Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial

Norma Lacerda, Sílvio Mendes Zancheti y Fernando Diniz**

Abstract

The objective of this work is to apply the concept of sustainable urban development to a real case of metropolitan development planning in a developing country. The ideas of integrated conservation are used as the framework for the formulation of strategies and action polices for the management of the metropolis. The paper explores the concepts of conservation and areas of transformation as well those of service networks and information. The work tries to present general concepts for new urban planning initiatives. However, it has a strong practical sense because it is based on the real application of the new concepts on the formulation of the Development Plan of the Recife Metropolitan Area.

Key Words: Sustainable Development, Urban Management, Recife Metropolitan Area.

Resumen

El objetivo de este trabajo es aplicar el concepto de desarrollo urbano sustentable a un caso real de planificación del desarrollo metropolitano en un país en vías de desarrollo. Las ideas de conservación integrada se utilizan como marco para la formulación de estrategias y políticas de acción relativas a la gestión de la metrópoli. El artículo explora los conceptos de conservación y áreas de transformación asi como también los relacionados con información y redes de servicios. El trabajo intenta presentar conceptos generales para las nuevas iniciativas de la planificación urbanas. Sin embargo, tiene un fuerte sentido práctico porque se basa en la aplicación real de los nuevos conceptos en la formulación del Plan de Desarrollo del Area Metropolitana de Recife.

Palabras clave: Desarrollo sustentable, Gestión urbana, Area Metropolitana de Recife.

** Profesores do Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial (CECI) da Universidade Federal de Pernambuco - Brasil.

Apresentação

O presente texto tem como objetivo apresentar uma nova proposta para o planejamento das áreas metropolitanas do Brasil. São apresentados novos conceitos e temas para o planejamento espacial metropolitano, que buscam responder a questões sobre o desenvolvimento urbano sustentável.

O conteúdo do trabalho constitui uma síntese das reflexões realizadas pelos autores durante a elaboração da proposta do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (1998). Significa, portanto, um esforço de generalização teórica, de maneira que as idéias apresentadas detenham um certo nível de aplicabilidade em outras realidades metropolitanas do Brasil e de outros países periféricos. Apesar da tentativa de teorizar sobre o problema da planificação metropolitana, o trabalho a seguir ainda tem uma estrutura de ensaio.

1. *O processo de configuração espacial das metrópoles*

O Brasil é hoje um país urbano, uma vez que 78% de sua população habita em cidades. Esse resultado foi gestado, sobretudo, nas décadas de 60 e 70, quando as metrópoles brasileiras foram estruturadas. As grandes cidades, capitais em geral, passaram por um intenso processo de crescimento, decorrente da expansão populacional e industrial. Além disso, absorveram os núcleos urbanos que se organizavam ao seu redor.

A primeira fase do processo de metropolização, correspondente sobretudo às décadas de 60 e 70, foi caracterizada por um modelo de crescimento urbano extensivo, isto é, de deslocamento contínuo das margens da área urbana (a fronteira cidade/campo), gerando um desenho do território semelhante a uma mancha de óleo com um centro e uma periferia de forma tentacular em contínua expansão. Na mancha urbana resultante, ficaram inúmeros vazios e áreas subocupadas. São áreas deixadas como reserva de valor, esperando a elevação do preço do solo para serem lançadas no mercado. Capitalizaram os excedentes de valor por meio dos gastos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos necessários para atender as novas áreas ocupadas. Em geral, os tentáculos seguiram os eixos viários, onde existia uma pequena oferta de infra-estruturas básicas e serviços urbanos.

A metropolização completou-se pela conurbação dos núcleos urbanos tradicionais à cidade central. Nesse momento, o antigo território, composto de várias urbanizações, com qualidades distintas de tempo, espaço e processos culturais, tornou-se um território com uma única urbanização em termos físicos 'a cidade estendida', mas contendo inúmeras formas de ocupação urbana, isto é, criou-se uma unidade que manteve a diversidade dos diversos tipos de ocupação histórica.

Assim, o modelo de organização do espaço, na fase inicial de formação das metrópoles brasileiras, baseava-se na existência de um centro e uma periferia, definindo uma forma específica de apropriação social, econômica e política do território. O centro concentrava as principais atividades econômicas, públicas ou privadas, as infra-estruturas urbanas e as áreas habitacionais de mais alto nível de renda. A periferia servia para abrigar a massa da população migrante, de

baixa renda. Eram formadas por meio de invasões, loteamentos populares e/ou clandestinos, conjuntos habitacionais e outras formas típicas de ocupação das grandes cidades dos países periféricos.

A segunda fase, que se inicia nos meados da década de 70 e se intensifica na década de 80, foi caracterizada pelo processo de substituição de antigas estruturas construídas e criação de novas áreas centrais.

A substituição do estoque construído existente deu-se por meio da verticalização de áreas residenciais de alta qualidade ambiental e bem localizadas relativamente às infra-estruturas e aos serviços. Os bairros tradicionais de baixa densidade e alta qualidade ambiental foram as principais vítimas da intensa verticalização. Esse movimento foi, e ainda o é, provocado pela migração intra-urbana, causada pelo processo de ascensão social e, sobretudo, pela busca de símbolos como status, poder e prestígio. Alimentado pela especulação imobiliária, significou um permanente e diferenciado processo de valorização e desvalorização da terra urbana e do estoque de edificações para gerar novas centralidades. No interior de tal processo surgiram, ainda, as "periferias dos ricos", isto é, áreas residenciais de alto luxo com baixa densidade (os condomínios, por exemplo), localizadas nas margens urbanas, próximas a eixos rodoviários conectados com as áreas centrais.

Esse mais recente modelo de metropolização penalizou fortemente os centros históricos da cidade central. Se, na primeira fase do processo, os centros congregavam as principais atividades econômicas e de decisão, além das infra-estruturas e serviços urbanos, na segunda fase foram, paulatinamente, abandonados por quase todas as atividades de prestígio do setor comercial e de serviços. Os centros também deixaram de ser áreas residenciais para os grupos sociais de alta renda. Neles, emergiu um capital construído ocioso, caracterizado pela baixa rentabilidade, significando, portanto, uma desvalorização da riqueza construída, pública e privada. Além disso, ocorreu a perda de identidade do cidadão metropolitano, uma vez que esses centros constituíam um importante referencial histórico e cultural. O resultado é que ficaram como lembranças que não se materializavam enquanto espaços comunitários. Dessa forma, a perda do valor cultural foi acompanhada de uma outra perda: a do valor social.

