

## O DILEMA SOCIOAMBIENTAL DAS CIDADES: princípios e referências à formulação de políticas públicas para a sustentabilidade urbana

Déborah Cristina de Jesus Cavalcante<sup>1</sup>

Simone Eneida Baçal de Oliveira<sup>2</sup>

Mirlene Dantas Caldas<sup>3</sup>

Maria Rute de Souza Luna<sup>4</sup>

### RESUMO

Este artigo objetiva refletir sobre princípios e referências para a formulação de políticas públicas e um novo modelo de desenvolvimento urbano. Aborda-se a problemática socioambiental no espaço urbano, destacando seus impactos sobre as condições de vida e, debate-se sobre uma nova forma de gestão de políticas públicas. Esse estudo bibliográfico apontou a necessidade de considerar as particularidades locais e suas relações sociais na definição do espaço urbano e na formulação e operacionalização de políticas públicas. Requer-se que as políticas públicas urbanas e a gestão das cidades visem ao enfrentamento dos agravos socioambientais, para um desenvolvimento local com equidade social.

**Palavras- Chave:** Cidade, Políticas Públicas e Sustentabilidade Urbana.

### ABSTRACT

This article reflects on principles and references for the formulation of public policies and a new model of urban development. Addresses the socio-environmental problem in urban areas, highlighting their impact on living conditions, and to debate on a new form of public policy management. This paper reviews pointed out the need to consider local conditions and their social relations in the definition of urban space and the design and operation of public policies. It requires that public policy and urban management of cities aimed at addressing the socio-environmental damages to a local development with social equity.

**Keywords:** City, Public Policy and Urban Sustainability.

<sup>1</sup> Especialista. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). [debora.leudo@uol.com.br](mailto:debora.leudo@uol.com.br)

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

<sup>3</sup> Especialista. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). [mirlene\\_caldas@hotmail.com](mailto:mirlene_caldas@hotmail.com)

<sup>4</sup> Especialista. Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

## 1. INTRODUÇÃO

A aspiração por cidades sustentáveis, que oportunize justiça social, condições de vida digna, equilíbrio ambiental e acesso a bens e serviços, é desejo de grande parte da sociedade. Todavia, o cenário urbano é constantemente ameaçado e afetado por problemas de ordem social, ambiental, econômica e política que se avolumam e interferem na caminhada em direção a essa sociedade. Assim sendo, as cidades podem ser caracterizadas pelas profundas desigualdades sociais e riscos ambientais acirrados com a industrialização e, posteriormente, pela globalização<sup>5</sup>.

Diante dessa paisagem é que se situa a tarefa de formular e implementar políticas para o desenvolvimento sustentável das cidades. Empreitada esta que é complexa, pois o desafio na constituição de cidades sustentáveis requer ir muito além da construção de lugares urbanos que respeitem o meio ambiente, que permitam a economia de espaço e energia. A questão exige ações bem mais amplas, de tal modo que, requer um novo modelo de desenvolvimento urbano e políticas públicas, fundamentados em princípios de respeito ao ser humano e ao ambiente, buscando estabelecer uma relação entre sociedade-natureza.

É nesse cenário que se insere a iniciativa deste artigo. E a questão fundamental que o guia é: A partir de que princípios pode-se pensar em um novo modelo de desenvolvimento urbano e no processo de formulação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade socioambiental das cidades? O tratamento deste tema é apresentado neste ensaio, valendo-se da estratégia metodológica da pesquisa bibliográfica, uma vez que esta permite o contanto com o referencial teórico necessário à reflexão do assunto proposto.

Tal discussão é iniciada com uma abordagem acerca das problemáticas socioambientais no espaço urbano, enfocando as distintas definições da categoria cidade e dos problemas urbanos, destacando os impactos nas condições de vida da população brasileira e amazônica. Faz-se, em seguida, uma reflexão acerca dos princípios que devem nortear a questão da sustentabilidade nas políticas públicas, tendo em vista o alcance de cidades sustentáveis e conseqüentemente, um novo modelo de desenvolvimento urbano.

