

Notas a respeito de transformações do planejamento urbano-regional frente a metamorfoses socioambientais

Notes on regional urban planning in the face of socio-environmental metamorphoses

Cristina de Araújo LIMA*

RESUMO

O texto apresenta considerações acerca da inevitabilidade do enfrentamento do caráter plural do contexto urbano na trajetória do aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão de cidades. Essa perspectiva aponta dificuldades oriundas da necessária abertura para um número ampliado de variáveis a serem consideradas, as quais, no entanto, se progressivamente integradas em programas mais flexíveis de organização e gestão do território podem vir a oferecer possibilidades para uma crescente inserção da população no trato dos espaços compartilhados. Considera-se indispensável a apropriação dos espaços urbanos pela sua população como senha para o êxito das políticas públicas de planejamento urbano.

Palavras-chave: planejamento urbano, espaço, contexto socioambiental urbano, políticas públicas.

ABSTRACT

The text presents considerations on the inevitability of facing the plural character of the urban context in the path toward the improvement of city planning and management instruments. This perspective points at difficulties stemming from the need to open up to a large number of variables that must be considered and which, if progressively integrated in more flexible territory organization and management programs, may pave the way for increased general public participation in dealing with shared spaces. The appropriation of urban spaces by their populations is considered an indispensable password for successful public urban planning policies.

Key-words: urban planning, space, socio-environmental urban context, public policies.

* Arquiteta, doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR/2000); professora e coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPR; professora e coordenadora do Curso de Especialização “Cidade, Meio Ambiente e Políticas Públicas” – Departamento de Arquitetura e Urbanismo - UFPR; professora do Programa de Mestrado em Construção Civil – UFPR; professora do Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFPR. cristinalimazk@ufpr.br.

Introdução

No processo de expansão das áreas urbanas sobre o território, o papel clássico do planejamento urbano-regional esteve centrado na antevisão dos fatos e demandas decorrentes da celeridade e complexidade crescentes do fenômeno urbano. No entanto, no mundo urbano das últimas décadas, e especialmente com a ampliação da percepção a respeito da diversidade dos fatos sociais – com ênfase nos países em desenvolvimento – ampliaram-se os debates a respeito de antigas certezas, como da capacidade de acerto das técnicas tradicionais de planejamento em face ao descompasso verificado entre as propostas técnico-científicas que vinham sendo efetuadas e os resultados da produção do espaço nas cidades e em suas periferias.

De maneira crescente, observam-se áreas urbanas assentadas à revelia dos padrões urbanísticos e com comprometimento da qualidade dos recursos naturais, especialmente da água. Estarão as práticas de planejamento urbano e gestão correspondendo à demanda? Ou as intervenções urbanísticas estão tentando implantar modelos de cidade elitizados, que não correspondem às necessidades e padrões de vida da maioria da população?

Desde o início das aulas da primeira turma do Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, há mais de dez anos, observa-se que a interdisciplinaridade, praticada nos intensos debates dos trabalhos integrados, no refinamento dos focos de estudo, no teor das pesquisas e teses, tem sido fator decisivo para o enriquecimento e aprofundamento das reflexões que visam propiciar maior efetividade e abrangência dos subsídios da Academia para a eficiência das práticas do Estado, nesse amplo contexto das inter-relações entre Sociedade e Natureza.

Interdisciplinaridade, desenvolvimento e planejamento urbano-regional

A problemática do meio ambiente é interdisciplinar e está vinculada diretamente aos pressupostos para a traje-