Na periferia pobre criou-se um ambiente urbano precário, construtivamente denso, com poucos espaços abertos, quase sem serviços e equipamentos coletivos e com insuficiente infra-estrutura, especialmente a de esgotamento sanitário. Acrescente-se, ainda, que a natureza foi praticamente arrasada, sobrando apenas o relevo como registro do passado natural. Isso criou enormes problemas de insegurança ambiental, manifestos nos alagamentos, deslizamentos de morros, poluição de cursos d'água e ausência total de vegetação.

Inquestionavelmente, o modelo centro-periferia da metropolização virou as costas aos ambientes naturais (rios, lagoas, os córregos etc.) que integram a paisagem urbana. Se o processo histórico de formação das cidades brasileiras ocorreu, em grande parte, condicionado pelos recursos naturais, inserindo-os como elementos ambientais que poderiam ser

apreendidos enquanto um conjunto harmônico (natural e construído), as práticas urbanizadoras mais recentes, na maioria das vezes, desprezaram-nos. O que se presencia, nas metrópoles, é, praticamente, um descaso em relação aos seus recursos naturais, desconsiderando-os como recursos estratégicos em vista de seu potencial econômico (turismo), de melhoria da qualidade de vida, sem esquecer, evidentemente, a importância de preservá-los para as gerações futuras.

Os anos noventa vêm significando um período de mudança de tal modelo de urbanização. As taxas de crescimento das grandes metrópoles diminuíram, ficando, em geral, abaixo das taxas nacionais de expansão da população. O modelo centro/periferia deixou de ser dominante. A grande novidade é o processo de migração intrametropolitano, responsável pela continuidade do esvaziamento de parcela importante de bairros residenciais por meio da substituição de moradias unifamiliares por coletivas, caracterizadas pela alta densidade, e/ou por estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. Esse movimento vem criando segregações espaciais marcantes dentro de um contexto de desigualdade na distribuição da renda e na oferta de bens e serviços públicos.

A forma de ocupação espacial das metrópoles dramatizou, portanto, os problemas de iniqüidade da sociedade brasileira. Criou uma distribuição, no espaço, profundamente desigual em termos de moradia, renda, oferta de serviços e de infra-estrutura urbana, amenidades e segurança ambiental e acesso a equipamentos de consumo coletivo e cultural. Em síntese, um território urbanizado de modo fragmentado, com grandes problemas de adequação ambiental e pouco articulado do ponto de vista de uma identidade cultural da população com a ocupação urbana resultante.

2. Metrópole como um território histórico

2.1. *A diversidade e a unidade da metrópole*

Por mais caótica que tenha sido a constituição da forma do território metropolitano, ele é um todo, uma unidade espacial. Inúmeros estudos recentes têm mostrado a diversidade de apropriação desse território e as suas conseqüências, em termos de segregação social, espacial e econômica. Contudo, esses estudos, em geral, desconsideram a dimensão da representação da metrópole enquanto cidade expandida, que abarca os vários territórios das cidades que as integram, formando um único território urbanizado.

A metrópole se organiza a partir de um núcleo (a cidade centro regional) que articula espacial, econômica, política e culturalmente os outros núcleos urbanos a ele ligados em uma relação de dependência e/ou complementaridade. A conurbação entre os núcleos urbanos é extensa, embora não seja total, pois continuam a existir espaços "livres" entre as diversas manchas urbanas. Apesar dessa fragmentação e descontinuidade espacial, a metrópole compõe um conjunto articulado e hierarquizado.

Enquanto um todo espacial, a metrópole é um produto recente, um processo histórico que, por um lado, sintetiza inúmeros outros processo parciais de ocorrência contemporânea

e/ou mesmo simultânea. Por outro, no seu interior existem formações urbanas antigas resultantes de vários processos sociais que terminaram ou ainda estão em curso, como é o caso dos centros históricos tradicionais. Todos estes processos estão articulados, mas, apesar disso, a metrópole produz fragmentações sociais perceptíveis no nível de todas as dimensões, sejam elas espaciais, econômicas, políticas ou culturais.

Assim, a metrópole, do ponto de vista da apropriação humana do território, é um todo constituído de partes clara e diferentemente caracterizáveis. Existem as partes, mas também existe o todo metropolitano. É possível identificar as partes recorrendo-se a um estudo morfológico do tecido urbano metropolitano, capaz de individualizar as porções do tecido a partir dos diferentes padrões de ocupação do solo, ou seja, dos diversos artefatos que constituem a estrutura urbana.

Procedendo-se dessa forma, pode-se identificar-se, nas metrópoles centradas nas antigas cidades brasileiras, porções do tecido urbano formadas nos séculos XVII, XVIII e XIX, bem como inúmeras outras, típicas de padrões de ocupação do século XX. Tais parcelas são a realização material das concepções históricas da organização da cidade, sejam elas de origem erudita (concepções urbanísticas formais) ou populares (os traçados e edificações vernaculares).

Todos esses registros históricos da ocupação urbana territorial coexistem na metrópole contemporânea. Mais que coexistência, a leitura do material urbano histórico permite identificar as várias transformações que cada uma dessas parcelas sofreu ao longo de sua existência. Os tecidos antigos, formados nos séculos XVII e XVIII, convivem com tecidos de constituição recente.

Desse modo, em termos de diversidade de formas de urbanização, a metrópole apresenta-se como um conjunto de cidades e partes de cidades com origem em diferentes épocas históricas que se integram em um todo único. Enquanto artefato espaço/temporal, ela é *uma unidade da diversidade*, cuja compreensão necessita da análise particularizada e abrangente simultaneamente.

