

020

GESTÃO URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



CIDADES SUSTENTÁVEIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: DESAFIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN.

Ana Célia Baía Araújo (UFRN)
Zoraide Souza Pessoa UFRN)

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira se deu nos mesmos moldes do desenvolvimento urbano da América Latina: uma urbanização desigual, segregadora e que, ao longo dos séculos, gerou impactos, degradação e aumentou riscos e condições de vulnerabilidade, do ponto de vista socioambiental. A partir desse modelo de urbanização que se estabeleceu, as cidades vem se transformando em novos arranjos urbanos e regionais, porém mantendo a lógica utilitarista da natureza e cultivando a ideia de um urbano superior ao meio ambiente, ideia esta que provoca inúmeros problemas e impactos ambientais.

Apesar das crescentes discussões ambientais, que popularizadas pelo controverso discurso do desenvolvimento sustentável (DS) propagam um modelo de desenvolvimento que consegue equilibrar as dimensões ambiental, social e econômica nas dinâmicas cidadinas, as cidades e seus governantes ainda não conseguiram adequar-se a essa proposta de um tripé de sustentabilidade (ambiente, sociedade e economia), e suas dinâmicas continuam transformando o espaço de acordo com suas necessidades. A qualquer custo, o meio urbano extrai o que precisa para suprir suas demandas e retornando aos ecossistemas e recursos planetários enormes quantidades de resíduos e irreparáveis danos ambientais.

No Brasil, o desenvolvimento urbano a partir da década de 1970 vem sendo acrescido arranjos urbano-regionais derivados da metropolização, fazendo com que o contexto já preocupante dos impactos gerados pelas dinâmicas urbanas seja acrescido de um componente de regionalização do território – expandindo e intensificando esses impactos. No contexto regional e urbano brasileiro, a fragmentação entre o poder local e regional dentro das regiões metropolitanas (RM), com conflitos pela disputa de entre as pautas sociais, econômicas e ambientais que configuram interesse comum dentro dessas regiões, dificultam a implementação de instrumentos da gestão pública como Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade que poderiam trazer novos olhares à gestão urbana mais sustentável.

Nesse sentido, a proposta mais debatida na atualidade para proporcionar políticas públicas ambientais condizentes com o que se espera de uma gestão urbana sustentável, as Nações Unidas (ONU, 2015) vem promovendo o conceito de Cidades Sustentáveis (CS) como solução para os problemas socioambientais. Por isso, sendo o Brasil um dos países signatários da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que são integrados à essa proposta, este trabalho considerou válido avaliar como e em que a adoção das diretrizes do ODS 11 para Cidades e Comunidades Sustentáveis “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” da ONU (2015) pode ser um desafio ou um incremento às políticas ambientais da gestão urbana das cidades brasileiras, estudando como campo empírico a RM de Natal/RN, na perspectiva do conceito de cidade metropolitana (CASTELLS, BORJA, 1996).

O objetivo geral deste trabalho é discutir os principais desafios dos municípios metropolitanos da RM Natal para se compatibilizarem com e/ou internalizarem aspectos de cidades sustentáveis em suas políticas públicas da gestão urbana. A metodologia para desenvolver esse objetivo é fazer um levantamento de aspectos urbano-regionais da RMN que se relacionem com os princípios do modelo almejado para CS, remetendo ainda ao ODS 11 como uma ferramenta norteadora dos compromissos assumidos para a idealizada CS das Nações Unidas.

Para tanto, este trabalho recorreu a dados secundários levantados a partir de pesquisa bibliográfica em fontes de dados como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 2010 a 2019, se caracterizando como um estudo de caso de natureza qualitativa. Os resultados esperados dessa discussão giram em torno das análises dos dados levantados sob a perspectiva da definição de CS e seus aspectos, além da discussão de quais os principais desafios para a construção de uma agenda de políticas públicas urbanas ambientais, e de que forma as políticas ambientais sejam prioridades da gestão urbana (intra)metropolitana como ferramenta estratégica para as dimensões social, ambiental e econômica das cidades metropolitanas.

