

I Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação

12 a 14 de setembro de 2017- Naviraí-MS



ADENSAMENTO URBANO NO BRASIL E A DIMENSÃO ESPACIAL (QUASE) ESQUECIDA DA SUSTENTABILIDADE

Ana Clara Schmitt (em memória)
Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

Sibelly Resch
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
sibelly.resch@ufms.br

Eixo Temático: Desenvolvimento local/regional

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar e refletir elementos presentes no planejamento urbano e sua ordenação territorial através do olhar pluridimensional da sustentabilidade, com ênfase em sua dimensão espacial. Compreende-se que não só a dimensão econômica pode determinar diferentes realidades sociais e configurações do solo urbano, mas também que agentes culturais, ambientais e principalmente políticos são determinantes na formação deste espaço. Dessa maneira, questões de qualidade de vida e ambiental, bem como o adensamento urbano proveniente de um desenvolvimento territorial desigual, políticas públicas ineficientes e seus impactos socioespaciais são abordados por serem considerados problemas a serem evitados, ou a serem alvos de medidas mitigatórias na construção de cidades mais sustentáveis e ambientalmente mais saudáveis. A questão teórico-metodológica neste trabalho abrange a organização do espaço levando-se em conta premissas que se entrelaçam em uma rede natural e duradoura que tenta recuperar a qualidade de vida, a biodiversidade e a escala humana em cada um de seus fragmentos, ao compreender que a associação do processo de adensamento urbano ao processo de desenvolvimento econômico territorial só pode ser benéfica se estiver alinhada a promoção de qualidade ambiental e urbanística aos seres envolvidos.

Palavras-chave: Adensamento urbano; Desenvolvimento; Sustentabilidade; Dimensão espacial.

1. INTRODUÇÃO

As principais cidades dos países considerados desenvolvidos no final do século XIX enfrentaram problemas que hoje assombram as cidades dos países que estão em processo de desenvolvimento. Tais atributos são considerados característicos da Agenda Marromⁱ e se destacam por problemas como: superpopulação, amontoado de moradias, desigualdade social, falta de saneamento básico, ruas estreitas que impedem a circulação de ventos (aumentando os efeitos de ilha de calor) dentre outros (ANDRADE, 2005). Através de intensas medidas urbanísticas pode-se dizer que tais problemas foram amenizados nestes países. Atualmente verifica-se uma preocupação em resolver os impactos que a cidade causa no meio ambiente utilizando-se de diversas medidas mais sustentáveis em torno de assuntos como mobilidade urbana, construções de moradia de qualidade e minimização das diversidades sociais presente na urbe (cidade). Mas como essas cidades conseguiram isso? De certa forma e de maneira resumida, acredita-se que foi buscando um “equilíbrio” entre o crescimento econômico e os problemas sociais integrados ao desenho da paisagem.

Podemos dizer então que o processo de urbanização pelo qual as cidades brasileiras passaram nas últimas décadas, e ainda passam hoje, pode ser comparado ao período conhecido como pós-industrial que aconteceu no final do século XIX nos países industrializados, onde a expansão urbana se deu em meio a condições humanas muito precárias (BURSZTYN, 2001). Os mesmos problemas que assolavam aquelas cidades e hoje assolam as cidades em vias de desenvolvimento fizeram com que a discussão acerca da importância de se construir cidades mais sustentáveis venha se perpetuando pelas décadas.

Durante muito tempo, as dimensões social, econômica e ambiental formaram o tripé da sustentabilidade, tais dimensões são amplamente conhecidas e discutidas por toda a sociedade. Na retórica, organizações públicas e privadas demonstravam preocupação com a sustentabilidade. Na prática, entretanto, os desafios ainda são gigantescos, a despeito de muitos avanços, indicando que as ações não devem girar apenas em torno do “tripé”.

Na Rio-92, 170 países firmaram acordo para se alavancar o Desenvolvimento Sustentável no século XXI, tais métodos buscavam conciliar proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Aquela que ficou conhecida como a Agenda 21 brasileira foi dividida em seis eixos temáticos: agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, gestão de recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (ANDRADE, 2005). Apesar da agenda comum para diferentes países, entende-se que o acordo não foi completamente efetivado. Um

dos problemas relacionados à implementação da Agenda 21 guarda relação, possivelmente, com as distintas prioridades dos governos nacionais, com a complexidade da mudança social e cultural, dos problemas econômicos, especialmente dos países menos desenvolvidos, entre outros.