Essa unidade somente pode ser entendida por meio da dimensão temporal do território, portanto da sua historicidade. A metrópole brasileira é decorrente do acúmulo histórico de práticas urbanizadoras que modelaram um território com o uso de processos de estratificação (a arqueologia da ocupação urbana) e justaposição dos vários produtos da ação humana de domínio da natureza. É esse acúmulo que dá sentido humano e cultural a este artefato gigantesco que é a metrópole.

2.2. *Os vários tempos da metrópole*

A fragmentação metropolitana torna-se compreensível por meio da análise do tempo histórico atuando sobre as diferentes formações espaciais da metrópole. Existem diversos tempos sobre o território metropolitano associados a diferentes processos históricos, que estão sobrepostos ou atuando simultaneamente (Secchi, 1998: 117-118). Pode-se identificar, pelo menos, quatro diferentes tempos no território metropolitano.

Primeiro, há os tempos longos, associados a determinadas localidades e a processos culturais locais específicos de remota origem histórica. Algumas pequenas cidades e bairros antigos, que foram envolvidos pela conurbação metropolitana, são núcleos seculares, com processos culturais de grande resistência aos impactos homogeneizantes da modernização e da globalização. Podem ser citados como exemplos o sítio histórico de Olinda e a cidade de Igarassu, no interior da Região Metropolitana do Recife. Esses lugares têm uma conformação morfológica e tipológica estável, e os usos do solo mudam de forma mais lenta que em outras partes do território metropolitano.

Segundo, há os tempos mais recentes, associados aos núcleos urbanos novos, formados no interior da conurbação como resultado do crescimento da mancha urbana. Esse é o caso, ainda na Região Metropolitana do Recife, dos municípios de Abreu e Lima e Camaragibe, que sugiram da urbanização de trechos de rodovias situadas nos limites do município central da metrópole. Em tais localidades, o tempo histórico é de curtíssima duração, sem trajetória estável e ritmo definido. O processo cultural local não está formado e as referências são aquelas da cidade central, da cultura de massa e das reminiscências dos locais de origem dos imigrantes. O espaço construído é precário, de feitura claramente transitória, e busca maximizar os benefícios da pouca infra-estrutura urbana existente.

Terceiro, há o tempo da metrópole, também recente. Ele abarca todo o território mas existe, somente, para certos processos sociais, como a formação de infra-estruturas e a implantação de grandes investimentos produtivos. Ele se articula, em determinados momentos, aos tempos locais, sendo que esses passam, embora nem sempre, a assumir os ritmos do tempo metropolitano. Contudo, essa associação não é permanente.

Quarto, existe o tempo da globalização, que é muito recente e sem características definidas. Nas metrópoles brasileiras, é ainda um tempo fugaz, que faz suas aparições de forma intermitente, sem grande aderência à realidade local. É um tempo que está para se firmar.

Os tempos históricos se sobrepõem em um determinado lugar na metrópole: o seu centro histórico. O centro é o lugar da máxima estratificação das práticas urbanizadoras e do acúmulo de significados culturais. As suas várias camadas estão presentes fazendo com que os tempos diferenciados permaneçam visíveis, criando significados novos que são apoiados nos velhos. Por isso, a metrópole não perde o seu centro cultural, apesar da criação constante de vários centros urbanos (ou centralidades). É o centro histórico que 'amarra' as diversas partes do território metropolitano em um único significado cultural. Portanto, é por meio do centro e de seus processos históricos que a metrópole poderá tornar-se uma unidade significante no nível da nova cultura que a mesma está formando.

2.3. *A permanência e a mudança*

A questão da temporalidade das metrópoles brasileiras está diretamente associada aos conceitos de mudança e permanência das es-

truturas urbanas que a compõe, bem como da sua relação dialética.

Por um lado, as metrópoles, enquanto artefatos unos, são produtos recentes e claramente incompletos, uma vez que estão em fase de constante mudança. Por outro, certas estruturas urbanas que as compõem lhes conferem um significado cultural por apresentarem uma forte tendência à permanência, ou seja, um alto grau de estabilidade morfológica e tipológica. São essas parcelas praticamente estáveis que passaram pelo teste histórico da longa duração e, portanto, são as partes significantes.

Permanência e mudança são, de fato, as forças básicas de qualquer sociedade e não podem ser interpretadas de modo compartimentado. Constituem uma unidade que, somente pode ser diferenciada em nível analítico e não real. O tempo é uma realidade insuperável e tem, somente, o sentido do passado ao futuro. Uma estrutura urbana do presente está condicionada por aquilo que foi no passado e indeterminada (aberta) naquilo que será no futuro. No presente, ela é fruto da herança histórica mais os atributos do ambiente onde está inserida. No futuro, ela será o produto da interação entre a herança histórica e as condições futuras do ambiente, da economia, da sociedade e da técnica.

Devido à força das estruturas urbanas do passado, elas estão, em algum grau, imanentes nas do presente, sendo, no entanto, impossível de se prever como serão no futuro. As estruturas futuras, portanto, não serão predeterminadas, uma vez que poderão assumir múltiplas formas. Os seus níveis de indeterminação serão tanto maiores quanto maior for o período de tempo futuro considerado. A partir das estruturas urbanas do presente, somente é factível determinar um conjunto potencial de estruturas futuras possíveis, nas quais as estruturas herdadas do passado, decorrentes dos processo de seleção do tempo longo, terão grande probabilidade de ocorrência, isto é, atuarão enquanto forças de permanência.

A estrutura urbana do presente tem, por conseguinte, uma natureza transitória entre o passado e o futuro. No processo de determinação das direções de permanência e mudança, fica sem sentido recorrer-se a essa polaridade, pois todo o processo será de mudança. A permanência é, portanto, uma forma de controle da mudança. Do ponto de vista do planejamento urbano, a gestão da mudança da estrutura urbana constitui a sua diretriz básica.

3. Os desafios do planejamento das metrópoles

3.1. *Ser global e ser local*

As metrópoles brasileiras dos anos 90 enfrentam o grande dilema de se inserirem no processo de globalização. Até o presente momento, tal processo se apresenta excludente, criando dois campos opostos: (i) o das poucas grandes cidades que fazem parte da rede mundial de cidades globais, dela se beneficiando; (ii) o das cidades dependentes das metrópoles globais que articulam, no máximo, territórios subnacionais e sofrem os grandes problemas decorrentes da rede mundial.

