 2007.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004 (Cadernos MCidades – Desenvolvimento Urbano).

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Gestão do território e manejo integrado das águas urbanas.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo milênio. In: **Governo e Cidadania: reflexões sobre o modo petista de governar.** São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 1999.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves & FALCON, Maria Lucia de Oliveira (orgs). **Aracaju: 150 anos de vida urbana.** Aracaju: PMA/SEPLAN, 2005.

LIMA, Pedro de. **Natal do século XX: do urbanismo ao planejamento urbano.** Natal: Edufrn, 2001.

MENDES, Rosilda; FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros. **Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade.** Disponível em: http://www.cidadessaudaveis.org.br/artigo_rosilda_juan.pdf
Acesso em: 01 de outubro de 2007.

OLIVEIRA, Juliano Varela de. **Cidades e Turismo Sustentável: a cooperação interinstitucional no Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Pólo Costa das Dunas/RN.** Natal: PPGCS/UFRN, 2006. (Dissertação de mestrado).

PAT PROSANEAR. **Termo de Referência Padrão.** s/d.

REZENDE, Denis Alcides & CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

ROLNIK, Raquel & SOMEKH, Nadia. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização.** Caxambu: XXV Encontro Anual da Anpocs, 2001.

SADER, Emir. **A transição no Brasil: da ditadura à democracia?** São Paulo: Atual, 1990 (Série História Viva).

WESTPHAL, Márcia Faria. **O Movimento Cidades/Municípios Saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida.** Revista Ciência & Saúde Coletiva, 5(1):39-51, 2000.

WESTPHAL, Márcia Faria; MENDES, Rosilda. **Cidade Saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade.** Revista de Administração Pública – RAP – Rio de Janeiro, FGV, 34 (6): 47-61, Nov/Dez, 2000.

XAVIER, Hélia Nacif. Regularização de favelas e loteamentos na pauta dos municípios. In: **Curso Regularização Fundiária e Urbanística de Assentamentos Irregulares.** Natal: IBAM, 2005.