tória de desenvolvimento que, de forma geral, todas as nações buscam efetivar, visando melhor qualidade de vida para a população. Desde os anos setenta, tem sido debatido mais intensamente o conceito de desenvolvimento e, desde então se evoluiu para os conceitos de eco-desenvolvimento e desenvolvimento sustentável. No entanto, se há algum consenso a respeito da essência desses conceitos, há muita divergência sobre como atingi-los sendo que seu encaminhamento exige abordagem ampla, interdisciplinar. Conforme Zanoni e Raynaut (1994), a noção de meio ambiente sendo multicêntrica, faz intervir a complexidade, exige diversidade de escalas de abordagem, o que implica na necessidade de reformulação de campos científicos. Nas palavras de Zanoni e Raynaut “não há trabalho científico sobre meio ambiente fora do quadro da interdisciplinaridade”. Seguindo essa perspectiva, vêm se desenvolvendo os trabalhos acadêmicos das turmas do Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR, com as peculiaridades próprias de cada grupo formado,¹ *entendendo-se a interdisciplinaridade como a visualização das perspectivas das demais disciplinas sem, no entanto, perder de vista a perspectiva específica da sua própria formação*. Essa ampliação da visão, acima de tudo, ao mesmo tempo que favorece o aumento da qualidade e do valor dos resultados que podem ser alcançados com a atuação dos diversos campos profissionais, valoriza também, e até mesmo incentiva, a maximização das práticas aperfeiçoadoras próprias de cada categoria, concedendo assim, a cada uma, oportunidades para melhor adequação e exploração máxima das suas possibilidades, uso mais ajustado de técnicas e meios. Floriani (2004) diz que, “para Leff, o problema da articulação das ciências não permite por si só unificar toda a realidade num único conhecimento, uma vez que o concreto só é analisável a partir da especificidade de cada uma das ciências legitimamente constituídas”.²

A abordagem interdisciplinar coincide com a proposta das atividades relativas ao planejamento urbano-regional que abrange o trabalho técnico-científico de diversas categorias profissionais: arquiteto urbanista, demógrafo, sociólogo, economista, engenheiros de diversas atribuições (florestal, sanitarista, etc.), geógrafo, biólogo, assistente social, educador, e outras. Cabe salientar que cada categoria de-

1 Toma-se por base para a experiência da Turma II do Programa e o acompanhamento nas demais turmas. Sobre a experiência da Turma II, ver LUZ, G.F. da. et al. *Diretrizes para um programa de pesquisa em gestão ambiental na Região Metropolitana de Curitiba – Grupo gestão e Políticas Públicas*. Curitiba, 1998. Trabalho acadêmico apresentado em Oficina do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Digitado.

2 FLORIANI, D. *Conhecimento, meio ambiente e globalização*. Curitiba: Juruá, 2004. p.120.

envolve um trabalho específico, distinto, porém visando um resultado integrado e fruto de uma compreensão do processo interdisciplinar – que ultrapassa o âmbito de cada profissão. Também, de forma similar ao desdobramento da compreensão da abordagem multidisciplinar das questões ambientais, a própria noção da atividade do planejamento urbano regional vem se transformando ao longo do tempo, conforme muda o entendimento dos atores sociais em relação ao território e ao ambiente. Birkholz (1983) afirma que “a história do Planejamento Territorial nada mais é do que a das mudanças de atitude do homem com relação ao seu abrigo, aos seus meios de vida e ao tempo empregado em recreio e repouso”.³

Nesse sentido, o alcance e formulações do planejamento urbano e regional vem passando por atualizações que visam compreender e corresponder às transformações na organização do território de países e do conjunto interligado da sociedade e ambiente. Isso acontece segundo visões e interesses preponderantes dentre cada sociedade humana – em todas as dimensões –, inclusive *são atualmente observadas mudanças significativas na forma de usar e articular o espaço segundo a mais recente fase do capitalismo*. Atualmente se desenvolvem ações globalizadas que coadunam a utilização da base física-biológica e dos recursos naturais com os diversos sistemas socioculturais. São efetivadas novas formas de uso do espaço sob uma racionalidade ajustada – em especial, mas não exclusivamente – pelas articulações necessárias às *finalidades do mercado financeiro global*.