Fechar os olhos a esse processo seria uma decisão política insensata,

fadada ao fracasso no curto prazo. Numa época de processos de homogeneização econômica nacional e internacional, a prática urbanizadora modifica-se a partir da ação dos novos agentes econômicos que impulsionam a integração na macroescala territorial. O território metropolitano passa a significar, muitas vezes, território nacional ou internacional. Assim, as áreas de domínio (no sentido estratégico) de uma cidade passam a ser determinadas pela capacidade de comando de recursos e de geração de informação socialmente útil para qualquer outro agente social ou econômico do mundo. São, por exemplo, as cidades mundiais (Londres, Nova York, Frankfurt, Tóquio, Hong Kong e São Paulo, entre outras) conectadas por redes de informação e de finança e com alta capacidade de mobilidade dos seus atores. No Brasil, esse processo é bastante nítido, levando a que somente algumas metrópoles, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, estejam participando, de forma mais intensa, do circuito econômico mundial (Sassen, 1998: 48-57).

Pertencer a uma rede global, direta ou indiretamente, não exclui o processo local. As cidades continuam dependentes das suas especificidades locais, de natureza ambiental, cultural, econômica e política. Isso, por sua vez, vem dar maior valor a tudo o que caracteriza o local. A homogeneização global restringe-se a alguns processos econômicos e culturais, mas não abarca os processos da vida e da cultura do cotidiano.

A globalização pode acarretar uma rápida perda de identidade das metrópoles integrantes da rede, a não ser que cada uma consiga formar processos específicos de geração de valor que não possam ser reprodutíveis nas demais, de tal forma que se diferenciem umas das outras. Participar da globalização implica a construção de uma estratégia de sobrevivência no interior da rede global. Tal estratégia significa, em grande parte, o reforço das especificidades locais para que a diferença possa tornar-se valor, revertendo, assim, a tendência de desvalorização geral do capital fixo. Valor na economia pós-industrial é, basicamente, uma categoria despregada da matéria e totalmente ligada ao intangível, isto é, a processos de criação de informação e cultura. A metrópole que consegue criar e fazer reconhecer as suas especificidades, no interior da rede global, passa a agregar valor à sua produção local, independentemente do setor econômico no qual esteja atuando.

3.2. *O desenvolvimento sustentável*

As metrópoles brasileiras dos anos 90 enfrentam o enorme desafio de criar um processo de desenvolvimento urbano que permita reverter a marcha de degradação urbana instalada ao longo dos últimos trinta anos, de forma a melhor responder às exigências do mundo contemporâneo. Foi diante da ameaça representada pela excessiva degradação ambiental e da complexidade de intervir nas cidades que surgiu a noção de desenvolvimento urbano sustentável. Em suas linhas essenciais, significa um processo de mudança capaz de garantir que os esforços de desenvolvimento gerem condições de maior eqüidade social, em consonância com a preservação da qualidade dos recursos naturais e ambientais e com o respeito às identidade socioculturais.

Assim, a relação entre urbanização, economia, política, natureza e cultura deve ser mudada de forma que os

processos de desenvolvimento não mais provoquem a perda do patrimônio ambiental e cultural acumulado em séculos pelas gerações passadas. Isso implica uma mudança radical na forma de tratar a dimensão cultural no interior do planejamento do desenvolvimento. O resgate de tal dimensão significa considerar a cultura não como um instrumento manipulável de acordo com os interesses do momento, mas como a *base social* do desenvolvimento, possibilitando e legitimando a malha complexa de valores existentes em toda cultura. Nesse sentido, as formas não-monetárias de valor associadas à vida em cidade e que são a herança da construção histórica da cidade e do território devem voltar a ser os determinantes das políticas de desenvolvimento. Como, no entanto, articular economia, política, natureza e cultura numa proposta de desenvolvimento sustentável metropolitano?

Como foi evidenciado, o modelo intensivo e extensivo de urbanização das metrópoles brasileiras, nas últimas três décadas, gerou um espaço urbano profundamente fragmentado, com grandes problemas de funcionamento e de adequação ambiental, bem como pouco articulado em termos de uma identidade cultural da população com a ocupação urbana resultante. Tal situação representa uma ameaça ao desenvolvimento metropolitano, constituindo-se nas raízes primeiras dos estrangulamentos capazes de dificultar ou, até mesmo, inviabilizar o almejado desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, um dos problemas que comprometem um melhor desempenho das atividades econômicas metropolitanas é a baixa capacidade de deslocamento das pessoas e das mercadorias em virtude das condições do sistema de transporte, caracterizado por uma infra-estrutura viária deficiente, uma situação precária do transporte público de passageiros e pouca fluidez no tráfego. Tais questões remetem necessariamente ao tipo de ordenamento territorial até então gerado nas metrópoles brasileiras. Um outro problema é o baixo nível de competitividade das metrópoles em decorrência das externalidades ofertadas, entre elas a qualidade de vida em termos ambientais. Não sem razão, as cidades de porte intermediário- que, via de regra, apresentam um melhor nível de qualidade de vida- despontam como lugares privilegiados para os investimentos.

Além disso, a implantação das recentes propostas na área de telecomunicações a grande velocidade, particularmente a instalação de interporto com seus teleportos, significará a geração de fluxos de transportes qualitativamente diferenciados, o que requer, mais do que nunca, uma sintonia entre sistema de transporte e ordenamento territorial.

Acrescente-se, ainda, que os inadequados e preocupantes padrões de habitabilidade de parcela significativa da população metropolitana -traduzidos pelas precárias formas de habitação e pela baixa qualidade dos serviços urbanos ofertados- têm comprometido não somente a saúde de um grande contingente populacional, mas também o meio ambiente metropolitano. Esse, via de regra, caracteriza-se pela elevada degradação para a qual muito contribui a insuficiente qualidade dos serviços de esgotamento sanitário e de coleta de lixo, em especial nas áreas ocupadas por populações de baixa renda que totalizam uma considerável porção do território metropolitano.