---

<sup>5</sup> Entende-se que “[...] globalização se refere a um fenômeno multidimensional que transcende as esferas econômica, tecnológica, política, social e cultural por meio do desaparecimento da fronteiras geográficas, materiais e espaciais, promovendo a intensificação das relações sociais entre longas distâncias, assim como a união de indivíduos e comunidades num sistema econômico, político global e numa estrutura mundial de comunicações” (MOTA, 2005, p. 74).

## 2. A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO

Antes de adentrar na abordagem sobre os problemas socioambientais que se expressam no espaço urbano na contemporaneidade, faz-se necessário tecer um debate sobre a definição da categoria cidade, haja vista que é o *locus* de tais problemáticas e alvo de políticas públicas que primam pela sustentabilidade urbana.

Inúmeras concepções teóricas são elaboradas para definir cidade, dentre elas encontram-se aquelas que enfatizam a densidade demográfica como determinante, considerando como critério o número de habitantes ou perímetro territorial, outros ressaltam a questão econômica como fator definidor desta categoria, para qual cidade é o espaço onde se desenvolve o mercado e, ainda outros que a consideram como subsistemas, tais como subsistema administrativo, subsistema comercial, subsistemas industriais, entre outros.

Todavia, este estudo compreende cidade como um espaço histórico, condicionado pelas relações sociais, dadas em cada conjuntura sócio-histórica. Neste aspecto, concorda-se com Sposito (1988) segundo a qual a cidade da atualidade é produto cumulativo das transformações sociais ao longo dos tempos, geradas pelas relações sociais promovidas por essas transformações, não é meramente um espaço estático, pois ao mesmo tempo em que é o *locus* onde as relações sociais acontecem, também produzem tais relações.

No cenário brasileiro, Veiga (2002) afirma que a definição de cidade que vigora na contemporaneidade é aquele elaborado no Estado Novo, por meio do decreto-lei nº. 311 de 1938, o qual converteu todas as sedes municipais em cidades, sem considerar as suas características peculiares, sejam elas estruturais ou funcionais. Em virtude disso, o autor tece uma crítica aos parâmetros oficiais usados para a definição do espaço urbano, os quais se limitam em utilizar apenas o critério político-territorial para definir cidade, desconsiderando, assim, a complexidade de suas relações sociais. Nesta perspectiva, a metodologia oficial é anacrônica e obsoleta, sendo, portanto, necessário rever esses parâmetros, de modo a considerar as particularidades regionais, tanto para compreender o que é cidade, quanto para formular estratégias para o seu desenvolvimento econômico e social.

Um caso emblemático é o da região Amazônica, a qual possui uma forma peculiar de tecer suas relações sociais. Segundo Nunes (2009, p. 56) “o urbano na Amazônia é heterogêneo: é uma mistura de estilos de vida rural e de vida na aglomeração, reforçada pela enorme diversidade de produtos extrativos que compõem o conjunto importante de



bens que circulam no meio urbano”. Logo, não se deve homogeneizar critérios para definir espaço urbano, para elaborar o planejamento urbano e implementar políticas públicas iguais para todo o território nacional, é necessário considerar as particularidades locais e suas relações sociais.

É importante destacar que a urbanização é um processo bastante antigo. Na contemporaneidade, é necessário abordá-la a partir da industrialização, haja vista que: “a cidade nunca fora um espaço tão importante e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo”. Isto porque a industrialização mudou o processo de produção e a relação sociedade e natureza, incidindo de forma intensa no processo de urbanização (SPOSITO, 1988, p. 30).

Sposito (1988, p. 58) ressalta, ainda, que os problemas urbanos se manifestavam de forma intensa nas cidades, as quais eram alvos de transformações econômicas, sociais e políticas, sendo assim esses problemas são produtos da etapa pela qual o desenvolvimento do modo de produção capitalista estava passando, dentre eles a autora cita: “a falta de coleta de lixo, de rede de água e esgoto, as ruas estreitas para a circulação, a poluição de toda ordem, moradias apertadas, falta de espaço para o lazer, enfim, insalubridade e feiúra eram problemas urbanos [...]”.