CIDADES SUSTENTÁVEIS COMO DIRETRIZES PARA A GESTÃO URBANA: PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM SEUS PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE, RESILIÊNCIA E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA URBANAS

Os processos de urbanização e desenvolvimento das cidades, especialmente com a regionalização das cidades em grandes aglomerações urbano-regionais como as regiões metropolitanas exigem uma grande demanda de energia, de recursos e do meio ambiente como um todo para manter suas dinâmicas. De onde vem os recursos para a sobrevivência nas (e das) cidades? O panorama do cenário do desenvolvimento urbano, regional e econômico enfrenta um paradoxo: ele consome e degrada irresponsavelmente os recursos ambientais ao mesmo tempo em que ele necessita de um grande estoque desses recursos para se manter o mesmo ritmo de desenvolvimento.

Essas demandas são acompanhadas de processos como a impermeabilização, compactação e degradação dos solos, a poluição e degradação de áreas de vegetação nativa, florestas e de recursos hídricos, a vinda de processos produtivos e cadeias de consumo de produtos que se tornam extremamente poluentes e mal gerenciadas até em seu descarte. As consequências socioambientais do atual modelo de desenvolvimento urbano, regional e econômico são produto da lógica capitalista. Os impactos ambientais decorrentes das interferências antrópicas nas dinâmicas naturais são sentidas nas cidades e podem implicar em anormalidades do equilíbrio térmico e climático – das temperaturas médias (ilhas de calor) e da periodicidade das estações chuvosas e secas; escassez hídrica devido à mudança nos regimes de chuvas e à poluição dos corpos d’água e desmatamento das matas ciliares para dar lugar ao concreto da urbanização; e no aumento das condições de vulnerabilidade socioambiental de grande parcela da população urbana devido ao aumento das condições de riscos (climáticos ou ambientais).

O Relatório Especial do IPCC (2018) alerta para a necessidade do poder público articular-se com a sociedade, buscando medidas que conciliem técnicas, práticas endógenas de manejo ambiental, mitigando os efeitos e adaptando a infraestrutura das cidades e regiões para os impactos das mudanças climáticas, visando sempre a saúde do meio ambiente e o respeito às condições de justiça ambiental e social para a população.

Vincular essas consequências às práticas do desenvolvimento urbano, econômico e regional permite um olhar mais sistêmico e menos fragmentado sobre a relação dos diversos elementos do cotidiano urbano entre si e no meio ambiente, urbano e sociedade. De forma geral, os problemas urbanos residem na forma como o desenvolvimento determina que a sociedade e seus meios de produção se organizem territorialmente, utilizando os recursos necessários à manutenção do sistema urbano. Na análise de Porto-Gonçalves (2012, p. 24) “ser desenvolvido é ser urbano, é ser industrializado, enfim, é tudo aquilo que nos afaste da natureza e nos coloque diante de constructos humanos, como a cidade, como a indústria”.

Pensando nesse sistema urbano como a integração de várias dimensões do desenvolvimento no espaço das cidades, as consequências dessas dinâmicas também são vistas nos problemas ambientais. Isso permite relacionar várias questões no âmbito dos problemas urbano-regionais: a relação entre a questão ambiental, a questão social e a questão econômica encontram lugar comum concretizado nas dinâmicas urbanas. Esses problemas interagem e se avolumam no território metropolitano, aumentando os impactos socioambientais.

A gestão urbana requer uma visão completa das dinâmicas locais e regionais, para que possa articular de forma eficiente no território metropolitano, envolvendo um ciclo de planejamento, execução, controle e adaptação às necessidades que os problemas ambientais urgem. Porém, é essencial para a proposição de políticas públicas em qualquer dimensão, compreender que existe um panorama de dificuldades políticas e legais da gestão das regiões metropolitanas, que é aprofundado ao considerar a realidade das questões regional e socioambiental.

Torna-se premente a necessidade de implementação de políticas públicas ambientais que tornem a gestão, o planejamento e o desenvolvimento urbano-regional menos impactantes e mais sustentáveis, as cidades sustentáveis surgem como alternativas mais debatidas, pois buscam conciliar essas questões em um modelo de gestão e planejamento urbano que articule as dimensões de cada problema e implementem políticas públicas que, do ponto de vista ambiental, sejam coerentes com princípios das CS.

O modelo de CS é originário das discussões ambientais, e vem se popularizando devido a sua adoção como ODS pela ONU, alinhando esse conceito ao discurso do desenvolvimento sustentável (que consiste em propor uma solução dos problemas gerados pela lógica capitalista sem romper com essa lógica, fato que inviabiliza essa alternativa). Para a pergunta o que é, então, o 'desenvolvimento sustentável', Lara e Oliveira (2017, p. 342) respondem: "é aquilo que o economicismo determina que seja socialmente responsável e ecologicamente correto, mas invariavelmente viável para os investidores". ACSERALD (1999) explica que a busca pelo desenvolvimento sustentável torna-se fator para que a cidade se torne mais atraente e competitividade na busca de investimentos, e que planejamentos adotam como estratégica a motivação em adotar o discurso ambiental.