Os oito objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), lançados no ano de 2000 contribuíram para a união de esforços em torno das metas e resultados positivos alcançados até o ano de 2015. Nesse mesmo ano, o legado da primeira experiência contribuiu para a pactuação em torno de dezessete objetivos, denominados como objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS). Esses objetivos são ousados, perpassando pelas mais diferentes questões (sociais, econômicas, ambientais, políticas, culturais, entre outros) que impactam e podem assegurar boas condições de vida no planeta e firmaram a necessidade de se tratar a sustentabilidade como uma questão pluridimensional em detrimento do “tripé” outrora unânime.

O termo desenvolvimento sustentável é conceituado por Sachs (2002) a partir de oito dimensões da sustentabilidade na medida em que se deve atingir a coexistência de todas as dimensões, quais sejam, ambiental, econômica, social, cultural, espacial, psicológica, política nacional e internacional. É utilizando-se desta abordagem que este trabalho será encaminhado, a fim de se analisar o impacto da dimensão espacial na construção de cidades sustentáveis. O trabalho pretende apresentar e refletir elementos presentes no planejamento urbano e sua ordenação territorial através do olhar pluridimensional da sustentabilidade, com ênfase em sua dimensão espacial. Trata-se de um ensaio teórico, fundamentado em pesquisa bibliográfica.

2. AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento fez com que a noção de sustentabilidade começasse a ocupar mais espaços em debates sobre desenvolvimento. A discussão já havia sido lançada no Relatório Brundtland em 1987 fazendo com que, diversas matrizes discursivasⁱⁱ surgissem na época. Mas nos dias atuais, mesmo se tratando de um tema no qual todos já ouviram falar sobre, ainda é difícil adotar conceitos e estratégias de sustentabilidade, cuja aplicação no meio urbano possa ser concretizada.

O termo passa por uma evolução constante, e corriqueiramente novos conceitos surgem para somar ou desconstruir os já existentes. Neste cenário, Ignacy Sachsⁱⁱⁱ falava em 1993 sobre seis dimensões da sustentabilidade que para ele formariam uma base mais sólida

para se tratar o tema, e sobretudo, o tirava do olhar econômico apenas, outrora tão priorizado. Alguns anos mais tarde, em 2002, Sachs acrescenta outras duas dimensões, totalizando oito.

Dessa maneira, desenvolvimento sustentável é conceituado por Sachs (2002) a partir de oito dimensões da sustentabilidade na medida em que deve existir o atingimento de todas as dimensões: ambiental, econômica, social, cultural, espacial, psicológica, política nacional e internacional, para que se considere desenvolvimento sustentável. Segundo o autor, a dimensão social se refere ao alcance de um patamar aceitável de homogeneidade de acesso a distribuição de renda, oportunidades, qualidade de vida e igualdade no acesso por toda a população aos recursos e serviços oferecidos.

A questão econômica é a que é mais levada em conta pelo poder público, muitas vezes sua aplicação ocorre sem que tragam melhorias socioambientais que estão de acordo com a sustentabilidade. Sachs (2002) conceitua a dimensão econômica da sustentabilidade como sendo a busca por um modelo de desenvolvimento equilibrado, que oferece segurança alimentar, capacidade de renovação dos instrumentos de produção segundo processos de modernização, além de investir em pesquisa científica e tecnológica de maneira satisfatória.

Fazendo jus ainda aos pontos citados da dimensão econômica, a dimensão cultural surge trazendo complementariedades. Para Sachs (2002), deve haver equilíbrio e respeito entre a tradição existente e a inovação a ser descoberta. Do mesmo modo, tais dimensões são intrínsecas a dimensão ambiental da sustentabilidade, sustentada pelo respeito e a autodepuração dos ecossistemas naturais, bem como pela dimensão ecológica, que está relacionada ao dever de preservação dos recursos naturais através da produção de estratégias renováveis em detrimento da utilização de recursos que são considerados não renováveis (SACHS, 2002).

