



IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS NO TECIDO URBANO. SANEAMENTO, MOBILIDADE, HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ENTRE 1990 E 2019

IMPACT OF FEDERAL PUBLIC POLICIES ON URBAN FABRIC: SANITATION, MOBILITY, HOUSING AND FAVELA URBANIZATION BETWEEN 1990 AND 2019

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERALES EN EL TEJIDO URBANO: SANEAMIENTO, MOVILIDAD, VIVIENDA Y URBANIZACIÓN DE FAVELAS ENTRE 1990

PROJETO E PLANEJAMENTO DO AMBIENTE CONSTRUÍDO

Autor 1

TAVARES, Jeferson

PROFESSOR DOUTOR

Professor doutor; Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo
jctavares@usp.br

Autor 2

COELHO, Gabrielle Gomes

ARQUITETA E URBANISTA

Arquiteta e Urbanista; Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo
gabriellegomescoelho@usp.br

Autor 3

RIBEIRO, Naiara Nunes

ARQUITETA E URBANISTA

Arquiteta e Urbanista; Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo
naiararibeiro@usp.br



IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS NO TECIDO URBANO. SANEAMENTO, MOBILIDADE, HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ENTRE 1990 E 2019

RESUMO

O artigo apresenta os resultados de pesquisa sobre as provisões infraestruturais relacionadas às políticas públicas nacionais. O objetivo principal foi analisar de forma integrada as ações na área de saneamento, habitação, mobilidade e planejamento sob o aspecto de sua incidência no tecido urbano das cidades brasileiras. A questão central foi compreender os conflitos e as oportunidades dessas experiências para avançar em novos paradigmas do desenvolvimento urbano. Os conceitos utilizados são os de metropolização e de dispersão urbana. A escolha do método indutivo baseia-se na análise de fontes primárias, no período pós-1988. E como conclusões demonstra o impacto de políticas federais na regulação do solo que colabora na metropolização e dispersão urbana, bem como o descompasso entre sistema de planejamento local e investimentos federais.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas. regulação do solo. sistema de planejamento. PAC. Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The article presents the research results on infrastructure provision related to national public policies. The main objective was to analyze, in an integrated manner, actions in the areas of sanitation, housing, mobility, and planning in terms of their impact on the urban fabric of Brazilian cities. The central question was to understand the conflicts and opportunities of these experiences to advance new paradigms of urban development. The concepts used are those of metropolitanization and urban sprawl. The choice of the inductive method is based on the analysis of primary sources, during the post-1988 period. As conclusions demonstrate, the impact of federal policies on land regulation contributes to metropolitanization and urban sprawl, as well as the mismatch between the local planning system and federal investments.

KEYWORDS: public policies. land regulation. planning system. PAC. Minha Casa Minha Vida.

RESUMEN

El artículo presenta los resultados de investigación sobre infraestructura y políticas públicas nacionales. El objetivo principal fue analizar las acciones en el área de saneamiento, vivienda, movilidad y planificación en cuanto a su incidencia en el tejido urbano de las ciudades brasileñas. La cuestión central fue comprender los conflictos y las oportunidades de estas experiencias para avanzar en el desarrollo urbano, utilizando los conceptos de metropolización y dispersión urbana. La elección del método inductivo se basa en el análisis de fuentes primarias, después de 1988. Y como conclusiones se demuestra el impacto de las políticas federales en la regulación del suelo que colabora en la metropolización y dispersión urbana, así como el desajuste con la planificación local y las inversiones federales.

PALABRAS-CLAVE: políticas públicas. regulación del suelo. sistema de planificación. PAC. Minha Casa Minha Vida.

INTRODUÇÃO

A análise do impacto das ações de urbanismo e infraestrutura nas cidades brasileiras, principalmente nas novas formas de ordenamento territorial, demonstra que há um movimento de transformação do tecido urbano que se relaciona à provisão federal e ao sistema local de planejamento. Assim, o objetivo principal é verificar como o planejamento e a provisão de infraestrutura incidem no ordenamento territorial das cidades brasileiras, a partir de casos selecionados. As fontes de pesquisa e de estudo são ações urbanísticas de saneamento, mobilidade, habitação e urbanização de assentamentos precários, além dos planos diretores e instrumentos urbanísticos vinculados a eles. Os dados primários foram obtidos a partir das ações e empreendimentos realizados entre 1990 e 2019 disponibilizadas pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Regional e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).