Contudo, existe uma diversidade de entendimentos para o que seria uma cidade sustentável, ea proposta de CS aqui trabalhada não restringe-se ao entendimento da ONU de CS atreladas ao desenvolvimento sustentável. A CS para este trabalho, é uma cidade ou arranjo urbano-regional que direciona sua gestão e planejamento para um olhar sistêmico de suas dimensões sob a perspectiva de sustentabilidade ambiental, justiça social e medidas de combate às mudanças climáticas.

A CS definida e idealizada neste trabalho se pauta na sustentabilidade urbana (SOUZA, 2016), promovendo uma racionalidade ambiental (LEFF, 2000) que rompe com os paradigmas capitalistas já impregnados na gestão pública, e compreendendo como ela poderia se inserir na realidade das regiões metropolitanas (do ponto de vista dos conceitos de cidade metropolitana e cidade-região) brasileiras, com seus já conhecidos dilemas de integração territorial e de políticas públicas comuns.

Adotaremos o discurso de SOUZA (2016) sobre a sustentabilidade urbana, no viés sistêmico, ser de fato o conceito que poderá nortear as cidades e regiões rumo a um desenvolvimento urbano de fato sustentável. "A abordagem sistêmica da sustentabilidade é a que, de certa forma, mais se aproxima da possibilidade de manter o equilíbrio da tríade da sustentabilidade" (SOUZA, 2016, p. 14), pois a sociedade "enquanto componente do maior sistema existente no planeta, a Biosfera, torna-se, do ponto de vista sistêmico, ameaçadora para a estabilidade do sistema global e para que este não entre em colapso" (KRUGER, 2001, p. 42).

Essa visão alinha-se ao nosso entendimento para CS, adotado neste trabalho, à definição de racionalidade ambiental de Leff (2006, p. 200, tradução nossa):

A racionalidade ambiental é uma categoria que trata das relações entre instituições, organizações, práticas e movimentos sociais que atravessam o campo conflitivo do ambiente e afetam as formas de percepção, acesso e usufruto dos recursos naturais, bem como a qualidade de vida e estilos de desenvolvimento populacional. Esse conjunto de processos sociais - onde as relações entre as formações teóricas e ideológicas, a produção de conhecimento e conhecimento, a organização produtiva e as práticas sociais induzidas pelos valores do ambientalismo - se entrelaçam, orienta as ações para construir uma nova racionalidade social e social. para avançar em direção a uma economia global sustentável.

Nesse prisma de sustentabilidade urbana e racionalidade ambiental, a CS que almeja-se como modelo supera o desenvolvimento sustentável e torna-se mais complexa. Os aspectos de cidades sustentáveis como uma cidade consciente de seus impactos mas motivada a reduzi-los, remedia-los e mitiga-los são, primordialmente, aspectos para o bom funcionamento de dinâmicas urbanas que propaguem justiça social e ambiental, equidade, bem-estar e qualidade de vida, saúde ambiental, entre outros.

O modelo para CS que queremos compreender como uma alternativa para solucionar as questões ambientais e sociais que incidem na questão do desenvolvimento urbano-regional precisa criar novos paradigmas de civilização, incorpora-se às ideias sustentáveis que compreendam de forma sistêmica a questão socioambiental, em outras palavras, que englobem várias dimensões que influenciam a sociedade. As cidades sustentáveis devem ser embasadas em uma sustentabilidade urbana de forma que suas propostas e práticas possam “ir além do reducionismo econômico e respeitar as características intrínsecas e não redutíveis das dimensões ambiental, econômica e social é integrar essas dimensões numa visão sistêmica” (SOUZA, 2016, p. 18).