Assim sendo, o desenvolvimento sustentável das metrópoles tem como condição básica um ordenamento territorial que facilite a mobilidade das pessoas e da informação, o fluxo de mercadorias e serviços e um meio ambiente que garanta a qualidade de vida à sua população. Para tanto, é de fundamental importância que os sistemas de mobilidade da matéria (transporte) e de informação (comunicação e, sobretudo, telecomunicações) e os serviços (abastecimento d'água, esgotamento sanitário...) sejam concebidos em forma de redes, abrangendo todo o território metropolitano, servindo, assim, de elementos de ligação entre as diversas estruturas (unidade ambientais) e, conseqüentemente, transformando o espaço metropolitano em um tecido urbano mais coeso.

A idéia de rede, espacialmente abrangente, é básica para o sucesso de qualquer proposta de planejamento metropolitano, pelo seu potencial em termos de uma maior eqüidade social, sua flexibilidade de execução e sua capacidade de expansão por módulos. Além disso, a conexão via rede não apenas potencializa a mobilidade da matéria e das informações no interior do espaço metropolitano, mas também com os outros territórios nacionais e internacionais..

Em tais termos, desenvolvimento sustentável urbano significa uma forte ênfase na revalorização dos aspectos culturais e ambientais da cidade, o que, por sua vez, requer a existência de um provimento de redes de mobilidade e de serviços que permitam a "aproximação" real e virtual das diversas áreas ao criar uma proximidade sem contigüidade, evitando a homogeneização do espaço. A diversidade de espaços que interessa ao desenvolvimento sustentável é aquela fundamentada na especificidade cultural do lugar e não nos diferenciais de provimento de serviços urbanos. Assim, as redes devem constituir-se em elementos de eqüidade social, econômica e espacial da coletividade.

Só dessa forma as metrópoles passariam a oferecer condições de crescimento às suas diversas atividades econômicas, em consonância com a melhoria da qualidade ambiental urbana e com a ampliação do direito à cidadania da comunidade metropolitana.

3.3. *Qualidade versus quantidade*

Uma visão histórica de longo prazo da urbanização do território metropolitano deve ser retomada como orientação básica para as novas propostas de ação do organismo metropolitano. A experiência das últimas décadas, quando se buscou desconsiderar este passado como o determinante das novas propostas em favor de um urbanismo de quantidade, contribuiu para gerar conflitos e frustrações nos meios técnicos, bem como descrença política nas atividades de planejamento espacial. A visão quantitativa perdeu a capacidade de percepção qualitativa da urbanização, portanto, do seu sentido cultural. A sua clara opção pela expansão urbana, tanto a extensiva como a intensiva, e a visão homogeneizadora do espaço, indiferente às especificidades locais, levaram a:

- um urbanismo "simplista" do ponto de vista formal (construir mais ou mesmo numa ou noutra parte da cidade),
- uma substituição acelerada de estruturas ambientais urbanas de interesse histórico e cultural;

- uma desconsideração das características e restrições ambientais das diferentes parcelas do território e, como conseqüência,

- uma legitimação do processo de especulação imobiliária e expansão continuada dos limites urbanos.

Como cultura e processo histórico não puderam ser cancelados, a trajetória da urbanização das metrópoles foi determinada pelo conflito entre a 14 rocesos 14 ia dos 14 rocesos culturais e as diretrizes transformadoras emanadas do planejamento metropolitano. A preponderância da continuidade histórica sobre a vontade transformadora foi indubitável. Afinal, as periferias não foram criadas pelas idéias urbanísticas dos planejadores. Contudo, tal preponderância levou a um conflito entre as duas forças, gerando grandes custos sociais devidos aos atritos provocados pela tentativa de cancelar as forças de permanência. A transformação a qualquer custo criou seus própriospadrões culturais de apropriação do território.

4. Uma proposta de estruturação de um plano metropolitano

Uma nova proposta para o planejamento metropolitano deve ter como diretriz fundamental a *requalificação do espaço urbano e natural*, isto é, a agregação de valor àquilo que existe de específico, de irreprodutível, e que está vinculado à idéia de lugar e de suas qualidades.

A consideração da especificidade requer a revalorização dos atributos culturais e ambientais do território urbanizado, ameaçados de desaparecimento. É uma proposta que parte da diversidade dos lugares urbanos e das unidades significantes da metrópole, em termos de valores da natureza, cultura e história. Ao mesmo tempo, aposta na formação das estruturas urbanas que permitem à metrópole participar do processo de integração na macroescala espacial, especialmente nas estruturas de mobilidade, informação, qualidade ambiental e produção cultural.

No caso do planejamento metropolitano, a maior ênfase, em termos de campo de atuação das estruturas institucionais de regulação e governo, está no processo de ordenamento territorial e de controle e melhoria do meio ambiente. Isso não significa o abandono de políticas locais de desenvolvimento econômico, melhoria dos padrões de eqüidade social e de participação política nos processos de decisão. Pelo contrário, o reforço das ações sobre o ordenamento do território e da qualidade ambiental necessariamente passa por iniciativas nesses outros campos. Na verdade, o planejamento metropolitano abre a possibilidade de variações de meios nos campos da economia e da política participativa e institucional da metrópole.

A perspectiva cultural e ambiental do reordenamento do território sob a égide da sustentabilidade requer:

- Reconhecer o que existe de específico no espaço urbano que, ao longo do tempo, vem mostrando o seu caráter de permanência, necessitando de pequenas alterações no sentido de melhor se adequar às suas velhas e/ou novas funções;

- Reconhecer os espaços transitórios que deverão passar por processos

de transformação de vários dos seus elementos para melhor se adequarem aos usos propostos;

- Reconhecer os espaços de grande valor ambiental, colocando-os em uso adequado de forma a preservá-los para as gerações futuras;

- Reconhecer as redes como estratégia de organização espacial e como principal meio de direcionar, com critérios de maior eqüidade social, os processos de provimento de infra-estruturas e serviços urbanos.