A pesquisa justifica-se pelo reconhecimento de um novo movimento de transformação territorial que se propaga e se intensifica com as ações planejadoras estatais na escala urbana e que reforça os impactos sobre a estrutura das cidades e sobre o meio ambiente, como a dispersão urbana. Esse processo de dispersão urbana tem graves efeitos sobre a cidade e sobre o meio ambiente, cujas principais consequências ocorrem nas formas de impacto junto às mudanças climáticas e no aumento do processo de segregação social. A questão central que motivou a pesquisa foi: como ocorrem os impactos das políticas públicas urbanas federais sobre o tecido urbano?

METODOLOGIA

A base da pesquisa para o presente artigo está vinculada a uma metodologia indutiva fundamentada em um recorte de fontes primárias. Essas fontes foram essenciais para:

- a. identificação de uma amostragem dos efeitos de planos e projetos urbanísticos nos setores de saneamento, mobilidade, habitação e urbanização de assentamentos precários;
- b. caracterização de uma amostragem do urbanismo e da infraestrutura em relação ao tecido urbano nas cinco macrorregiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul);
- c. confrontamento do processo de urbanização em relação às diretrizes nacionais e locais de desenvolvimento urbano.

Como critério inicial foram selecionados os municípios com maior incidência de ações federais (quatro ou cinco setores) nos setores de saneamento, mobilidade, habitação, urbanização de assentamentos precários e planejamento. Nessa etapa, todos os municípios com presença de ações de quatro ou cinco setores foram selecionados. Adicionalmente, - selecionaram-se municípios com três ações nos mesmos setores para atender a um equilíbrio regional, ou seja, para equilibrar o número de municípios das cinco macrorregiões brasileiras, tendo em vista que as macrorregiões Norte, Sul e Centro-Oeste apresentaram, no primeiro critério, um número muito inferior de amostras em relação às macrorregiões Sudeste e Nordeste.

Assim, os 55 municípios selecionados foram:

Região Norte: Ananindeua-PA, Araucária-PA, Ariquemes-RO, Belém-PA, Boa Vista-RR, Cacoal-RO, Castanhal-PA, Ji-Paraná-RO, Macapá-AP, Manaus-AM, Marabá-PA, Parauapebas-PA, Porto Velho-RO, Rio Branco-AC e Santarém-PA.

Região Nordeste: Aracaju-SE, Campina Grande-PB, Caucaia-CE, Fortaleza-CE, Lauro de Freitas-BA, Maceió-AL, Natal-RN e Salvador-BA.

Região Centro-Oeste: Anápolis-GO, Aparecida de Goiânia-GO, Brasília-DF, Campo Grande-MS, Corumbá-MS, Cuiabá-MT, Goiânia-GO, Luziânia-GO, Palmas-TO e Rondonópolis-MT.

Região Sudeste: Belo Horizonte-MG, Campinas-SP, Cariacica-ES, Contagem-MG, Divinópolis-MG, Guarulhos-SP, Mogi das Cruzes-SP, Nova Iguaçu-RJ, Osasco-SP, Rio de Janeiro-RJ, São Gonçalo-RJ, São Paulo-SP, Taboão da Serra-SP, Vila Velha-ES, Votorantim-SP

Região Sul: Canoas-RS, Curitiba-PR, Jaraguá do Sul-SC, Londrina-PR, Maringá-PR, Palhoça-SC e Porto Alegre-RS.



A seleção desses municípios também buscou a diversidade funcional (polos, capitais e sedes regionais, por exemplo) e do porte demográfico (de 50 mil a 200 mil habitantes, de 200 mil a 500 mil habitantes, de 500 mil a 1 milhão de habitantes e mais de 1 milhão de habitantes), mantendo equilíbrio entre a quantidade de municípios em cada uma dessas categorias.