O trabalho de pesquisa, propiciado pelo programa de doutorado, incentiva a reflexão de caráter interdisciplinar, o que também favorece perceber e questionar paradigmas. Nesse sentido, a interdisciplinaridade se abre como amplo palco de apoio que, no entanto, por um lado, ao mesmo tempo em que é instável e enriquece a análise pela expansão do pensamento no contexto de uma realidade de infinitas faces, por outro lado, torna muita mais complexa a escolha da abordagem de estudo. Nesse sentido, cabe abrir a percepção para a complexidade dos fatos mas, também,

buscar focalizar nos fatos conexões que viabilizem uma seqüência no entendimento do fenômeno urbano que vem sendo estudado. Ribeiro (2003) destaca que “a totalidade social encontra-se em mutação, obrigando à releitura da própria categoria espaço”. Sendo o espaço⁴ o objeto de estudo e trabalho do campo do planejamento urbano-regional, como este se conforma atualmente?

Metamorfoses socioambientais e políticas urbanas

As formas de olhar o fenômeno urbano-regional, estudá-lo e propor intervenções espaciais, ações próprias do profissional do planejamento urbano regional, têm se reconfigurado desde meados dos anos setenta e início dos oitenta. Nas palavras de Ribeiro (2003): “alterações em linguagens significam deslizamentos de sentido e a *substituição da régua e do compasso* usados na classificação da realidade social, o que reorganiza quase totalmente, nas últimas décadas, os estudos urbanos e regionais”.⁵ *Registra-se um deslocamento do foco das intervenções urbanas, tradicionalmente estruturado no enquadramento técnico-instrumental rigoroso, distanciado das formas de apropriação e uso do espaço pela sociedade em geral*. Significa dizer que passa a ser aceita a flexibilização das restrições de ocupação em face à um debate sobre o direito dos cidadãos; as questões de representatividade dos grupos sociais passam a ser mais importantes para a qualidade urbana do que a rigidez do desenho viário ou a padronização da morfologia de ocupação ou uso. Ou seja, o foco agora está nas reivindicações dos movimentos sociais. Considera-se que um dos exemplos mais enfáticos desse processo de mudança foi resumido na queda do Muro de Berlim, no final dos anos oitenta; ou seja, a destruição de um marco físico construído quando a divisão do mundo representou a materialização dos grupos de poder, capitalista e socialista. No entanto, ao mesmo tempo que se vê na Berlim atual, por um lado, edificações de alta qualidade

3 Considera-se que os conceitos de Planejamento Urbano-Regional e Planejamento Territorial sejam utilizados como sinônimos.

4 É empregado aqui o termo “espaço”, considerando-se este o objeto de trabalho do planejador urbano no sentido de fornecer fatos e dados para a leitura, análise, e propostas que extrapolam ou podem extrapolar as fronteiras político-administrativas que correspondem a um território enquanto espaço de poder (seja governo municipal, estadual ou federal). No texto, é feita referência a uma base física e social de desenvolvimento de uma sociedade, tal qual encontram-se os casos dos aglomerados urbanos metropolitanos que conjugam partes de vários municípios em uma conformação inédita, que não corresponde à soma do total dos territórios municipais envolvidos.

5 Negrito nosso.

técnica, como ícones arquitetônicos em meio a um cenário urbano atualizado e adaptado para o circuito das cidades globais,⁶ por outro lado, observa-se, na escala das relações humanas, que tem sido *difícil derrubar preconceitos sociais* derivados das diferenças econômicas e culturais que permanecem como barreiras entre os moradores dos dois lados do antigo muro.

Paralelamente às releituras de algumas utopias sócio-políticas – como do redimensionamento dos ideais do socialismo – processaram-se também reinterpretções de utopias ligadas ao emprego da tecnologia para solucionar problemas urbanos. Foram questionadas soluções fundamentadas fortemente em cálculos matemáticos e estatísticos como os modelos teóricos de previsão de expansão urbana e padrões pré-estipulados de atendimento das demandas urbanas por serviços e equipamentos para responder à maioria das solicitações urbanas que se apresentaram ao final do século XX.