4.1. *O permanente e o transitório na metrópole: as áreas de conservação e de transformação*

A idéia de permanência das estruturas ambientais urbanas vem associada à idéia de mudança. Em termos de política de ação sobre as estruturas, é possível buscar-se a permanência por meio da conservação das estruturas existentes. Pelo lado da mudança, a política de ação passa a ser a transformação das estruturas.

No caso do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife que serviu de referência para este trabalho, o território metropolitano foi basicamente desagregado em dois tipos de áreas: as de conservação e as de transformação. Ambas dizem respeito às estruturas ambientais existentes.

4.1.1. Áreas de conservação

As áreas de conservação são aquelas que possuem um padrão de ocupação do território caracterizado por uma certa uniformidade das tipologias de edificação e por um traçado urbano consolidado. A qualidade dos espaços públicos, em termos construtivos, tipológicos e infra-estruturais é maior que a de outras partes da metrópole, não significando, porém, que não precisem de ações de reparação, melhoria e conservação.

As principais áreas de conservação urbana são (i) os centros e bairros tradicionais; (ii) as áreas populares mais consolidadas; (iii) os bairros originários de vilas e conjuntos habitacionais dos anos 40 e 50; e (iv) os bairros que passam, atualmente, por um processo de alto dinamismo imobiliário.

A conservação também é uma forma de ação para as áreas que tiveram uma origem popular e precária, mas que conseguiram, nas décadas recentes, implantar um processo de qualificação urbana, a exemplo de certas áreas de urbanização de morros e de baixada. A ação pública nessas áreas tem uma mesma diretriz: a da manutenção da qualidade do espaço público, a modernização e complementação das infra-estruturas e melhoria dos serviços públicos.

Cabe ainda ressaltar os grandes conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 70 e 80, que apresentam uma baixa qualidade de urbanização. São áreas que não conseguiram criar um processo de integração com o tecido urbano existente, transformando-se em grandes guetos de exclusão urbana. Entretanto, são enormes áreas construídas que abrigam parcela significativa da população metropolitana e que, portanto, devem ser melhoradas e integradas ao tecido urbano.

4.1.2. Áreas de transformação

As áreas de transformação são aquelas em que, diferentemente das áreas de conservação, o processo histórico não produziu uma urbanização de qualidade nem uma identidade própria. São as áreas de urbanização mais recente, onde tanto as construções privadas como as de uso coletivo são precárias e claramente transitórias. São as áreas de favelas, de urbanização difusa, ordenada segundo o provimento de uns poucos serviços urbanos ou de alguma infra-estrutura, como os eixos viários. São também aquelas áreas onde ocorreu uma degradação muito grande da qualidade das construções devido a uma obsolescência funcional, locacional e construtiva, como foram os casos dos eixos industriais no interior do tecido urbano. Em todos os casos, as áreas de transformação apresentam uma grande descontinuidade relativamente à mancha urbana. Nas áreas de transformação, existe uma clara necessidade de complementar e/ou substituir parte significativa do ambiente construído. As áreas de transformação podem ser classificadas em dois tipos:

As áreas *de reabilitação* compreendem, em primeiro lugar, aquelas áreas de morros e das áreas baixas (alagadas ou não) ocupadas por habitações populares de estratos de renda muito baixos e em condições precárias de construção. Existe uma clara necessidade de uma intervenção apropriada às condições geológicas e morfológicas dos terrenos. Em segundo lugar, as áreas de urbanização difusa ao longo dos eixos rodoviários. Em terceiro lugar, compreendem as antigas áreas industriais internas à mancha urbana que foram "descartadas" do processo produtivo industrial, constituindo-se, no entanto, em potencial para a criação de áreas urbanas de uso coletivo e de habitação. Para tais áreas, deve concorrer um processo de reabilitação e de reconversão.

As áreas *urbanizáveis,* correspondem àquelas parcelas do território que devem ser incorporadas à estrutura urbana construída. Como foi salientado, a descontinuidade da mancha urbanizada gerou vazios, tornando-se necessário "costurar" o território por meio da urbanização qualificada dessas lacunas, de modo a dar sentido ou significado uno ao tecido urbano existente. Apesar do processo da expansão espacial metropolitano ter diminuído de intensidade, sobretudo na presente década, a RMR enfrentará ainda esse problema.

Três tipos de áreas urbanizáveis são identificados:

As áreas de *interesse paisagístico* são porções do território que ainda mantêm significativas características naturais, estando semi-ocupadas ou muito próximas de densas áreas urbanas, como margens de rios e lagoas, canais e gamboas dos estuários, porções de mangues e alagados e remanescentes de matas. Essas áreas encontram-se, em geral, na iminência de ser invadidas por habitações precárias ou atividades predatórias. A sua posição no interior da estrutura urbana transforma-as em áreas estratégicas para a reconquista da qualidade da vida urbana da metrópole. Devido a seus atributos naturais, elas podem ser utilizadas para atividades urbanas de recreação, lazer e instalação de equipamentos sociais, organizadas em meio a parques urbanos de média escala.

As áreas de *amenidades* são aquelas áreas de urbanização que devem ser ocupadas de forma predominantemente residencial, de baixa densidade, preservando características naturais e amplas áreas verdes.

As áreas com *tecido urbano novo* são as lacunas e parcelas pequenas nas margens da mancha urbana. Essas últimas são em número mínimo, somente necessárias à complementação da mancha urbana.

4.2. *O direito das gerações futuras: as áreas de valor ambiental e as áreas rurais*

As áreas urbanas de grande valor ambiental devem ser resguardadas como recursos estratégicos para as gerações futuras. Entre essas áreas podemos citar: os baixos estuários com seus cursos d'água e mangues; cursos d'água e zonas de alagamento temporário; restingas; morros; mananciais; matas de grande porte e pequenos remanescentes das matas. Além do critério da eqüidade intergerações, deve-se ter como princípio de regulação da ação a manutenção da diversidade de formas do ambiente. A utilização extensiva e intensiva de todos os recursos ambientais provoca, inevitavelmente, a uniformização e a perda da diversidade das formas de urbanização, construção e apropriação da natureza.