Com essa amostragem, foi possível verificar 727 ações de intervenção física no tecido urbano, sendo 248 do setor de urbanização de assentamento precário, 139 de saneamento, 147 de mobilidade e 193 de provisão habitacional. Para a análise de articulação territorial no tecido urbano, foram observadas as derivações das ações (denominadas sub ações), que totalizam 961 empreendimentos. A divisão regional foi: Norte: 15 municípios; Nordeste: oito municípios; Centro-Oeste: nove municípios; Sudeste: 15 municípios; Sul: oito municípios. Nessas análises, o Sudeste concentra a maior quantidade de ações (36,86%) e a região Sul, a menor quantidade de ações (13,07%). A distribuição das ações é: Norte: 135; Nordeste: 132; Centro-Oeste: 97; Sudeste, 268; Sul: 95. E 87,76% das ações estão em cidades que pertencem a alguma organização regional (região metropolitana, aglomeração urbana, região integrada de desenvolvimento etc.).

As análises ocorreram quanto ao sistema de planejamento municipal, conferindo-se a relação entre a ação financiada pelo governo federal e sua correspondência (ou não) com as diretrizes municipais e seu impacto na transformação do tecido urbano.

Esse quadro configurou um importante repertório que engloba o período de 1990, quando do primeiro conjunto de ações identificadas, a 2019, quando do conjunto das últimas ações, e cuja análise resultou em um avanço sobre duas questões: a primeira sobre a metropolização territorial (Lencioni, 2013) e a segunda sobre a dispersão urbana (Reis, 2006; Sposito, 2009). Chegou-se à constatação de que as infraestruturas colaboraram sobremaneira para ambos os processos, com distinções entre si, mas com forte tendência de ocorrência sobre o tecido urbano no qual incidem.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O primeiro foco esteve no entendimento de como as ações federais se articulam territorialmente com a regulação do solo municipal, ou seja, como sua implantação interfere, por exemplo, na ampliação da mancha urbanizada, na expansão do perímetro urbano e nas formas do tecido urbano. O segundo foco esteve na investigação sobre os investimentos federais de infraestrutura aplicados nos municípios e sua relação com o sistema local de planejamento, ou seja, se houve previsão desses investimentos ou se ocorreram arbitrariamente em relação a ele.

SOBRE A REGULAÇÃO DO SOLO

Com exceção de três municípios (Ariquemes-RO, Cacoal-RO e Parauapebas-PA), os demais 52 casos analisados integram ao menos um tipo de organização regional. Essa organização regional é administrativa, como as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico ou similares; marcadas por integração do tecido urbano e/ou de atividades cotidianas por movimentos pendulares, como os arranjos populacionais; e as concentrações urbanas que, embora sejam municípios “isolados”, ou seja, fisicamente não integrados a outros municípios, detém posição hierárquica relevante no sistema de cidades e nas funções do cotidiano com raio de influência sobre seu entorno.

Essa relação articulada entre municípios se caracteriza pela metropolização territorial marcada pela regionalização do cotidiano, como mencionado anteriormente. E essa condição – tanto social quanto espacial – está vinculada a dois elementos aqui apresentados: 1. a regulação do uso solo urbano que tende, majoritariamente, a ampliar a zona urbana para além da mancha urbanizada criando facilidades para o crescimento (contínuo ou descontínuo) do tecido urbano; 2. pela influência que a provisão de infraestrutura urbana



estatal causa na ampliação da zona urbana para além da mancha urbanizada existente, antecipando-se a ela e criando demandas para ela ocorrer.

Dos 55 municípios, 27 (49,09%) apresentam relação direta entre o crescimento do tecido urbano após a presença das ações de infraestrutura e apenas dois (3,63%) não apresentam nenhuma relação. Em 51 casos, há ações no limite do município, no limite da mancha urbanizada ou fora do tecido urbano principal (92,72%) e as ações ocorreram dentro e/ou no limite da mancha urbanizada existente. Nos casos em que ocorreram no limite, as ações também colaboraram para o crescimento do tecido urbano, sobretudo porque induziram novas ocupações ou consolidaram ocupações existentes onde a regulação do solo demarca essas áreas como zonas urbanas.