Em busca de novas bases conceituais, *foi revalorizado o âmbito original da prática do planejamento, “o lugar”*. Nesse contexto, passa a se impor o valor das relações humanas em escala individual e de grupo. O morador do bairro, almeja a participação nas questões coletivas, em manter identidade com o local, contribuir para maior coesão comunitária, ao menos o suficiente para localizar os moradores na trama urbana, ter alguma noção de suas atividades e composição familiar.

Verifica-se o interesse da população pelo sentimento de ligação pessoal ao espaço físico, além do valor econômico ou mesmo artístico da obra, pelo espaço (áreas construídas e não construídas) representar uma referência na trajetória de vida de cada um, de sua família e grupo de relações sociais. Os técnicos percebem que o valor ou a qualidade do espaço transcende características funcionais e, para corresponder às necessidades de uma comunidade não basta refazer ou “consertar” objetos urbanos. Ou seja, volta-se, aos poucos, a enxergar no espaço o valor do sentimento ou consciência de “pertencer ao lugar” ou mesmo, do lugar conter partes das vivências pessoais, de valor transcendente. Concorda-se com as propostas de planejamento estratégico que visam corresponder a esse tipo de necessidade. Porém, há algo mais a se construir que supera o pla-

nejamento estratégico, porque focaliza os resultados esperados no âmbito das relações sociais, mais do que nas relações de base econômica, foco do planejamento estratégico.

Considera-se que a percepção de valores das comunidades humanas comuns – ao invés da valorização exclusiva de fatos e características das grandes figuras históricas ou autoridades – se constitui em passo de abrangência sociológica importante na passagem para a construção de espaços mais democraticamente criados e geridos: espaços identificados e assumidos pelos cidadãos – questão de destaque no debate atual. De forma similar, se observou na arquitetura e no urbanismo, mas especialmente nas questões relativas a patrimônio histórico, que com alguns fatos históricos – como a devastação de cidades pelas guerras – se passou a perceber e revalorizar as paisagens e conjuntos urbanos vernáculos, sem características extraordinárias, mas que continham profundo significado para a identidade de uma população, ou para referência cultural em relação a seqüência das conquistas sociais de uma comunidade.⁷ Como expressa Veiga (2002) “o patrimônio está longe de se resumir a elementos físicos, como as paisagens, obras artísticas ou sítios arqueológicos. Ele também envolve bens imateriais, como as tradições locais, saberes artesanais e culinários, ou a própria imagem do território”.⁸

Assim, *entende-se que os avanços e eventuais aperfeiçoamentos do planejamento urbano-regional que vêm se ampliando há cerca de um século, e que apontam hoje para a viabilidade de certas propostas para a questão urbana atual, vêm sendo espelhados nos avanços dos movimentos sociais urbanos, especialmente no amadurecimento da própria ideologia democrática*. Esse entendimento, ao nosso ver, desprende-se aos poucos dos ideais metafóricos para focar-se nas respostas às necessidades diárias dos cidadãos, assim como o planejamento urbano procura viabilizar a vida do cotidiano, da rua, do transporte, do uso de equipamentos fundamentais, da inserção da favela no bairro. Nos últimos anos, os monumentos da cidade passam a ser elementos que agregam algum valor mediático, cultural ou econômico que busca algum retorno para o cidadão. São exemplos os casos de Bilbao; o programa Favela-Bairro do Rio de Janeiro e outros.

6 Entendem-se como ações positivas de um planejamento estratégico que, no entanto, não tem se voltado para a articulação das barreiras sociais do espaço urbano.

7 Referência ao caso da destruição de Varsóvia e sua posterior reconstrução apoiada pelas instituições internacionais de arquitetura e patrimônio histórico. Esse caso se tornou paradigmático e foi destaque do Congresso da União Internacional de Arquitetos – UIA – realizado em Varsóvia em 1981.