Nosso entendimento de CS refere-se a uma cidade ou região metropolitana que se baseia nos princípios de resiliência, sustentabilidade e adaptação às mudanças climáticas. Para Gonçalves (2017, p. 372) a resiliência urbana é definida como “competência que um sistema demonstra para se recuperar de um choque ou de uma ruptura [...], quando exposto a um choque, para recuperar o nível de desenvolvimento prévio e/ou de reposicioná-lo em um patamar superior”; a sustentabilidade urbana pode ser definida por Souza (2017, p. 23) como a “capacidade dinâmica de uma área urbana para atender adequadamente as necessidades das populações presentes e futuras através de atividades de planejamento, desenvolvimento e gestão ecológica, econômica e social”; e a adaptação climática é entendida por ALVES (2013, p. 16) como a promoção de medidas que respondam a novos impactos e pressões socioambientais oriundas das alterações climáticas para atingir patamares de equilíbrio socioambiental.

Esses princípios são o que espera tornarem-se diretrizes para ferramentas para políticas públicas ambientais para gestão urbana e/ou metropolitana, cujos resultados almejados tragam a melhoria de indicadores socioeconômicos e ambientais de desenvolvimento urbano-regional.

POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E AS CIDADES SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN.

A gestão e o planejamento urbanos para cidades metropolitanas como as RM brasileiras perpassam tanto as deficiências e fragilidade na implementação de instrumentos legais e legislações para compreender as RM enquanto território de natureza regional que congrega várias dinâmicas urbanas metropolizadas, quanto o entendimento dos gestores e governantes sobre prioridades e conflitos de interesse políticos e econômicos nesses territórios. Como consequência, essas cidades enfrentam problemas devido às barreiras para o progresso de uma gestão comum e integradora, criando um panorama que, criticamente observado, corrobora para a necessidade de se repensar as dinâmicas urbanas em uma perspectiva de sustentabilidade, à guisa do que Leff (2006, p. 192, tradução nossa) explica:

A complexidade ambiental – que emerge do encontro da ordem física, biológica, cultural e política; de ontologias, epistemologias e conhecimento; do real, do imaginário e do simbólico – é apenas o resultado do fracasso do épico homogeneizador da racionalidade econômica da modernidade.

Os principais desafios para a gestão urbana em cidades metropolitanas, como as RM brasileiras, aqui são abordados também como desafios à adoção de um modelo de cidades sustentáveis que se baseie nos princípios de adaptação às mudanças climáticas, sustentabilidade urbana e resiliência urbana. Elencam-se como principais problemas metropolitanos as questões sobre: problemas com a agenda comum aos municípios, governança e gestão metropolitanas (em uma questão de relações entre municípios, RMs e estados); problemas com o modelo de desenvolvimento urbano e econômico que sustenta-se em uma lógica econômica capitalista (exploradora, utilitarista); problemas oriundos das questões regionais históricas e culturais dos territórios; e problemas socioambientais que provocam uma sociedade e um ambiente fragilizados devido aos riscos e condições de vulnerabilidade socioambiental – essas abordagens, do desenvolvimento metropolitano e socioambiental detalharemos a seguir utilizando como exemplo, o caso da Região Metropolitana de Natal (RMN), no Rio Grande do Norte, Nordeste brasileiro.

Apresentando a capital potiguar, Natal é o município polo da RMN, caracterizada na Tabela 01 abaixo.

Tabela 01 – Dados gerais do Atlas de Desenvolvimento Humano nas RM Brasileiras

	<i>Quantidade de Municípios</i>	<i>População total</i>	<i>PIB total</i>	<i>PIB no total estadual</i>	<i>IDH</i>
<i>RMN</i>	14	1.361.445	16,7 bilhões	52,2%	(Alto) 0,733

Fonte: IPEA (2014), elaboração própria (2019).

Atualmente o tema das mudanças climáticas tem tido maior visibilidade devido ao aumento na frequência e força das tempestades, dos ventos, das ressacas marítimas, e de períodos de secas prolongadas. Esses eventos quando ocorrem em áreas urbanizadas tomam proporções com alto potencial destrutivo, devido à forma como a ocupação interferiu nos processos e fluxos naturais. (HERZOG e ROSA, 2010, p. 111).

Além disso, essa concentração metropolitana (populacional e de dinâmicas econômicas no território da RMN) traz consequências socioambientais e econômicas para a manutenção dos recursos que sustentam o desenvolvimento urbano-metropolitano. Aumentam as quantidades consumidas e descartadas, aumentam as áreas ocupadas, as áreas naturais diminuem e as dinâmicas naturais são alteradas. Freitas e Ximenes (2015, p. 238) afirmam que os aglomerados metropolitanos são responsáveis pelo “[...] aumento das emissões que vem contribuindo para as mudanças climáticas e seus efeitos através de eventos meteorológicos, hidrológicos e climatológicos”, sendo inicialmente essas concentrações um desafio para os princípios de sustentabilidade e resiliência urbanas propostos para as CS.