Como indícios, ressalta-se que 32 municípios (58,2%) possuíam zonas urbanas muito maiores que as manchas urbanizadas e 13 (23,6%) ampliaram suas zonas urbanas no período analisado. Apenas sete casos (12,7%) mantiveram zonas urbanas com perímetros similares ou aproximados em relação à mancha urbanizada, ou diminuíram suas zonas urbanas no período analisado.

Zonas urbanas em áreas sem predisposição para usos urbanos legitimam investimentos públicos e privados colaborando para expansão do tecido urbano por parcelamentos, loteamentos, ocupações etc. Além disso, a implantação da infraestrutura urbana estatal qualifica as bordas das manchas urbanizadas ou das áreas não urbanizadas, oferecendo condições de ampliação do tecido urbano principal ou criação de tecidos urbanos secundários, como analisado anteriormente. Esse crescimento (contínuo ou descontínuo) ocorre ou pela legitimidade legal de estar dentro de uma zona urbana que, em muitos casos, abrange todo o município ou é muito maior que a mancha urbanizada; ou induz esse crescimento porque promove a ampliação da mancha urbanizada pelas condições de crescimento do tecido urbano.

SOBRE O SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Das 727 ações analisadas, 34,8% não foram previstas e 39,06% foram indiretamente previstas pelos instrumentos urbanísticos locais, somando 73,86% de investimentos federais com baixa ou nenhuma aderência aos sistemas de planejamento local. Apenas 26,14% das ações analisadas foram diretamente previstas por esses instrumentos, contudo, 10,04% das ações responderam com maior precisão e completa aderência ao que se preconizava pelos instrumentos. Ou seja, esses resultados apontam para uma contradição do planejamento brasileiro interfederativo: o que se constrói com recursos federais atende a pleitos locais, mas nem sempre consta em seu sistema de planejamento como escopo ou como demanda a ser mitigada. Além do mais, o que o sistema de planejamento local preconiza não proporciona condições territorialmente adequadas para receber as provisões de recursos federais em infraestrutura urbana.

Para os casos em que as ações foram diretamente previstas pelo sistema de planejamento, foram considerados casos em que a ação federal esteve sob área de prioridade definida pelo instrumento ou teve afinidade setorial com as demandas territoriais preconizadas por ele. Nesses casos, são fortes as evidências relacionadas a ações de urbanização, saneamento integrado ou provisão habitacional em zonas especiais de interesse social; e de ações relacionadas à mobilidade, sobretudo de corredores e/ou soluções para transporte de massa. Em algumas relações interescalares, a aderência também ocorreu por planos relacionados a bacias hidrográficas, ao meio ambiente e à provisão de infraestrutura.

Para os casos de ações que foram previstas indiretamente pelo sistema de planejamento, os efeitos são os mais abundantes e os mais controversos. Eles condizem com a situação em que há alguma evidência dessa relação por coincidência do pleito setorial do instrumento urbanístico ou da localização aproximada do empreendimento em relação a uma determinada área de prioridade definida pelo plano diretor ou por planos setoriais sem, contudo, haver comprovação dessa aderência devido à falta de evidências, fontes e



documentos e até pela imprecisão das informações. A degeneração dos dados essenciais ao controle do desenvolvimento (cartografia, dados georreferenciados, descrições etc.) demonstra, por si só, o afastamento entre o que está planejado, o que é prioridade para a gestão pública local e o que é provisionado a partir das políticas federais, além de denotar uma falta de credibilidade do planejamento pelos órgãos públicos locais. Nesses casos, são comuns diretrizes locais mencionando a necessidade de melhorias sobre um determinado setor ou território que coincide com a ação federal, mas que foram previstas após sua implantação.