O desenvolvimento ou é sustentável, ou não é. Isto significa dizer que é um desenvolvimento ao mesmo tempo econômico, social, ambiental e cultural. Não há mais primazia da lógica econômica. Não há mais superministérios da área econômica colonizando os demais. É difícil imaginar os ministros da área econômica discutindo, em igualdade de condições, com os responsáveis das áreas social, ambiental e cultural, num Conselho Nacional, com participação da sociedade civil. Mas foi exatamente isto que foi aprovado na ECO-92. O desenvolvimento sustentável não é apenas meio ambiente, pois incorpora o econômico-social-ambiental-cultural numa estratégia integrada de desenvolvimento (VIEIRA, 1997, s/d).

Além das dimensões social, econômica, cultural, ambiental e ecológicas já citadas, Sachs (2002) traz ainda o que para ele significa alcançar a sustentabilidade em termos de políticas públicas. No âmbito nacional ele se refere à democracia na apropriação universal dos

direitos humanos, no sentido de estratégias que fomentem a capacidade do Estado em coesão com as causas sociais. Quanto a política internacional cabe o destaque citado por Sachs como um sistema de prevenção de guerras da ONU, a fim de se garantir a paz e a cooperação entre os agentes internacionais na busca pelo desenvolvimento baseado no princípio da igualdade, com precaução na gestão do ambiente, da diversidade biológica, na prevenção das mudanças globais, pois essa é a herança da humanidade.

As dimensões apresentadas até aqui foram tratadas de maneira sucinta neste trabalho, apenas com o intuito de conscientizar o leitor sobre a sua existência, pois o foco principal é a dimensão espacial da sustentabilidade, alvo central da discussão. Sabe-se que a maneira como o território cresce e é gerido provoca impactos não só na questão urbana como em todas as outras que envolvem o ser como indivíduo. Ao conceituar todas essas dimensões, Sachs quer promover a ideia de que para alcançarmos a sustentabilidade devemos valorizar as pessoas.

O âmbito espacial da sustentabilidade trazido pelo autor refere-se as diversas configurações urbanas e rurais que em sua essência devem acontecer de uma maneira balanceada, ponderada, a fim de eliminar as desigualdades sociais advindas de uma inclinação de investimentos, segundo interesses de grupos específicos e não em prol do público mais amplo. Além de promover melhorias do ambiente urbano ao superar disparidades inter-regionais e tratar com estratégia o desenvolvimento seguro de áreas consideradas ambientalmente frágeis.

Longe de indicar ou propor padrões ideais, este trabalho visa indicar ferramentas para compreensão de caminhos que vão em direção a sustentabilidade urbana. Sabe-se que a correlação entre o crescimento da população vivendo em cidades e das modificações globais que vem sendo observadas com o passar dos anos, são decorrentes da gestão e práticas de uso do solo e das alterações causadas em sua cobertura. Em meio urbano, a proliferação de assentamentos informais ocorrendo em áreas consideradas de risco ou de preservação obrigatória são o retrato da má gestão territorial verificada nas cidades brasileiras, caracterizada pela exclusão da população pobre das áreas legalmente urbanizadas, tornando ainda mais complicada a integração das classes nas cidades.

Dessa maneira, a sustentabilidade espacial apresentada por Sachs (2002), abrange a organização do espaço levando-se em conta premissas que se entrelaçam em uma rede natural e duradoura que tenta recuperar a qualidade de vida, a biodiversidade e a escala humana em cada um de seus fragmentos. Essa promoção de bem estar é viabilizada quando se descentraliza ou se desconcentra a ocupação intensa presente no solo urbano, procurando evitar o inchaço das grandes cidades e suas periferias insustentáveis, isso é gerar

sustentabilidade urbana (SACHS, 2002). Sendo assim, adiante discutiremos sobre a associação do processo de adensamento urbano ao processo de desenvolvimento econômico territorial, como meio para alinhar a promoção de qualidade ambiental e urbanística aos seres envolvidos.