Outro indicador para caracterizar e analisar a realidade metropolitana potiguar é o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do IPEA (2018) é aqui utilizado, no período de 2010, para relacionar esses dados às condições de vulnerabilidade social na RM de Natal, única cidade metropolitana no estado do RN. O IVS é o resultado da média aritmética dos subíndices IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho. Os resultados são interpretados como vulnerabilidade social muito alta, entre 1,0 e 0,500; alta no intervalo de 0,500 a 0,400; média de 0,400 a 0,300; baixa de 0,300 a 0,200; e muito baixa de 0,200 a 0 (IPEA, 2018). O IVS aponta uma média metropolitana para a RMN como 0,314, indicando uma vulnerabilidade baixa no território.

Contudo, observar esse resultado sem considerar que os índices homogeneizam disparidades dentro de um mesmo território, é com cuidado que se interpreta essa informação. Retomando a discussão sobre a relação entre território e condições socioambientais, a revisão de literatura aponta a relação direta entre a vulnerabilidade socioambiental e a gestão das regiões metropolitanas, conforme estudos de Pereira e Costa (2015, p. 330) que relacionam também dimensões para as soluções dessa questão: “se os níveis de vulnerabilidade social já se encontram no âmbito metropolitano, as políticas públicas para reversão da situação vulnerável também devem seguir a mesma escala espacial”.

Jacobi (2014, p. 54) elucida essa associação ao discorrer sobre o desenvolvimento urbano e “sua insustentabilidade” nas regiões metropolitanas. Para Jacobi (2014, p. 54), esse problema ocorre devido a “prevalência de um processo de expansão e ocupação dos espaços intraurbanos que, na maior parte dos casos, configura uma baixa qualidade de vida para parcelas significativas da população”. Essa baixa qualidade de vida também é relacionada às condições do mercado de trabalho e dinâmicas econômicas metropolitanas: dados do IBGE (2018) informam que a média salarial metropolitana para trabalhadores formais na RMN era de 1,8 salários mínimos no ano de 2016 e que apenas 13,1% da população economicamente ativa possui uma ocupação formal na RMN.

Esses dois dados foram obtidos através de média aritmética entre os municípios da RMN, novamente remetendo às ressalvas que o uso de médias pode mascarar disparidades intrametropolitanas. Porém, é possível afirmar que os municípios metropolitanos enfrentam problemas comuns quanto aos dilemas socioeconômicos e políticos que promovem desigualdades e vulnerabilidade, com ausência de um debate a nível metropolitano, que considere as mudanças na organização socioespacial e nas dinâmicas urbano-regionais que o contexto internacional econômico requer, e ausência de uma busca de soluções comuns e precariedade de uma governança e gestão metropolitana efetiva nas RM. Essa observação da realidade brasileira está presente na análise de Firkowski (2013, p. 32): “enquanto as estruturas espaciais se modificam de modo acelerado, as estruturas administrativas continuam lentas e amarradas a uma realidade passada”.

Sobre as condições socioeconômicas da RMN, outros dados refletem um contexto macrorregional anterior à instituição da RMN: as desigualdades regionais do Brasil são históricas, seculares, e caso nordestino, GOMES et al. (2015) explicam que:

Na região Nordeste o processo de urbanização foi lento e atomizado, sendo “[uma] urbanização geográfica e economicamente dispersa, constituída principalmente por suas nove capitais regionais e cerca de duas dezenas de cidades de porte médio, muitas delas interiorizadas” (CANO, 1989, p. 68, apud GOMES et al., 2015, p. 66).

Sobre a estrutura social da RMN, os processos excludentes ainda predominam no desenvolvimento urbano-regional, “marcado por fortes diferenciações, e que resulta em um baixo nível de valor agregado em nível educacional e de renda, sendo um território como fortes assimetrias sociais” (PESSOA, DIAS, 2015, p. 171) e onde há grande déficit habitacional para as famílias pobres na região (CLEMENTINO, FERREIRA, 2018). Na RM Natal as dinâmicas do desenvolvimento urbano-regional transformaram e foram mutuamente transformadas a partir das necessidades que as dinâmicas econômicas expressavam na região.