São casos, portanto, nos quais as relações de planejamento e investimento não são integradas, embora haja algum vestígio que possa confirmar essa relação. Esses fatores possibilitam afirmar que, muito mais que a falta de dados (evidências, fontes, documentos), houve alguma negligência entre o planejamento local e o investimento federal, pois essa ausência (de mapas, documentos, determinações objetivas) comprova uma desconexão entre a pauta municipal e a pauta federal. Não se trata de problemas no planejamento ou seu uso ideológico, mas sim de: a) um descolamento da função do planejamento local em relação ao compromisso público consolidado por meio de planos e leis; b) ausência de exigências federais que vinculem seus recursos ao planejamento local; c) predominância de uma atuação pulverizada, clientelista e – muitas vezes – paliativa sobre as demandas e os problemas municipais. O sistema de planejamento local garante, minimamente, decisões democráticas sobre os interesses da sociedade e os investimentos públicos. É um pacto social coletivo. As decisões de uso de recursos federais descoladas desse pacto fortalecem as decisões autoritárias, autocráticas e não planejadas.

Ainda para os casos de ações indiretamente previstas, muitas delas coincidem com as diretrizes ou os apontamentos previstos nos planos, como demandas, localizações e setores, mas não foram de alguma maneira detalhadas suficientemente para responderem à imprecisão das ações federais. Ou então, as ações federais atenderam parcialmente ao que foi definido pelo plano diretor e/ou pelos seus complementos.

O enunciado de planos e políticas locais e/ou setoriais (de meio ambiente, de mobilidade, de saneamento, de habitação) também possibilitem a correlação entre as ações e os instrumentos, mas confirmam mais a contradição do planejamento que sua efetivação. Talvez, os casos mais pertinentes da relação entre o planejamento e a ação efetiva sejam as demandas por urbanização de assentamentos precários previstas nos planos diretores ou setoriais e que resultaram em investimentos federais.

Algumas especificidades regionais colaboram nessas imprecisões ou ausências como: áreas conurbadas nas regiões metropolitanas mais tradicionais, as áreas alagáveis junto a igarapés, áreas de alta vulnerabilidade social e ambiental como os complexos de assentamentos precários e as demandas por macrodrenagens que envolvem mais de um município. Esses casos, majoritariamente, são tratados por planos diretores municipais e não conseguem abranger as relações interescalares do planejamento que envolvem aspectos hidrográficos, de mobilidade, de biomas, de saneamento, de clima, etc. Ao passo em que deflagram um desafio a ser superado, apontam para um potencial das políticas públicas nacionais de debater essas ações na esfera estadual, por exemplo, em uma interface entre os investimentos federais e o planejamento local. Isso porque, ao não preconizarem condições adequadas para a implantação de infraestruturas, quando essas são instaladas geram impactos regionais que precisam ser posteriormente mitigados.

Esse quadro de variedades interescalares pode ser verificado pela diversidade de áreas temáticas abordadas pelo planejamento para os casos de ações previstas direta ou indiretamente: áreas de habitação de interesse social, meio ambiente, mobilidade, esporte e lazer, desenvolvimento econômico, urbanização de assentamentos precários, macrodrenagem, patrimônio, regularização fundiária, estruturação viária, ciclovias, saneamento, tratamento de fundos de vale, áreas centrais, transporte coletivo, corredores ambientais, parques lineares, trânsito, equipamentos públicos, planos de manejo, planos para bacias hidrográficas, turismo, conservação e preservação, parques, cidades satélites, indústria, desenvolvimento rural, regiões administrativas, expansão e planos distritais. E um alerta: embora haja ações para equipamentos públicos, áreas centrais, parques e patrimônio, não há ações relacionadas ao espaço



público, condição que ajuda a explicar a degradação simbólica e concreta desses espaços e de um modo de vida urbano a eles vinculados.

Por fim, os casos que não possuem relação (direta ou indireta) entre a ação federal e o planejamento local decorrem da completa ausência dessas ações (territoriais ou setoriais) nos instrumentos urbanísticos municipais. Mais de um terço dos investimentos federais ocorreu sem nenhuma previsão pelo sistema de planejamento local.

Territorialmente, é a região Sudeste que concentra a maior quantidade de ações federais previstas diretamente no planejamento local, sendo 48,95% de todas as ações diretamente previstas das cinco macrorregiões. Além disso, a região também concentra o maior percentual comparativamente entre macrorregiões: 34,7% do total de ações da macrorregião Sudeste foram propostas de forma integrada diretamente com os instrumentos urbanísticos locais. As macrorregiões Sul e Nordeste apresentam as menores proporções de integração: 15,79% e 15,15%, respectivamente, de ações diretamente previstas do total de ações em suas respectivas macrorregiões. No total das ações analisadas com previsão direta, essas duas regiões também apresentam os menores índices: Sul: 7,89% e Nordeste: 10,53, sendo que, no total de ações de cada macrorregião, o Sul apresenta o maior índice de ações não previstas (48,42%), seguido da macrorregião Centro-Oeste (43,30%).