8 VEIGA, J. E. da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, Autores Associados, 2002, p. 41.

Desde meados do século anterior, têm se ampliado os casos de movimentos sociais, inclusive em defesa de espaços urbanos para os quais as administrações municipais haviam aprovado demolições e novas construções. Exemplo famoso é o caso de Barcelona que vem sendo desenvolvido desde os esforços para realizar o planejamento estratégico e que se fortifica atualmente, inclusive, no caso barcelonês, com a atuação marcante da associação “Arquitetos sem fronteiras”.⁹ Há também outros casos como o planejamento do desenvolvimento da paisagem cultural do Eixo Llobregat, na Catalunha, Espanha, que visou determinar passos concretos para o desenvolvimento regional com base na valorização do seu potencial representado pelo rio e a bacia hidrográfica, tanto do ponto de vista ambiental quanto de desenvolvimento socioeconômico.¹⁰ Também pode ser citado o caso da restauração do espaço do Pelourinho, em Salvador, Bahia, em que paralelamente com a recuperação das edificações e espaços públicos, houve a organização e formação de grupos comunitários antes marginalizados, para atuar na produção de artefatos para o comércio e em serviços ligados às atividades de turismo e cultura então revitalizadas naquele local. Nestes exemplos, destaca-se a *valorização do ser humano – e daquilo que favorece a ele quanto ao “sentido de lugar”* – na produção do espaço, sendo em si mesma o foco e motivo da intervenção urbanística.¹¹ Ressalte-se que as configurações urbanas e regionais que correspondam às demandas dos cidadãos podem determinar cenários distintos dos padrões que até aqui prevaleceram como os padrões ideais de qualidade urbana.

Ramirez (1995) aponta para o fato da complexidade da expansão urbana recente não apenas ter deixado de ser vista como um problema, mas estar passando a ser entendida, em vários posicionamentos teóricos, como o reflexo coerente com a racionalidade da produção urbana contemporânea. Começa-se a desenvolver um debate filosófico acerca de um novo entendimento do que seja o “ambiente urbano”, seguindo principalmente as contribuições de expoentes como Jacques Derrida e Gilles Deleuze. Em conseqüência, já se pode observar propostas como a “cidade difusa”, a “cidade distópica” ou a “ci-

dade informacional”, que são contextos que renovam o conceito de região para algo não necessariamente de base física interligada, mas na escala da abrangência dos meios de comunicação. Esses são temas de reflexões que estão em desenvolvimento.

Considerações finais

Hoje, *acredita-se ser fundamental para a qualidade urbano-regional que haja a consciência do cidadão de poder interagir nas determinações sobre o território e da sua co-responsabilidade sobre os impactos decorrentes da implantação das ações de ocupação*. Ao estudar as razões da ocupação urbana em área de mananciais da Região Metropolitana de Curitiba, se percebeu a ausência da participação popular como fator determinante no acompanhamento desse processo – que se desenrola há décadas – de aprovação de loteamentos sobre áreas de fragilidade ambiental, para as quais as diretrizes de planejamento de mais de 25 anos especificavam outro tipo de uso e de escala de adensamento. Também se detectou que a rigidez de modelos urbanos de organização do território tem desvalorizado o próprio trabalho técnico ao se mostrarem inócuos frente a um processo de ocupação urbana paralelo às determinações da administração pública subsidiadas pelo planejamento de base técnica-científica (LIMA, 2000).

As cidades desde os anos noventa vem demonstrando que *há uma nova des-ordem a ser assumida pelo planejamento e pela gestão urbano-regional*. Nesse contexto, as periferias apresentam diversidades espaciais que exemplificam uma possibilidade de cidades menos estruturadas para o futuro, porém adequadas ao cidadão, no sentido de lhe fazer sentido e dar respaldo físico e psicológico para as vivências. Atualmente, nas cidades já estruturadas, as administrações locais passam a flexibilizar as determinações urbanísticas enquanto se expande a complexidade e variedade das próprias propostas para uma nova “des-ordem” urbana (DELGADO; BROWNHILL, 1995).

Finalizando, ao fazer essa breve reflexão a respeito dos rumos das práticas de planejamento urbano-regional,

9 O “Processo de renovação de Barcelona” que se acentuou entre 2002 e 2003, foi classificada pela “Plataforma contra a especulação” como um “Plano de Conflitos Urbanos”, operações especulativas e não participativas que se caracterizaram pelas várias atuações urbanas ainda em curso na cidade e na sua região metropolitana.