3. ADENSAMENTO URBANO: PERFIL DAS CIDADES BRASILEIRAS

A enorme concentração de pessoas que vivem em centros urbanos hoje tem sua origem nos crescentes índices de urbanização, antigamente decorrente do processo do êxodo rural, ocasionado pelos processos de industrialização e de informação, assolados pela era moderna em todo o mundo (PESCI, 2003). A dinâmica de deslocamentos da população brasileira passou por uma transformação a partir da década de 1950. Em um período considerado curto na história, o Brasil que era um país predominantemente rural passou a ter a maior parte de sua população vivendo em cidades (PLANMOB, 2015). Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), menos de 20% da população vive no meio rural hoje, totalizando mais de 80% em meio urbano. O fato que chama a atenção é a taxa de urbanização brasileira que supera a de países mais desenvolvidos no mundo, que atingem a média de 50%, segundo o Factbook 2010 (CIA, 2010).

Tal realidade é preocupante, principalmente pela maneira como se consolida o processo de urbanização no Brasil, no qual geralmente se promove o intenso adensamento de determinadas regiões, como é o caso dos grandes centros urbanos, em detrimento de outras regiões que ficam dispersas pelo solo, prejudicando o equilíbrio do desenvolvimento pelo território.

O modelo de desenvolvimento urbano brasileiro não induz o crescimento com equidade e sustentabilidade. Os locais de trabalho e lazer se concentram nas zonas mais centrais enquanto a maior parte da população reside em áreas distantes. Além disso, há uma valorização maior dos terrenos em áreas mais desenvolvidas, o que obriga a população pobre a ocupar áreas cada vez mais distantes, desprovidas de infraestrutura (PLANMOB, 2015, s/p).

O desequilíbrio provocado na formação destes centros urbanos em razão desse adensamento intenso do solo atenta para consequências que fazem com que hoje, o termo adensamento urbano seja tratado como uma parte importante do planejamento. Não se pode falar em adensamento territorial sem discutir questões que são inerentes a ele como: água (enchentes e abastecimento); clima e poluição atmosférica; resíduos líquidos e resíduos

sólidos; poluição sonora e visual; cobertura vegetal; áreas verdes e espaços livres; espaços livres e de recreação; densidade populacional entre outros.

A ideia básica de que o adensamento urbano é ligado ao planejamento e gestão territorial gira em torno da concepção de que determinadas regiões da cidade - ociosas ou não - providas ou não de infraestrutura; podem ser adensadas - em geral promovendo-se a verticalização do solo - pois dessa maneira se aumenta o estoque de capacidade de habitação e serviços oferecidos pelo lugar, evitando-se assim a expansão da cidade para regiões consideradas “periféricas”. Entende-se que essa medida é utópica, pois além de não impedir que a cidade avance num processo de segregação socioespacial devido ao fato de não proporcionar igualdade de direitos, ambientalmente também não se sustenta, avançando em problemas de falta de estrutura e de qualidade social e urbana.

O estudo da qualidade ambiental urbana é um importante subsídio ao planejamento, pois fornece informações que contribuem para a qualidade de vida da população. Algumas cidades atingem a sua máxima expansão horizontal, e mesmo sem chegar aos limites de tal expansão, inicia-se um crescimento vertical. O fato de se tornarem populosas, sem medidas que privilegiam o adensamento urbano, as torna centros de problemas que extrapolam os limites político-territoriais, alcançando a dimensão físico-ambiental, que por ser de difícil delimitação, nem sempre recebe o tratamento apropriado (MINAKI; AMORIM, 2007, p.67).

O fato de haver toda uma problemática gerada pelo adensamento urbano na qualidade ambiental promovida pelas cidades talvez seja explicado pela razão de que – ele está inteiramente ligado ao desenvolvimento territorial – e quando se fala em desenvolvimento territorial (ou regional) quer-se dizer a capacidade do solo de gerar crescimento econômico.

Dessa maneira, de acordo com Benko (1993) e Diniz (2005) apud Favareto et al. (2014), o desenvolvimento regional se divide em três principais vertentes e que essas três visões coexistem nos processos de desenvolvimento territorial brasileiro nas últimas décadas. Em uma das vertentes têm-se o território como uma variável que implica em custos de produção, materializados principalmente na distância entre o produto local e o mercado consumidor e fornecedor de matérias primas, “aqui o território tem sua importância como um fator de crescimento econômico para o país, seja como exportador de produtos geradores de divisas (...), seja como suporte à expansão do mercado consumidor interno” (FAVARETO et al. , 2014, p. 3).