Setorialmente, as análises indicam que as ações de saneamento e mobilidade detêm maior integração direta entre os investimentos federais e o sistema de planejamento local (35,25% e 32,65%, respectivamente), quando analisadas por cada setor. Já as ações de provisão habitacional são as com menor integração: apenas 11,92% das ações foram de alguma maneira previstas nos instrumentos urbanísticos de planejamento local, 41,45% foram indiretamente previstas e 46,63% não foram previstas do total de ações desse setor. Quando observadas no total de ações, as ações de urbanização de assentamentos precários detêm o maior percentual de integração com os instrumentos locais: 9,63% das ações federais em urbanização de favelas (de todas as ações de todos os setores) estavam diretamente relacionadas com alguma diretriz do planejamento local. O setor habitacional, evidentemente, representa o maior percentual de ações não previstas (12,38%), comparativamente aos demais setores.

Esses dados caracterizam a realidade das cidades que detiveram maior potencial de atratividade de recursos federais entre os anos de 1990 e 2019. Atente-se para o fato de que políticas mais complexas de implantação, como urbanização de assentamentos precários ou implantação de corredores de transporte público de massa, conservam o maior potencial de aderência entre os programas federais e o sistema de planejamento local.

São essas ações, também, que consolidam núcleos, frentes de expansão contínua da mancha urbanizada com serviços públicos e soluções intersetoriais. As ações setoriais mais vinculadas ao mercado, como a provisão habitacional em larga escala, não estavam previstas nos pleitos municipais e nem responderam às demandas territoriais, pois ocorreram desvinculadas de um ordenamento territorial equitativo. São elas que proporcionam maior crescimento descontínuo do tecido urbano e segregação sócio territorial, acumulando um conjunto de impactos nocivos ao meio ambiente e à vida de seus beneficiários.

Nesse sentido, é possível afirmar que as ações que dizem respeito a pleitos previstos e planejados pelos municípios ocorrem por aspectos territoriais e respondem com maior eficiência à complexa equação de provisionar infraestrutura e garantir qualidade de vida, minimizando impactos sociais e ambientais nocivos. Esse panorama proporciona argumentos favoráveis não somente ao sistema de planejamento local, mas à importância desse sistema corresponder a um debate mais amplo do ordenamento territorial e com capacidade de se integrar aos recursos da esfera federal.



Sem deixar de observar as questões regionais administrativas quando inseridas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico; demográficas quando inseridas em arranjos populacionais ou concentrações urbanas; naturais quando inseridas em bacias hidrográficas, biomas, regiões climáticas; é fundamental que os destinos de recursos federais atendam ao que esteja preconizado pelo planejamento local e que esses investimentos sejam precedidos ou complementados por ações e investimentos de outra ordem (setorial, de fontes de recursos) para mitigar os impactos negativos, garantir que se constituam cidades e não o crescimento descontrolado da mancha urbanizada e que se apliquem os instrumentos de previsão de impactos para essas obras (como o Estudo e Impacto de Vizinhança – EIV, o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Impacto no Meio Ambiente - RIMA).

Para avançar dos casos gerais para as particularidades, é preciso observar as evidências municipais. Ao todo, 17 municípios não tiveram nenhuma ação integrada com seus instrumentos urbanísticos: Anápolis-GO, Aparecida de Goiânia-GO, Araucária-PR, Boa Vista-RR, Cacoal-RO, Campina Grande-PB, Castanhal-PA, Caucaia-CE, Cuiabá-MT, Ji-Paraná-RO, Londrina-PR, Luziânia-GO, Maringá-PR, Natal-RN, Palhoça-SC, Parauapebas-PA e Votorantim-SP. Por outro lado, nove municípios tiveram 50% ou mais ações vinculadas diretamente aos instrumentos locais: Ariquemes-PR, Brasília-DF e cidades satélites, Cariacica-ES, Goiânia-GO, Jaraguá do Sul-SC, Mogi das Cruzes-SP, Rio Branco-AC e São Paulo-SP. A discrepância entre a quantidade de ações implantadas que não foram planejadas e aquelas que foram planejadas (a minoria) sugere, por exemplo, que a destinação de recursos federais pode estar condicionada aos pleitos preconizados no sistema de planejamento local.