A eminente urbanização predadora das áreas rurais elimina qualquer possibilidade de racionalização, no sentido da eficácia do processo de provimento de infra-estruturas, serviços, equipamentos sociais de uso coletivo e espaços públicos de qualidade.

4.2.1. As redes metropolitanas e a eqüidade social

Como foi visto, desenvolver a metrópole pela valorização das especificidades dos lugares, isto é, ressaltando as suas diferenças ambientais, requer um provimento de redes de mobilidade e de serviços com dimensões metropolitanas, capaz de agregar as suas diversas partes em um tecido único e, ao mesmo tempo, de contribuir para uma maior eqüidade social, econômica e espacial da coletividade. Em vez de sistemas hierarquizados, devem ser estruturadas em forma modular com opções de movimento no espaço, podendo ser implantadas gradativamente.

4.2.2 As redes de mobilidade

As redes de mobilidade são aquelas que permitem o fluxo de pessoas de informação com rapidez e baixo custo. A idéia de mobilidade substitui a idéia de acessibilidade anteriormente preponderante. A mobilidade significa a existência de um leque de possibilidades de deslocamento de pessoas, informação e cargas, por intermédio de uma grande variedade de meios disponíveis. São as redes de transporte, armazenagem, comunicação e informação que articulam as pessoas, as atividades e a região tanto em nível do seu próprio território como do exterior. A metrópole do futuro deve ser pensada como possuindo uma rede de mobilidade única, constituída de dois fluxos básicos e complementares: o virtual (comunicações) e o material (transporte).

4.2.3. O sistema de comunicação à distância

A grande novidade para o futuro das redes de mobilidade das metrópoles são

os serviços de comunicação por sistemas de alta capacidade e velocidade, que visam, principalmente, à articulação do espaço regional com o restante do país. Essas redes são organizadas em pontos nodais da estrutra urbana, que congregam os fluxos disseminados em nível local e realizam as conexões com o exterior.

Essa nova forma de organização da comunicação refletirá sobre as atividades econômicas e culturais e sobre a rede de transporte. O estabelecimento desses pontos nodais induz à redistribuição das atividades de serviço e dos centros de decisão empresarial que, por sua vez, criam novos fluxos de pessoas e veículos na região, fluxos que serão qualitativamente diferentes, pois estarão transportando pessoas diferenciadas, que requererão meios de transporte de qualidade.

Além disso, as mercadorias passam a ser armazenadas e transportadas de modo qualitativamente diferente. Os processos de produção e venda são ajustados por estoques pequenos, que são atualizados em poucos dias, por meio de sistemas computadorizados. Os processos "just-in-time" serão dominantes nas atividades que utilizam as redes de grande tráfego de dados. Aeroportos e portos passam, assim, a interargir com o sistema de distribuição de mercadorias da região com muito mais intensidade, utilizando meios diferenciados de transporte.

4.2.4. O sistema de armazenamento e transbordo

A implantação da rede de telecomunicações de grande velocidade nas metrópoles significará uma nova reorganização dos sistemas de armazenamento e transbordo. Esses constituirão elementos-chaves para o processo de desenvolvimento da metrópole e de sua organização espacial. Com a rapidez da comunicação, as empresas serão impulsionadas a diminuir consideravelmente os seus estoques. Assim, o novo sistema tenderá a ser formado por grandes centrais de carga, localizadas no aeroporto, nos portos e nos principais eixos rodoviários. Tais centrais de carga distribuirão as mercadorias para uma rede disseminada, cuja localização ocorrerá, preferencialmente, em áreas de maior concentração em termos de atividades de comércio e serviços. A partir daí, as mercadorias seguirão os seus destinos em pequenos veículos, tipo furgão, percorrendo um circuito fechado, várias vezes ao dia. A tendência, portanto, é tornar obsoletos os atuais armazéns de estocagem de mercadorias, pertencentes, em geral, às próprias empresas. O resultado será a existência de um importante patrimônio construído, que deverá ser requalificado para novos usos. Outra conseqüência será a diminuição considerável de pesados veículos de carga em áreas já congestionadas da metrópole.

Diante do previsível aumento do tráfego nacional e internacional por transporte aéreo, os aeroportos continuarão, a médio prazo, sendo uma grande porta de entrada e saída das regiões. Nessa nova forma de organização da mobilidade, a movimentação e a armazenagem de cargas passam a se constituir em atividades de suma importância e de grande intensidade no aeroporto, requerendo a expansão das áreas de armazenagem, recepção e expedição, movimentação e outras. Todas essas mudanças colocam desafios não somente quanto às infra-estruturas aeroportuárias, mas também à

estrutura de articulação do aeroporto com os outros sistemas de circulação regional. As articulações com os sistemas metroviário e rodoviário regional são, portanto, de vital importância para o aumento do desempenho.

Os portos constituem pólos estratégicos de desenvolvimento de quase todas as metrópoles brasileiras. Na medida em que articulam amplos espaços econômicos, constituem-se no recurso econômico básico para organizar todo o sistema de distribuição nacional e internacional da produção regional, que pode ser centrada nas regiões metropolitanas. No caso dos portos situados em áreas históricas centrais, deverão assumir um papel que poderá recolocá-los como centro dinâmico metropolitano. Tal papel está associado a duas transformações básicas. A primeira é a sua caracterização como porto turístico para os navios de passageiros de rotas internacionais e regionais. A segunda é a reabilitação de grande parte da sua área de armazenagem, resgatando-a para a cidade, mais precisamente para as atividades de serviço moderno, comércio, atividades de recreação, lazer e habitação, com ênfase especial na revalorização paisagística.

4.2.5. O sistema de transporte regional e de articulação metropolitana

As atuais condições de mobilidade das pessoas e mercadorias nas metrópoles brasileiras são preocupantes. Se os grandes avanços tecnológicos, sobretudo na área de telecomunicações, permitem pensar no *aniquilamento do espaço pelo tempo*, aproximando instataneamente indivíduos, empresas, cidades e países, o mesmo não ocorre em nível das metrópoles brasileiras, que estão na contra-mão da história ao apresentarem sérios problemas em termos de mobilidade, com implicações no funcionamento do sistema social e produtivo. Nesse sentido, o espaço não foi aniquilado pelo tempo, mas, muito pelo contrário, as distância cresceram, uma vez que os tempos de deslocamento aumentaram.