Outra análise sobre a RM remete também a um problema comum às regiões metropolitanas brasileiras: a falta de alinhamento de agendas municipais nas regiões metropolitanas torna-se um fator limitante para o desenvolvimento regional e para alternativas às questões que atingem sociedade e ambiente como as propostas de cidades sustentáveis, tendo em vista que, “do ponto de vista federativo, as metrópoles contemporâneas não têm uma gestão autônoma” (CLEMENTINO, 2016, p. 6). Ademais, a organização dos governos locais, a gestão pública, não acompanha as transformações dos processos urbanos de metropolização, resultando em espaços regionalizados ante um aparato institucional público incoerente com a atualidade do arranjo urbano-regional brasileiro.

No caso brasileiro, os problemas socioambientais são causados por ações de expansão urbana, especulação imobiliária, déficit habitacional, periferização, metropolização, ausência de planejamento e gestão urbana-regional eficientes e políticas públicas deficitárias no sentido de garantir uma melhor distribuição socioespacial de recursos urbanos no território. Esse quadro acarreta os seguintes impactos relacionando as questões urbana, ambiental, regional e social:

[...] redução de suas áreas verdes com crescente verticalização residencial, especulação imobiliária e assentamentos humanos irregulares, improvisados e precários; erosão dos solos com crescente impermeabilização em áreas críticas e suscetíveis a riscos ambientais; poluição de toda ordem; baixa qualidade da oferta dos serviços de saneamento básico, relativo ao abastecimento de água; escoamento sanitário e adequação dos resíduos decorrente da produção ampliada e do consumo concentrado. (JACOBI, 2004, apud PESSOA, 2012, p. 71).

O modelo de CS seguindo os princípios de sustentabilidade urbana, resiliência e adaptação climática urbanas ainda enfrenta um longo caminho para desenvolver-se de forma a conseguir ser implementado como diretriz para as políticas públicas da gestão urbana-metropolitana no Brasil. Sem a resolução de problemas socioeconômicos, administrativos e políticos – já enraizados na forma habitual da gestão pública brasileira – cogitar revoluções e rupturas a partir do questionamento das dinâmicas praticadas atualmente se torna tarefa quase impossível sem um grande investimento em educação, ciência e pesquisa que forme gestores capacitados e interessados nessas transformações idealísticas.

Os problemas socioambientais podem ser observados conforme análise de Laschefski (2013, p. 162):

Por um lado, o discurso ambiental [...] é utilizado para destacar a situação de ilegalidade de moradores em áreas de sensibilidade ambiental ou de risco. Trata-se, então, da “ambientalização” de um problema social: o déficit habitacional. Oblitera-se, assim, outra ilegalidade: a negligência do direito constitucional à moradia digna, que, por sua vez, é baseado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Por outro, o tratamento do déficit habitacional por meio de instrumentos do mercado impede que a parcela da população não integrada ou parcialmente integrada à economia formal usufrua o direito à cidade.

A RMN retrata a realidade localizada de um país desigual e historicamente explorado por economias desenvolvidas, cujos problemas espaciais, econômicos e sociais são reflexos de inúmeras práticas políticas, econômicas e de arranjos urbano-regionais que replicam o racionalismo econômico utilitarista em seu modelo de gestão urbana, sendo a própria ordem econômica e política vigente, globalizadas, o maior desafio para as cidades sustentáveis serem implementadas em qualquer território, sejam elas no modelo dos ODS das Nações Unidas ou no nosso entendimento de racionalidade ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As RM são centros de poder econômico e social, e por sua relevância na questão urbana-metropolitana brasileira (BRENNER, 2018), a gestão pública deve considerar que esse fenômeno aumenta os impactos que as atividades do cotidiano da sociedade provocam no meio ambiente. Somados aos enraizados problemas de corrupção, burocratização e conflitos de interesse político e econômico, esses entraves da gestão urbano-regional nas RM complicam a implementação de políticas públicas que possam melhorar o bem-estar urbano, as condições ambientais e climáticas e os níveis de desenvolvimento regional e urbano.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a complexidade das regiões metropolitanas brasileiras reside na ausência de instrumentos de gestão e planejamento urbanos que consigam integrar o território a uma agenda, gestão e governança comum à toda RM em todas as dimensões e aspectos das questões ambiental, social, econômica e urbana. Por isso, compreender como a gestão e o planejamento urbano lidam e articulam as questões ambientais, socioeconômicas, urbano-regionais e climáticas a partir das políticas públicas, em um território tão singular em suas demandas, governança e gestão quanto o das regiões metropolitanas, constitui-se como uma grande desafio para os gestores e governantes.