Em outra vertente, discute-se a problemática territorial do desenvolvimento italiano, citando o trabalho de Arnaldo Bagnasco, onde o tecido territorial é redescoberto como um

fator social que explica as diferentes performances manifestadas pelo território. Favareto et al. (2014) destaca que essa realidade hoje é mais encontrada na Europa - apesar do Brasil já ter tentado seguir por este caminho em outras épocas – aqui; as variáveis não se encontram nas distâncias e o papel do solo não é determinado segundo suas possibilidades de crescimento econômico para o País, se deslocando mais para fatores intrarregionais que o autor explica – causa uma dinamização econômica distribuída pelo território.

A terceira vertente é destacada como além de um fator de produção ou de crescimento, se configura como um suporte para uma população, contando com a promoção de bem-estar de seus habitantes. Esta satisfação funciona como um motor propulsor para o crescimento econômico, pois gera aumento no consumo social que é viabilizado quando se movimenta setores econômicos vinculados a promoção da qualidade de vida. Ele cita que “é isto o que se pode ver claramente em boa parte das regiões interioranas do Brasil, nas quais o gasto público em políticas sociais é o principal indutor das economias locais nos anos recentes”, em contrapartida às realidades das metrópoles e cidades demasiadamente adensadas é completamente oposta (FAVARETO et al., 2014, p.4).

Recentemente, a ONU-HABITAT (2016) lançou o Relatório Mundial das Cidades 2016, no qual é apresentado o processo de urbanização mundial nos últimos 20 anos. O relatório fala sobre os principais problemas que concernem os centros urbanos assim como os desafios a serem enfrentados, salientando que o caminho para a produção de cidades mais sustentáveis é a descentralização do território.

O relatório aponta também que - se, por exemplo - há duas décadas as urbes eram consideradas polos de atividades culturais, econômicas e sociais, hoje elas são fundamentalmente o local onde estão as condições para produção e inovação, sendo detentoras de grande população e enorme participação no Produto Interno Bruto (PIB) de seus países. Por exemplo, Paris habita 16% da população da França e sozinha, gera 27% do PIB do país. A capital das Filipinas, Manila, é responsável por 47% do PIB e no Brasil podemos destacar São Paulo, que é responsável por cerca de 13% do PIB brasileiro - isso significa que, o rendimento econômico da cidade é superior ao de estados inteiros, de expressiva importância para o Brasil, como por exemplo Minas Gerais.

Este fato é, segundo o relatório, a principal causa de ter se acentuado a desigualdade social e territorial nas últimas décadas - e traz como medida mitigatória para o problema de desigualdade, a implementação de políticas públicas de planejamento urbano que visem a conformação de cidades sustentáveis - por exemplo, analisando o vínculo entre as áreas urbanas e rurais e explorando suas potencialidades. Segundo a ONU-HABITAT, as medidas

de descentralização que deveriam ser adotadas pelos países tem se mantido sem mudanças drásticas desde o Habitat-II, ou seja, desde 1996. A ONU sustenta que as megacidades se beneficiam da globalização em detrimento das cidades consideradas secundárias no atual modelo de desenvolvimento e planejamento urbano. Essa recomendação da ONU é coerente com o princípio de sustentabilidade espacial de Sachs (2002), ou seja, é preciso que os Estados promovam políticas públicas visando melhorar o ordenamento territorial, induzindo dessa forma maior equilíbrio entre o rural e o urbano.

O Ministério da Integração Nacional é o responsável direto por ações que visam o desenvolvimento territorial no país. Em 2004 foi desenvolvida a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007. Um balanço dos dez anos de existência da política, realizada por Resende et al. (2015, p. 34) destacam o aprimoramento “tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto em termos institucional/legal e do processo de monitoramento e avaliação da mesma”. A despeito dos avanços, existem muitos desafios para melhorar o desequilíbrio entre as regiões do país. Para esses autores, a coordenação das várias esferas das políticas é um elemento complexo e central.

Deve-se ter em mente que a PNDR deve ser capaz de pôr em acordo os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal –, bem como os entes públicos e privados, com o intuito de melhor executar a referida política. Colocar em prática esse arranjo institucional não é nada trivial e, ao mesmo tempo, é um ponto essencial para se obter o sucesso esperado com a PNDR (REZENDE et. al. 2015, p. 34).