Assim, a nova ordem metropolitana exige intervenções no sistema de transporte capazes de (i) garantir a articulação da metrópole com o estado, a região e o país por meio de ações que evitem os sérios estrangulamentos, assegurando um tráfego livre, inclusive, nas vias principais de acesso às metrópoles; (ii) garantir a eqüidade de acesso aos indivíduos em condições adequadas de conforto e segurança; (iii) assegurar a prioridade de circulação dos indivíduos, a pé ou por meio não motorizado (como as bicicletas), em relação às modalidades de transporte motorizado e, entre essas, (iv) priorizar os transportes coletivos de passageiros.

4.2.6. As redes de serviços

As redes de serviços infra-estruturais -os serviços de saneamento ambiental (abastecimento d'água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta de lixo), de oferta de energia (elétrica, combustíveis líquidos e gasosos)- devem ser moldados pela forma do ambiente natural e construído da metrópole.

Do ponto de vista político-institucional, é necessária, primeiro, uma democratização do processo decisório desses serviços, tendo como premissas a descentralização e o fortalecimento do município e a criação de mecanismos de controle social. Segundo, faz-se necessário encontrar novos formatos de gestão, buscando for-

mas de associação do poder público com a iniciativa privada, como concessões de parte do serviço ou a criação de empresas nas quais os municípios são acionários, visando criar uma maior flexibilização nos sistemas. Terceiro, deve-se considerar a possibilidade de criação de consórcios de municípios. Nesse caso, o papel de articulação dos municípios das regiões metropolitanas se apresentará como primordial. Além disso, o Estado deve aperfeiçoar o seu papel de mantenedor do controle e da racionalidade dos sistemas.

Conclusões

Diante do processo de descentralização político-administrativo brasileiro, o planejamento urbano volta a ser valorizado como um importante instrumento de desenvolvimento local, capaz de nortear as práticas dos diversos atores sociais.

No que se refere particularmente às metrópoles, urge avançar em termos de propostas que articulem os seus diversos espaços fragmentados e desarticulados -resultantes de um processo de urbanização intensivo e extensivo e que podem ser ainda mais segmentados e desconectados pelo atual sistema municipal-, visando reconstruí-las como entidades reais mediante a sua recomposição espacial, capazes de gerar uma melhor qualidade de vida para seus habitantes e, ao mesmo tempo, de garantir uma maior inserção no mundo contemporâneo. A integração da economia urbana no processo de globalização demanda, mais do que nunca, intervenções que venham conferir valor às especificidades locais.

Para que isso aconteça, é essencial considerar que a metrópole foi constituída por diversos processos cujo resultado foi o acúmulo das práticas urbanizadoras, ou seja, das diversas camadas temporais, sobrepostas e/ou justapostas, da ação do homem sobre o meio urbano. É, portanto, formada por várias estruturas ambientais que se constituem em materialidades com múltiplas formas que, na sua essência, corporificam idéias e ações distintas no tempo e no espaço, possibilitando a satisfação das diferentes necessidades social e culturalmente construídas.

Reconhecer a importância e o significado desses processos tem desdobramentos importantes em termos do conteúdo das propostas do planejamento do desenvolvimento metropolitano, uma vez que sua ênfase deverá ser a revalorização dos aspectos culturais e ambientais urbanos. Sendo assim, a diretriz geral norteadora do planejamento metropolitano deverá ser a *conservação urbana* por meio da *requalificação do espaço*, respeitando a diversidade das unidades ambientais e das paisagens significantes em termos de valores da natureza, cultura e história, e reconhecendo a função das estruturas naturais (rios, lagoas etc) e construídas (as redes de mobilidade da matéria e da informação e de serviços) enquanto elementos indispensáveis de integração entre as diferentes partes, com vista à formação de um tecido urbano mais coeso.

Tais procedimentos determinam os objetos do planejamento espacial metropolitano: as unidades ambientais e as redes, que deverão servir de base para serem trabalhadas as oportunidades de desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva de diversi-

dade de suporte e material (ambiente natural e construído) urbano.

Não restam dúvidas de que a conservação urbana é uma nova cultura, uma nova forma de fazer a cidade e, mais ainda, as metrópoles, e de realizar a sua gestão social. Nesse sentido, é ainda um projeto, uma proposta dentro do contexto de discussão do desenvolvimento sustentável nas cidades. Além disso, é uma proposta que causará grandes reações, pois vai contra toda uma prática de fazer a cidade, sedimentada desde a industrialização do século XIX e a mercantilização da prática do viver urbano. Também é uma proposta que se contrapõe aos preceitos da modernidade, ideologia predominante na construção das cidades, especialmente as norte-americanas, onde construir o novo era considerado a razão de ser do urbanismo.

Bibliografia

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, (1991). *Nosso futuro comum.* Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Feastherstone, Mike (1997). *O desmanche da cultura: globalização, pós-modernismo e identidade.* São Paulo, Studio Nobel: SESC.

Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, (1983). *Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM).*

Harvey, David, (1992). *A condição pós-moderna.* São Paulo: Loyola.

Sassen, Saskia, (1998). *As cidades na economia mundial.* Nobel, São Paulo.

Secchi, Bernardo, (1989). *Un progetto per l'urbanistica.* Eunaidi: Torino.

Zanchetti, Silvio y Norma Lacerda, (1999). "Planejamento territorial na Região Metropolitana de Recife", *Cadernos de Estudos Sociais,* Vol. 15 (no prelo).

Zanchetti, Silvio, (1993). "A valorização da paisagem no meio ambiente urbano". Gunn, Phillip. *Questões ambientais litorâneas.* São Paulo: FAUUSP.

Zanchetti, Silvio. y Jukka Jokilheto, (1997). "Values and urban conservation planning". *Journal of Architectural Conservation*, 1, March.