Ao se aprofundar nos casos dos municípios que apresentaram alguma ação diretamente prevista pelos instrumentos locais, confirma-se essa necessidade, tendo em vista os ganhos qualitativos do emprego dessas ações. Ao todo, 24 municípios tiveram ações diretamente previstas por seu sistema de planejamento e com alta aderência entre investimentos federais e os pleitos locais: Ananindeua-PA (saneamento), Ariquemes-RO (urbanização e saneamento), Belém-PA (urbanização), Belo Horizonte (urbanização, saneamento, mobilidade e habitação), Brasília-DF e cidades satélites (mobilidade), Contagem-MG (urbanização, saneamento, mobilidade), Curitiba-PR (saneamento, mobilidade), Divinópolis-MG (habitação), Goiânia-SO (mobilidade), Guarulhos-SP (urbanização, saneamento), Lauro de Freitas-BA (urbanização, saneamento), Maceió-AL (mobilidade), Manau-AM (urbanização), Marabá-PA (urbanização), Mogi das Cruzes-SP (mobilidade), Nova Iguaçu-RJ (saneamento), Osasco-SP (urbanização, mobilidade), Palmas-TO (mobilidade), Porto Alegre-RS (mobilidade), Rio de Janeiro-RJ (urbanização), Rondonópolis (habitação), Salvador-BA (mobilidade), Santarém-PA (saneamento) e São Paulo-SP (urbanização, saneamento, mobilidade).

Nesses casos, as ações não representaram soluções insulares, mas articuladas em um sistema que corresponde aos anseios de uma sociedade, seja no atendimento a demandas mais urgentes, seja na criação de novas formas de ordenamento territorial. Isso porque a adesão ocorreu por grande precisão entre o planejado pelo município e o efeito da ação que se integra em áreas de interesse ambiental ou social, que se vincula a algum tipo de ação complementar do mesmo setor ou de outros setores, que atende a pleitos sociais e que corresponde à integração ou cooperação de escalas (de bacias hidrográficas, de infraestruturas, de áreas ou regiões administrativas).

Essa análise tensiona o debate sobre o planejamento urbano e regional por avançar à dualidade “há planejamento versus não há planejamento” ou “planejamento é efetivo versus planejamento não se efetiva” ou ainda “lei que pega versus lei que não pega”. Esses resultados, portanto, pautam demandas próprias e complexas a partir da realidade do pacto federativo e dos programas federais correlacionando-os às formas como a esfera federal destina seus recursos sem necessariamente estar vinculada ao planejamento local; como a esfera local aborda a chegada desses recursos sem necessariamente realizar estudos de impacto, ações mitigadoras dos problemas causados ou potencializadoras de seus efeitos positivos; como a esfera estadual está ausente, mesmo nos casos que implicam em impactos entre unidades federativas (como, por exemplo, entre municípios, de bacias hidrográficas, reservas ambientais,



etc.) e como esses recursos se capilarizam no território sem, na maioria das vezes, estarem planejados para isso. Sobretudo diante de prazos exígues, cumprimento de editais, desvinculação entre investimentos e planejamento, oscilações e interrupções de políticas públicas e os diferentes níveis de tomadas de decisão descolados das práticas democráticas.