Por compreender-se que o desenvolvimento do território se relaciona a distintos fatores, acredita-se que, além do esforço interfederativo, a coordenação entre as diferentes pastas é fundamental para que o desenvolvimento regional seja alavancado, minimizando as diferenças presentes no país.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO

Nossas cidades têm problemas que são conhecidos, não só pela repetição de medidas equivocadas que se espalharam por todo o território nacional e que fizeram com que, de um modo geral, os problemas se repetissem em distintas localidades, mas também por representarem a questão norteadora das políticas públicas urbanas propostas pelo poder público. O direito à cidade de Lefebvre^{iv} é expresso aos cidadãos quando essas políticas tem a capacidade de proporcionar à todos acesso a serviços de qualidade e equitativamente por todo

o território. Paulo Freire dizia que “a cidade somos nós e nós somos a cidade”, emaranhando o ser ao tecido urbano de uma forma que nos revela que a dinâmica da cidade e as políticas são responsáveis pela manutenção da vida – e igualmente responsáveis pela baixa qualidade de vida de uns em prol do conforto de outros.

Ribeiro e Santos Júnior (2011) trazem que a cidade brasileira é produto da combinação de dois mecanismos básicos: a liberdade com que o solo é tratado como mercadoria para que agentes capitalistas negociem a cidade e a tolerância com que se lida com todas as formas de ocupação e apropriação do solo urbano. Os autores destacam que a primeira medida citada afeta diretamente a produção de moradia no país, além de impactar de maneira expressiva toda a oferta de infraestrutura e serviços públicos e a segunda é a responsável não só pelo surgimento de favelas, ocupações ilegais e loteamentos irregulares como também pela transformação do território em um desencadeador de problemas a serem resolvidos pela implementação de políticas públicas urbanas e sociais.

O primeiro mecanismo permitiu a aliança entre as forças que comandaram o projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil: (I) o capital internacional; (II) as frações locais da burguesia mercantil inseridas no complexo conformado pelo tripé ligado à produção imobiliária, as obras públicas e à concessão de serviços públicos; e (III) o Estado. O Brasil urbano foi desenhado pela ação dessa coalizão mercantilizadora da cidade, tendo o Estado como principal maestro, seja protegendo os interesses da acumulação urbana (proveniente da produção da cidade) da concorrência de outros circuitos, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas, ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2011, p.11).

Quando se fala em políticas públicas urbanas não se tratam apenas daquelas responsáveis por reger o solo urbano. Ao introduzirmos a cidade como o agente que viabiliza as operações necessárias à vida e a produção, é indispensável que pensemos sobre ela num contexto mais amplo e social. Dessa maneira, as referidas políticas devem tratar de todas as questões que envolvem o caráter de vivência das pessoas e principalmente que a viabilizem, passando por questões de cunho social, cultural, educacional, de saúde, de habitação, de saneamento ambiental, de transportes, de gastos públicos e demais políticas necessárias.

Lynn (1980 apud SOUZA, 2006) as define como um conjunto de ações a serem feitas pelo governo e que produzirão resultados específicos, já Peters (1986 apud SOUZA, 2006) acrescenta que tais ações realizadas pelo governo, sejam diretamente ou através de delegações, influenciam por consequência a vida dos cidadãos. Nesse contexto, as políticas públicas tratam de diversos objetivos e absorvem diferentes modelos institucionais. Como

compreendemos anteriormente, por estar diretamente ligada ao modo de vida do cidadão, toda política pública contribui para a formação do tecido urbano em menor ou maior escala, portanto, é também considerada um instrumento do planejamento urbano.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p.25).

Lowi (1964, 1970, 1972) definiu políticas públicas em diferentes tipologias, sua contribuição teve grande influência no setor e é tratada com atualidade apesar do passar dos anos. Ele as separa em diferentes vertentes, das quais três se destacam como sendo: distributivas, regulatórias e redistributivas. Azevedo (2011) nos contextualiza tais políticas, apontando as principais dificuldades encontradas pelo poder público na aplicação das mesmas.