No contexto atual, segundo Diaz (2005) esses problemas foram intensificados, com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, a partir da internacionalização da economia e reestruturação produtiva. A urbanização é uma das tendências globais mais nítidas e adquire especificidade nos países subdesenvolvidos, como é o caso da América Latina, processo aquele que vem acompanhado de situações de pobreza, vulnerabilidade, exclusão social e segmentação socioespacial.

Na ‘insustentabilidade’ que caracteriza o padrão de urbanização das cidades, no Brasil, em que prevalece um processo de expansão e ocupação dos espaços intra-urbanos, perdura uma cruel realidade: a precarização das condições de vida de significativas parcelas da população. Com efeitos da marca da concentração da pobreza, tem-se o que Jacobi (2006, p. 115) denomina de dualidade das cidades, em que se apresenta “[...] de um lado, a cidade formal, e de outro, a cidade informal relegada dos benefícios equivalentes [...]”. Trata-se de uma realidade complexa em que se convive com o agravamento da pobreza e, ao mesmo tempo, com os problemas desencadeados pelos altos padrões de consumo, dentre estes os problemas ambientais que se avolumam, configurando um quadro de aumento de enchentes, entraves na gestão dos recursos sólidos, degradação dos recursos hídricos e poluição do ar com impactos expressivos na saúde da população.



Em face desse quadro é que se afirma que a dinâmica sócio-histórica produziu um ambiente urbano degradado e excludente, com efeitos perversos sobre a qualidade de vida da população, apresentando os mais diversificados riscos e agravos socioambientais. Segundo Diaz (2005, p. 77), “estas situações estão dando lugar a novas formas e relações sociais, o que se traduz numa maior segmentação da sociedade urbana que, por sua vez, se torna uma ameaça crescente à qualidade de vida das cidades [...]”.

A Amazônia, conforme Castro (2009) não pode ser descontextualizada dessa lógica de acumulação capitalista, que produzem reflexos negativos na qualidade de vida da maioria da população que se expressam em distintas manifestações da questão social, tais como a violência, a precarização do trabalho e a exclusão social.

Diante dessa realidade, o grande desafio do desenvolvimento sustentável, expõe Cavalcanti (1997), é implementar políticas que garantam melhores condições de vida às populações pobres, sem alterar as funções ecossistêmicas essenciais. Portanto, na busca por uma sociedade sustentável, não se pode desconsiderar as relações entre o homem e a natureza. Para tanto, faz-se imperativo debater sobre uma nova forma de gestão das políticas públicas nas cidades.

### **3. PRINCÍPIOS E REFERÊNCIAS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

A propósito do processo de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável das cidades, importa destacar que Cavalcanti (1997, p. 22) afirma que “não se trata de listar regras ou oferecer receitas para se atingir a sustentabilidade [...] cada situação [...] tem seus próprios desafios, que é preciso compreender antes de qualquer coisa”. No dizer de Godard (1997, p. 116) a “[...] a sustentabilidade não tem a mesma estrutura nas diferentes escalas de sua organização”. Disto, pode-se dizer que a sustentabilidade deverá apresentar estrutura com base nas distintas realidades socioeconômicas e culturais que constituem o planeta.

Com essas afirmações e buscando ampliá-las, defende-se um novo estilo de desenvolvimento para o contexto urbano - o ecodesenvolvimento - segundo o qual cada região tem autonomia de estabelecer soluções específicas para seus problemas, levando em consideração os elementos ecológicos, os culturais e as necessidades imediatas e as de longo prazo. Trata-se, portanto, de uma reação a soluções universalistas e generalizadas,



confiando às sociedades humanas a tarefa de identificar os seus problemas e lhes dar soluções autênticas (SACHS, 1986).

Com bases nas características de tal modelo de desenvolvimento elaborado por Sachs (1986), podem-se retirar princípios e referências para nortear o processo da tomada de decisões na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento urbano sustentável. Assim sendo, o primeiro princípio a ser salientado no contexto de políticas que pretendem a sustentabilidade urbana é de que é preciso valorizar os recursos específicos de cada cidade, tendo em vista à satisfação das necessidades fundamentais da população, no que se refere à alimentação, habitação, saúde e educação. É preciso que estas necessidades sejam definidas de maneira realista no sentido de evitar o estilo de consumo dos países ricos.