Ou seja, o desenvolvimento urbano não pode ser dissociado nem de sua conjuntura de questões regionais nem das questões socioeconômicas em que as cidades estão inseridas pela globalização por meio de outras escalas, como a regional e a nacional. A metropolização nesse contexto interliga as questões urbanas, econômicas e regionais dentro de uma mesma realidade climática e ambiental, articulando territorialmente cidades em torno de dinâmicas semelhantes da base econômica esocial.

O olhar espacial precisa fazer um recorte territorial coerente com a dimensão das relações sociais, econômicas, político-institucionais e do meio ambiente que ali se concretizam. “A problemática ambiental surge como um sintoma e um questionamento do modelo de civilização construído sobreum conjunto de elementos de racionalidade das sociedades modernas” (LEFF, 2000, p. 229). A relação dos fatores econômicos com os recursos ambientais na promoção das práticas capitalistas de desenvolvimento repercute a nível global porém encontra as barreiras dos limites finitos dos recursos planetários. Para BRENNER (2018):

É um paradoxo, no entanto, que os conflitos, falhas, instabilidades e tendências de crise associadas à forma capitalista de urbanização não tenham levado à dissolução ou à transcendência dessas configurações socioespaciais, mas sim à sua reinvenção contínua através de um processo dinâmico de “explosão-implosão” e de “criatividade- destruição”. Consequentemente, apesar de seus impactos sociais e ambientais, tão destrutivos e desestabilizadores, o pulso incansável do capital para aumentar a lucratividade tem desempenhado – e continua a desempenhar – um papel poderoso na produção e transformação das configurações socioespaciais urbanas. (BRENNER, 2018, p. 44).

No aspecto dos problemas ambientais, os limites institucionais perdem sentido, dando espaço para compreender os impactos que os fenômenos urbanos geram no território a partir das condições e dinâmicas naturais do clima, do ciclo hidrológico, do equilíbrio dos ecossistemas regionais e das populações bióticas. O desenvolvimento urbano vem acompanhado da construção civil, do desmatamento, da impermeabilização dos solos, do assoreamento e de outras ações antrópicas que provocam sérios danos na organização natural daquele espaço, provocando reações naturais que não seriam normais se não houvessem as interferências humanas naqueles sistemas.

É preciso mudar o que vem se fazendo como desenvolvimento e buscar alternativas que sejam saudáveis para o meio ambiente. As mudanças que as propostas de CS exigem da sociedade são intensas e promovem rupturas com o sistema econômico capitalista. Porém mudanças nesse nível de ruptura são difíceis de serem conciliadas pelos governos. Nesse sentido, as CS enfrentam enormes desafios para serem implementadas como alternativas ao modelo urbano vigente, trazendo novos arranjos espaciais urbanos e regionais, de acordo com as transformações das dinâmicas socioeconômicas, conforme explicam Anthony et al. (2018, p. 38, tradução nossa):

A forma urbana continua a se adaptar através de mudanças consistentes baseadas interação humana e eventos naturais. Neste contexto, quando um série de ajustes fundamentais estão sendo propostos, a consistência espacial, a resiliência, a adaptabilidade e forma física são desafiados. Nas novas cidades, o conceito de cidade sustentável pode ser entrincheirada e mantida como um dos blocos de construção da forma urbana emergente. Nas cidades mais antigas que entraram no domínio dos esquemas de atualização da cidade, o impacto dos novos conceitos será mais evidente.

Cabe então a ponderação sobre para quem e como esse formato de desenvolvimento urbano e econômico continua a se sustentar na sociedade, e o que de fato implica em “melhoria” para as cidades, pois essa melhoria não se distribui igualmente pelo espaço urbano, nem regional nem economicamente. Cada cidade ou área metropolizada está inserida em uma lógica territorial, regional e repleta de problemas específicos que afetam de forma singular aquelas regiões.