Segundo Azevedo (2011), as políticas distributivas estão alicerçadas em decisões tomadas pelo governo que não levam em conta a questão dos recursos limitados, privilegiando e beneficiando sempre certos grupos sociais e regiões porque desconsidera o todo. Essas políticas são conhecidas por gerar mais impactos pontuais do que coletivos. Já as políticas públicas regulatórias estão mais em evidencia ao público, ou seja, são mais vistas, pois envolve práticas burocráticas, de políticos e grupos de interesse, ao criar normas que regulamentem o funcionamento de serviços e a implantação de equipamentos urbanos (AZEVEDO, 2011). São exemplos destas políticas a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e também os Planos Diretores. Normalmente, seus efeitos são observados em longo prazo, pois não produzem resultados imediatos.

Políticas públicas redistributivas estão pautadas na prática de redistribuição de renda através de recursos e financiamentos. Essa prática é financiada por agentes sociais de alta renda em benefício dos de baixa renda. É um exemplo deste tipo de política o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) onde se tem uma redução ao imposto que é aplicado sobre camadas menos favorecidas e, em contrapartida, os valores arrecadados das camadas de média e alta renda financiam políticas urbanas e sociais (AZEVEDO, 2011). Uma dificuldade expressiva encontrada na implantação de políticas redistributivas está ligada ao fato de que as esferas sociais responsáveis pelo financiamento tendem a se organizar com mais força do que a enorme parcela que será beneficiada, destaca Azevedo (2011).

O que tem se observado no Brasil, nos últimos anos, é que, a despeito do desenvolvimento de instrumentos legais voltados especificamente ao planejamento urbano territorial, como por exemplo, pode-se citar o IPTU progressivo no tempo vinculado à função social da propriedade, previsto no Estatuto da Cidade (Lei N° 10.257/2001), os municípios pouco utilizam esses mecanismos para melhorar o uso e a ocupação do solo. Como resultado observa-se avanços tímidos na reestruturação do espaço urbano.

Ademais, conforme destacou-se no decorrer deste trabalho, entende-se que o planejamento urbano guarda relação direta com outras políticas. Por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos demorou mais de dez anos para ser desenvolvida, foi aprovada em 2010 e tinha como prazo o ano 2014 para implementação pelos municípios. Entretanto, muitos municípios não conseguiram atender ao previsto na legislação, levando a uma prorrogação de prazo para adequação à gestão dos resíduos. Questões como essa impactam significativamente na qualidade de vida nas cidades e de modo específico na conformação dos territórios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho, pretendeu-se apresentar e refletir sobre os elementos presentes no planejamento urbano e sua ordenação territorial através do olhar pluridimensional da sustentabilidade, com ênfase em sua dimensão espacial.

A primeira constatação é de que o Brasil possui uma taxa de urbanização elevada. A urbanização desordenada leva à inúmeros problemas sociais, ambientais e até mesmo econômicos, pois as potencialidades do território nem sempre são aproveitadas da melhor forma.

Por isso, entende-se que é necessário melhorar o equilíbrio entre o rural e o urbano por meio de políticas que promovam melhores condições de vida para os habitantes da zona rural. Nas cidades, é preciso utilizar os instrumentos legais para melhorar o uso e ocupação do solo, promovendo melhor ordenamento territorial.

Entende-se também que o Estado deve retomar a Política de Desenvolvimento Regional em diálogo com os diferentes entes federativos, de modo que as ações possam ser melhores coordenadas, visando atingir melhores resultados.

Por fim, destaca-se que a dimensão espacial da sustentabilidade é pouco discutida pela academia, por isso, chamamos de uma dimensão “quase” esquecida. Apesar das limitações do trabalho, buscou-se apresentar elementos indicativos para essa reflexão.

A partir das pesquisas e reflexões apresentadas, entende-se que há espaço para trabalhos que discutam a perspectiva da dimensão espacial em diferentes contextos, refletindo, por exemplo, sobre como esse desequilíbrio afeta a economia, o desenvolvimento social, entre outros temas que podem ser discutidos tendo esse ponto de partida.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. M. S. de. **Agenda Verde x Agenda Marrom:** inexistência de princípios ecológicos para o desenho de assentamentos urbanos. Dissertação de Mestrado. Brasília: FAU-UnB, 2005.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). **Políticas públicas e gestão local:** programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2011.

BURSZTYN, M. (org). **Ciência, ética e sustentabilidade:** desafios ao novo século. São Paulo: Cortez, 2001.

CIA, 2010. The World Factbook 2010. Disponível em:
<https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2010>. Acesso em: 28 mar. 2016.