Essas ações federais, de exclusivo âmbito urbano, ocorrem em áreas de interesse regional ou submetidas a lógicas regionais sem, necessariamente, considerá-las. Como nos casos de ações em zonas de amortecimento, unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, zonas ecológicas econômicas, aglomerações urbanas etc. O planejamento regula essas áreas e as considera em uma realidade mais ampla e sistêmica do processo de urbanização que envolve os interesses de desenvolvimento. A desvinculação entre ambos não só incorre em um prejuízo à gestão pública e à sociedade, como cria um paradoxo em que as ações federais de infraestrutura, ao se anteciparem ao planejamento, exigem dele soluções compensatórias sobre seus efeitos danosos. Isso leva a compreender que o emprego dos recursos federais, quando ocorre desvinculado do sistema de planejamento local, acentua problemas e requer mais recursos para mitigá-los ou resolvê-los.

CONCLUSÕES

Dentre as características mais evidentes, podemos apontar: o aumento da mancha urbanizada por soluções convencionais de infraestrutura que não levam em conta os novos parâmetros climáticos, as desigualdades regionais e a segregação; a constituição de novos tecidos urbanos isolados do tecido urbano principal; o aumento da demanda por transporte motorizado e por transporte individual para deslocamentos diários; o aumento das ocupações em áreas rurais, de restrições ambientais ou com funções ambientais; a propagação de enclaves urbanos como modelo de moradia, trabalho, serviços e lazer; o isolamento de determinadas funções urbanas que eram antes integradas (como as funções de habitação, trabalho, serviços, comércios, lazer); as mudanças de densidades e de uso do solo nas áreas consolidadas em função das transformações nos limites do tecido urbano; a consolidação de um modo de vida metropolizado por interdependências regionais; a transformação de vias e rodovias em faixas urbanizadas e de crescimento do tecido urbano; o aumento da supressão de vegetação e de áreas permeáveis; o aumento do impacto negativo no ciclo hidrológico; o aumento da poluição; o aumento das vulnerabilidades sociais e ambientais nos assentamentos precários e, por fim, o aumento dos riscos derivados dos eventos extremos em áreas consolidadas e em áreas de crescimento do tecido urbano.

Desses efeitos, decorre a formação de ilhas de calor, de poluição, de emissão de gases de efeito estufa, de estiagem, de picos de chuva entre outros. Tudo isso, por sua vez, colabora na ocorrência de eventos extremos como inundações, cheias e alagamentos, movimentos de massas por instabilidades geológicas e erosão costeira. Esses elementos (eventos extremos e riscos eminentes) sintetizam alguns dos impactos diretos sobre a vida urbana que decorrem do atual processo de urbanização, exigindo-se uma análise mais detalhada a partir de casos específicos e mais evidentes que possam caracterizá-los a fim de subsidiarem argumentos para mudanças das políticas públicas. Dessa forma, compreende-se a importância do conhecimento aprofundado desses fatores e desses efeitos com a finalidade de construir parâmetros para novas ações no âmbito do planejamento e do projeto urbano.

De maneira conclusiva, a questão central desses estudos é entender qual o papel das infraestruturas proporcionadas pelos investimentos federais e dos planos diretores na dispersão urbana e quais seus efeitos na estrutura da cidade e no meio ambiente.

REFERÊNCIAS

LENCONI, Sandra. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. In: FERRERIA, Alvaro; RUA, João; MARAFON, Glaucio José; SILVA, Augusto César Pinheiro (organizadores). **Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais.** Rio de Janeiro: Consequência, 2013, p. 17 a 34.



REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SPOSITO, M. E. B. Urbanização Difusa e Cidades Dispersas: Perspectivas Espaço-Temporais Contemporâneas. In: REIS, N. G. (organizador). **Sobre a Dispersão Urbana**. São Paulo: Via das Artes, 2009, pp. 38-54.

AGRADECIMENTOS

Processo 2022/01583-9. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Processo 308936/2020-5. CNPq, Modalidade PQ, Nível 2. Processo 307498/2023-9. CNPq, Modalidade PQ, Nível 2. Programa Unificado de Bolsas da USP (PUB). Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq (PIBIC).

CONTRIBUIÇÕES

O presente artigo relaciona-se aos resultados das pesquisas de iniciação científica de Cecília Videira R. de Souza, Gabrielle Gomes Coelho, Giovana Izabela Santana Dalberto e Naiara Nunes Ribeiro.

O presente artigo sintetiza os resultados finais da pesquisa CNPq coordenada por Jeferson Tavares.