10 A esse respeito, ver GUELL, J.M. *Planificaci3n estrat3gica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997. SABAT3, J; SCHUSTER, J.M. *Projectant l'eix del Llobregat*. Barcelona: Universidade Polit3cnica da Catalunha; Massachusetts Institute of Technology – MIT, 2001.

11 Nesse aspecto pode-se debater a validade e limites do papel do Estado no equil3brio dos contextos de condi33es de vida da popula33o.

reafirma-se a urgência no tratamento das questões envolvidas em sua complexidade, por serem realidades que não mais comportam esquemas exclusivamente técnico-reducionistas por um lado, ou, por outro lado, o descarte da tecnologia. Mesmo que o Planejamento Estratégico venha oportunizando o reenlace da cidade com seus habitantes, acredita-se que há muito por fazer para superar a prevalência da busca de resultados medidos por indicadores econômicos, valores do mercado do espaço urbano e do lucro advindo das atividades vinculadas. Por isso, ao se comemorar mais de uma dé-

cada da criação do Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, e a Cátedra da UNESCO de Desenvolvimento Sustentável, cabe destacar a validade do esforço de todos os que colaboraram para a consistência do programa, em especial dos professores fundadores, em criar um nicho de estudo, debate e reflexão dos fenômenos implicados na relação sociedade-natureza, e, especialmente das condições de vida em face aos desafios da aceleração do processo de urbanização¹² e das conseqüências socioambientais decorrentes.

REFERÊNCIAS

- BIRKHOLZ, L. B. Evolução do conceito de planejamento territorial. In: BRUNA, G. C. (Org.). *Questões de organização do espaço regional*. São Paulo: Nobel, 1983.
- BROWNHILL, S. The de-structured city: chaos and co-existence. *Cartas urbanas*, Las Palmas, Canárias, n. 4, p. 134-163, mar. 1995.
- DELGADO, M. B. La ciudad contemporánea. *Cartas urbanas*, Las Palmas, Canárias, n. 4, p. 210-221, mar. 1995.
- FLORIANI, D. *Conhecimento, meio ambiente e globalização*. Curitiba: Juruá, 2004.
- GUELL, J. M. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- LIMA, C. de A. *A ocupação de área de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana*. Curitiba: 2000. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná.
- LUZ, G. F. da et al. *Diretrizes para um programa de pesquisa em gestão ambiental na Região Metropolitana de Curitiba* – Grupo gestão e políticas públicas. Curitiba, 1998. Trabalho acadêmico (Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná.
- RAMIREZ, J. C. Tópicos y paradigmas del des-orden urbano. *Cartas urbanas*, Las Palmas, Canárias, n. 4, p. 88-96, mar. 1995.
- RIBEIRO, A. C. T. Paradigmas e tendências nos estudos urbano-regionais contemporâneos. In: ACUNA, C.; RIELLA, A. *Territorio, sociedad y región*. Montevideo, Uruguay: Universidad de La Republica, 2003.
- SABATÉ, J.; SCHUSTER, J. M. *Projectant l'eix del Llobregat*. Barcelona: Universidade Politècnica da Catalunya; Massachusetts Institute of Technology – MIT, 2001.
- VEIGA, J. E. da. *Cidades imaginárias*. Campinas: Autores Associados, 2002.
- ZANONI, M.; RAYNAUT, C. (Ed.). Meio ambiente e desenvolvimento: imperativos para a pesquisa e a formação? Reflexões em torno do doutorado da UFPR. *Cadernos de Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Curitiba: UFPR, n. 1, p. 143-165, 1994.

12 Considerando, por um lado, os impactos da globalização na rapidez das características dos mercados, das oportunidades de emprego e renda, da base financeira dos investimentos internacionais e sua influência na economia global e local e, por outro lado, a necessária adequação ao planejamento e gestão das cidades médias e de pequeno porte que proliferam no país, em contraponto com os aglomerados metropolitanos.