FAVARETO, A. et al.. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente no Brasil (2000 – 2010). RIMISP/CEBRAP/UFABC: São Paulo/Santiago do Chile, 2014. Disponível em:
http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf. Acesso em 05 de março de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTÁTISTICA. Censo IBGE 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> (acesso em 15.03.17).

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, V. 16 jul. 1964.

_____. Decision making vs. policy making: toward and antidote for technocracy. **Public Administration Review**, v. 30, n. 3, may./jun. 1970.

_____. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 22, jul./aug. 1972.

MINAKI, C; AMORIM, M. **ESPAÇOS URBANOS E QUALIDADE AMBIENTAL – UM ENFOQUE DA PAISAGEM.** São Paulo: Revista Formação, nº14 volume 1 – p. 67-82. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/download/699/722>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU-HABITAT). Relatório Mundial das Cidades (2016). Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/792557/relatorio-mundial-das-cidades-2016-urbanizacao-nos-ultimos-20-anos> (acesso em 01.04.17).

PESCI, Rubén. **Sustentabilidad y levedad.** Revista Ambiente, 2003. Disponível em: < <http://www.revista-ambiente.com.ar/images/92/sustentabilidad%20y%20levedad%201.pdf>> Acesso em: 05 agosto. 2016.

PLANMOB, Plano Nacional de Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades, Brasília, Brasil, 2015.

RESENDE, G. M. et al. **Brasil: Dez Anos Da Política Nacional De Desenvolvimento Regional** (PNDR). Boletim Regional, urbano e ambiental, v. 11, jan.-jun, 2015. Disponível em:
http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/150814_bru_11_cap5.pdf (acesso em 25.05.2017).

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. S. Desafios da questão urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. In: Políticas públicas e direito à cidade : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais / Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão, Patrícia Ramos Novaes, organizadores. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles : IPPUR/UFRJ, 2011.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI:** desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre , n. 16, p. 20-45, Dec. 2006 . <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

VIEIRA, LITSZ. Cidadania e Sustentabilidade Global. Disponível em:
<http://lisztvieira.com.br/2015/12/21/cidadania-e-sustentabilidade-global/> (acesso em 14.02.17)

ⁱAquela que ficou conhecida como “Agenda Marrom” concentravam ações em torno do interesse privado-individual. Era representada por atores envolvidos no âmbito municipal de planejamento urbano, apresentava problemas ambientais urbanos como: poluição do ar, da água e do solo, além de coleta de lixo e ordenamento urbano. A Agenda Marrom era a prioridade dos países em vias de desenvolvimento e instaurou o caos urbano nestes países. Em contrapartida, a Agenda Verde surge em torno de concentrar ações que preservem o espaço natural com preocupações de interesse público-coletivo; é representada por atores que fiscalizam o meio ambiente nos níveis estadual e federal. Traz preocupações com problemas ambientais globais como: desflorestamento, efeito estufa, mudanças climáticas dentre outros. A Agenda Verde é prioridade nos países hoje considerados desenvolvidos (ANDRADE, 2005).

ⁱⁱHenri Acselrad traz no livro “A duração das cidades, Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas”, uma abordagem sobre essas matrizes: “matriz da eficiência que pretendia combater o desperdício da base material do desenvolvimento, estendendo a racionalidade econômica ao “espaço não mercantil planetário”; a da escala que propugna um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele exerce sobre os “recursos ambientais”; a da equidade, que articula analiticamente princípios de justiça e ecologia; a da autossuficiência que prega a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos de mercado mundial como estratégia apropriada a assegurar a capacidade de autorregulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; a da ética que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores do bem e de mal, evidenciando as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida” (ACSELRAD, 2009, p.43).

ⁱⁱⁱIgnacy Sachs é conhecido do meio acadêmico e diplomático brasileiro. Polonês naturalizado francês, viveu catorze anos no Brasil.

^{iv}O Direito à Cidade foi escrito em 1968, destacando o tema da cidade e do direito dos cidadãos, bem como o fato desta cidade ser uma obra dos cidadãos. Lefèvre era um sociólogo e filósofo que, entendeu, escreveu a respeito, e avançou com profundidade na ideia de que o espaço é o elemento central de estruturação da sociedade, e particularmente da sociedade contemporânea.