REFERÊNCIAS

- ACSERALD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.1, p.79-90, 1999.
- ALVES, Vítor Emanuel Pinto. **Estratégias para a Melhoria da Capacidade Resiliente das Cidades**. Universidade do Minho/Escola de Engenharia. (Dissertação de Mestrado). 2013. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/31155/1/Tese_V%C3%ADtor%20Emanuel%20Pinto%20Alves2013.pdf> Acesso em 15 jun. 2018
- ANTHONY, Adenaike Folahan et al. Urban Sustainability Concepts and Their Implications on Urban Form. **Urban And Regional Planning**, Nigéria, v. 3, n. 1, p.27-33, mar. 2018. Disponível em: <<http://www.sciencepublishinggroup.com/j/urp>> . Acesso em: 20 set. 2018.
- BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018. 356p.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos. CEBRAP N.º 45, julho 1996. p. 152-166
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: VISÕES DO PRESENTE E DO FUTURO. In: XIV COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 2016. **Anais**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016. p. 1 - 20. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/xiv-coloquio/MLivraClementino.pdf>>. Acesso em: 20 jan.2018.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Angela Lúcia. Natal: as dificuldades de qualificar a singularidade de uma área urbana metropolizada. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Ed.). **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana de 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018. p. 79-110. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/metropoles_brasileiras2018.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018.
- FIRKOWSKI, Olga L. C. F. ESTUDO DAS METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL: CONCILIAÇÃO OU DIVÓRCIO?. p. 21-51. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Chistina Batista de (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. 346 p.
- FREITAS, Carlos Machado de; XIMENES, Elisa Francioli. Cidades e desastres naturais – da Vulnerabilidade à resiliência. In: FURTADO, Fátima; PRIORI, Luiz; ALCANTARA, Ednéa (Org.). **Mudanças climáticas e resiliência de cidades**. Recife: Pickimgem, 2015. p. 235-253
- GOMES, Rita de Cássia da Conceição et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Ângela Lúcia (Org.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 45-82. (Série estudos comparativos). Observatório das Metrópoles.
- HERZOG, Cecília Polacow; ROSA, Lourdes Zunino. Infraestrutura Verde: Sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana. **Revista LABVERDE**, São Paulo, n. 1, p. 92-115, 2010. ISSN 2179-2275. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/61281/64217>>. Acesso em: 28 jun. 2017
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_fortaleza>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos municípios e regiões metropolitanas brasileiras**. 2018. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>>. Acesso em: 15 jul. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do Censo Demográfico 2010: urbanização**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 23 jan 2018.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Special Report Global warming of 1,5° C: Summary for Policymakers**. Suíça: UNEP, WMO, 2018. 32p.

JACOBI, Pedro Roberto. Meio ambiente, reprodução social e consumo – mudanças climáticas. (49- 68). In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (orgs.). *Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2015.

KRÜGER, Eduardo L. Uma abordagem sistêmica da atual crise ambiental. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 1, n. 4, p.37-43, dez. 2001. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/3038>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

LARA, Luiz Gustavo Alves de; OLIVEIRA, Samir Adamoglu de. A ideologia do crescimento econômico e o discurso empresarial do desenvolvimento sustentável. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 326-348, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512017000200326&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Out. 2018.

LASCHEFSKI, Klemens. 500 anos em busca da sustentabilidade urbana. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 15, n. 29, p.143-169, jun. 2013. Semestral. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/254/original/cm29_255.pdf?1474650656>. Acesso em: 05 ago. 2018.

LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: Editora da FURB, 2000. 381 p.

LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *17 objetivos para transformar o nosso mundo*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; COSTA, Maria Clélia Lustosa. Desigualdade, vulnerabilidade social e organização espacial na Região Metropolitana e Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Ed.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 306-331.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; NOGUEIRA, Cleiton Marinho Lima. Bem-estar urbano na Região Metropolitana de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato (Ed.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 357-374.

PESSOA, Zoraide Souza. *A metrópole periférica: identidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Natal-RN/Brasil*. 2012. 276 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Doutorado Ambiente e Sociedade, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/tese_zoraidepessoa.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

PESSOA, Zoraide Souza; DIAS, Ana Patrícia. O perfil socio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal: análise 2000 e 2010. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; FERREIRA, Ângela Lúcia (Org.). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 145-175. (Série estudos comparativos). Observatório das Metrópoles.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *O desafio ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SOUZA, Cássia Silva. *Sustentabilidade Urbana: conceitualização e aplicabilidade*. 2016. 66 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Tecnologias Para O Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de São João Del-rei, Ouro Branco, 2016. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppgtds/DISSERTACOES/Cassia_Souza.pdf>. Acesso em: 08 out.