A realização do homem é o segundo tema a que se pode fazer referência à sustentabilidade urbana. Segundo Sachs (1986, p. 16) o homem é o recurso mais precioso. E como tal, é necessário criar condições para a sua realização, mediante a garantia de “[...] emprego, segurança, qualidade das relações humanas, respeito à diversidade das culturas, [...], implementação de um ecossistema social considerado satisfatório [...]”.

A opção pela sustentabilidade urbana requer também que o processo de gestão dos recursos naturais ocorra numa dimensão de solidariedade às gerações futuras. Defende-se com isso, que as políticas de sustentabilidade proíbam as ações de depredação dos recursos naturais e mitiguem as práticas que procedem para o esgotamento de certos recursos não renováveis, mediante o impedimento do seu desperdício e a utilização de recursos renováveis, que uma vez utilizados de forma equilibrada, não podem ser extintos (SACHS, 1986).

Nessa lógica, devem-se reduzir os impactos negativos desencadeados pela ação humana sobre o ambiente. Para isto, vale recorrer à estratégia assinalada por Sachs (1986, p. 16) quanto ao “[...] recurso a procedimentos e formas de organização da produção, que permitam o aproveitamento de todas as complementariedades e a utilização das quebras para fins produtivos”.

Outra referência importante trabalhada por Sachs (1986) para o ecodesenvolvimento diz respeito à valorização da capacidade natural de cada região no processo da fotossíntese. A título de exemplo, o autor cita o incentivo a utilização de fontes locais de energia e preferir outros meio de transporte ao automóvel, resultando na redução dos níveis de consumo de energia advinda de fontes comerciais.



O desenvolvimento de técnicas apropriadas às diversas realidades do planeta é um elemento chave a ser inserido nos objetivos das políticas de sustentabilidade urbana. As tecnologias apropriadas são estratégicas na consolidação de uma sociedade sustentável, considerando que articulam apropriadamente finalidades diferentes em termos econômicos, sociais e ecológicos.

É necessário salientar ainda, que o alcance de cidades sustentáveis requer a introdução de um conjunto de mudanças no quadro institucional. A este respeito Sachs (1986) alerta para que as mudanças necessárias não sejam definidas de forma generalizada, pois se deve considerar a especificidade de cada escala de organização planetária. No entanto, formula três princípios básicos que podem nortear o estabelecimento do quadro institucional de qualquer região: a) constituição de uma autoridade que estabeleça relações horizontais, capazes de superar particularismos setoriais; b) garantia da participação efetiva das populações locais no processo de tomadas de decisões; c) estabelecimento de mecanismos que assegurem que os resultados, bens e serviços, não sejam extorquidos das populações que o realizam em benefício de intermediários inseridos entre as populações, comunidades locais, e o mercado nacional e internacional.

O estabelecimento de cidades sustentáveis requer, finalmente, a potencialização do direito à educação como um importante elemento para assegurar estruturas participativas de planejamento e de gestão. A partir da educação formal e ou informal, há que modificar o sistema de valores no que tange à relação entre homem e natureza, de maneira a reforçar atitudes de respeito ao ambiente. Em outras palavras, é preciso “[...] sensibilizar as pessoas quanto à dimensão do ambiente e aos aspectos ecológicos do desenvolvimento” (SACHS, 1986, p. 17).

Com estas afirmações, procura-se, acima de tudo, mudar a visão tradicional do processo de desenvolvimento que usualmente norteia a gestão das cidades. Busca-se estabelecer um novo rumo ao desenvolvimento urbano, entendendo que não se pode pensar em cidades sustentáveis seguindo os mesmos critérios das experiências de desenvolvimento do passado e do presente. É preciso um novo olhar, não basta que a sustentabilidade se detenha aos estoques e fluxos de recursos naturais e de capitais. De acordo com Sachs (2002) *apud* Carvalho (2006) cabe considerar simultaneamente as seguintes dimensões: biofísica; política; econômica; social; ecológica; cultural; e espacial.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**



O estudo que envolveu a reflexão sobre um novo estilo de desenvolvimento urbano e o processo de formulação de políticas públicas sustentáveis para as cidades, oportunizou o entendimento de que as cidades devem ser compreendidas a partir do movimento das relações sociais estabelecidas num dado contexto sócio-histórico, respeitando as particularidades sociais, econômicas, culturais, ambientais e políticas que caracterizam os diversos espaços urbanos que constituem o planeta. Nesta lógica, rompe-se com as interpretações reducionistas de cidade que a entendem a partir do fator da densidade demográfica, ou da questão econômica como característica definidora de cidade.

No contexto sócio-histórico contemporâneo, as cidades brasileiras, resguardando suas diferenças, apresentam um quadro que pode ser caracterizado como insustentável, dado os níveis elevados das taxas de pobreza, exclusão social e segmentação socioespacial. Entende-se que este quadro decorre das mudanças empreendidas pelo processo de globalização, que por sua prioridade na política macroeconômica, interfere negativamente no meio ambiente e no modo de vida das populações das cidades.

Nessas configurações, a forma de apropriação do conceito de cidade e da problemática socioambiental do espaço urbano é determinante no processo de formulação e implementação de políticas públicas, de tal modo que dela pode derivar distintas formas de gestão das políticas públicas urbanas. No Brasil são predominantes as práticas que tendem em considerar elementos da problemática em questão de forma isolada ou, ainda, implementam ações generalizantes.

O desafio que emerge de tal realidade é a construção de um novo projeto societário, com vistas à consolidação de um diferenciado estilo de desenvolvimento urbano, pautado no ecodesenvolvimento. A partir deste modo de desenvolvimento, cada região tem autonomia em criar soluções específicas para o enfrentamento de problemas, levando em consideração os elementos ecológicos, os culturais, os econômicos, os políticos e as necessidades das populações presentes e futuras.

Para tanto, requer-se que se privilegie a utilização dos recursos de cada região, no sentido de atender as necessidades humanas e realizar o homem; é necessária a constituição de um Estado que estabeleça relações democráticas, permitindo a participação da população nos processos decisórios; além disso, é imperioso a potencialização do direito à educação para modificar no sistema de valores que envolvem a relação homem-natureza; o ambiente, neste contexto, deve ser conservado, por meio do uso racional dos recursos e da adoção de tecnologias apropriadas às demandas e às potencialidades de cada cidade.





A partir desses princípios e referências visualiza-se uma nova forma de gestão das políticas públicas nas cidades Amazônicas que respeite suas relações sociais e o modo urbano heterogêneo. Desafio este, que deverá ser enfrentado mediante o consenso social voltado a construção e implementação de um projeto societário que articule os elementos: biofísico; político; econômico; social; ecológico; cultural; e espacial. Portanto, requer-se que as políticas públicas de sustentabilidade urbana não se restrinjam aos estoques de recursos naturais e capitais, é preciso que contemplem as particularidades que a região exige.

## 5. REFERÊNCIAS

- CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: Edna Castro. (Org.). *Cidades na Floresta*. São Paulo: Annablume, 2009.
- CARVALHO, David Ferreira. Desenvolvimento Sustentável e seus limites teórico-metodológicos. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel (Orgs.). *Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável*. 2ª. ed. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, UFPA, 2006, p. 195-224.
- CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez: 1997, p. 21-29.
- DIAZ, Laura Mota. **As faces atuais da pobreza urbana**: elementos para uma reorientação da política social. In: *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas*. CATTANI, Antonio David & Diaz, Laura Mota (orgs). Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- GODARD, Olivier. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. In: CASTRO, Edna; PINTON, Florence (Orgs.). **Faces do trópico úmido**: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém: Cejup, UFPA-NAEA, 1997, p. 109-130.
- JACOBI, Pedro R. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade. **Política e Trabalho**, n. 25, p. 115-134, out. 2006.
- NUNES, Brasilmir Ferreira. **A interface entre o urbano e o rural na Amazônia brasileira**. In: Edna Castro. (Org.). *Cidades na Floresta*. São Paulo: Annablume, 2009, v. 1, p. 41-58.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.
- VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas/SP: Autores Associados, 2002.