

I ENANPARQ
Arquitetura, Cidade, Paisagem e Território: Percursos e Prospectivas
Simpósio Temático
PROJETO URBANO PAISAGEM E METRÓPOLE

**Projeto Urbano em Periferia Metropolitana:
desafios operacionais em um território de experimentações**

RESUMO:

O projeto urbano pode ser uma alternativa ao planejamento urbano tradicional, em especial aquele aplicado em áreas periféricas metropolitanas? Na busca de respostas para esta questão o trabalho que se segue apresenta conjecturas que ainda se encontram em nível de formulação de uma problemática de pesquisa. Elas têm origem, de uma parte na contribuição de diversas prospecções e estudos de casos realizados por profissionais do planejamento urbano e regional, e de outra parte nas contribuições dos trabalhos teóricos sobre o projeto urbano e suas temporalidades (em particular a definição dos contextos e das formas de relação/negociação entre os diversos intervenientes do projeto). Este trabalho reúne, portanto, observações no sentido próprio do termo, que procuram considerar o potencial do projeto urbano como possibilidade de mudança de paradigma para o trato do planejamento e da gestão metropolitana. Não se trata, evidentemente, de uma tentativa para sistematizar uma doutrina, mas de aventar e estimular uma condição de *prêt-à-penser*, isto é, de maneiras de ver e de fazer. Neste sentido, a concepção de um novo quadro conceitual para intervenção em periferias metropolitanas implica, primeiramente, em reconhecer os limites das tradicionais antinomias (tais como cidade/campo e centro/periferia). Implica também em reconhecer que o trabalho de elaboração e de conceituação da nova realidade metropolitana brasileira se desenvolve obrigatoriamente em diversas frentes, levando em conta tanto o deslocamento das fronteiras entre campos disciplinares como a transformação concreta dos modos de territorialização. Assim, a questão do projeto urbano em periferia metropolitana não visa apenas identificar novos conteúdos para a reflexão e para as práticas urbanísticas, ela deve investir no reexame e na redefinição da configuração conceitual na qual ela se inscreve, sob pena de reconduzir os esquemas tradicionais de compreensão do fenômeno ao centro da problemática da urbanização metropolitana.

PALAVRAS-CHAVE:

1. Projeto Urbano; 2. Periferia Metropolitana; 3. Planejamento e Gestão do Território.

Conceptual Challenges in Urban Design for Metropolitan Periphery Areas

ABSTRACT:

Can urban design be an alternative to traditional urban planning, especially the one applied in metropolitan periphery areas? Looking for answers to this question, this work intends to discuss some conjectures about this matter, considering them as a possible starting point to some research problems. These conjectures come, mainly, from urban and regional planning theoretical works and case studies. This paper, therefore, aims to examine the potential of urban design as a possible paradigm shift in the treatment of metropolitan planning and land management in periphery areas. It is not, of course, an attempt to systematize a doctrine, but just trying to find a condition of *prêt-à-penser*, that is, to come across feasible ways to see and do things, in terms of urban planning, on those areas.

KEYWORDS:

1. Urban design; 2. Metropolitan periphery areas; 3. Urban planning and land Management.

Introdução

Pode-se dizer que dois modos de construção social da cidade se opõem: aquele proposto para as áreas centrais, e aquele que se processa nas áreas periféricas. Nas áreas centrais há forte produção de normas, as práticas de troca e a reprodução de memórias coletivas são cada vez mais amplas, enquanto valores éticos e econômicos específicos dinamizam a cultura e diferenciam as populações sedentárias. Já as áreas periféricas – espaço composto por níveis diferenciados de urbanização – são marcadas por imagens fragmentadas constituindo um território circulatório, flexível, experimental no sentido da livre iniciativa. Ali a evolução do espaço prático vai aos sobressaltos, embora o espaço de representação que deveria lhe corresponder, como ensina Lefebvre, está ainda em busca de suas invariantes e de suas referências.

A urbanização em retalhos dá a impressão de que todas as áreas periféricas são iguais e que configuram um supra-espaço do tipo não-lugar (AUGÉ, 1994). Especificamente, é na periferia das grandes metrópoles onde ocorre com mais intensidade as linhas de fratura transversais às condições socioeconômicas instituídas, pois à medida que essas áreas tornam-se espaços diversificados, com maior divisão de trabalho e aprofundamento dos processos econômicos e sociais, reforçam-se as condições privilegiadas para a urbanização corporativa (SANTOS, 1993), reproduzindo e aprofundando a pobreza e os modos de segregação urbana.

O planejamento urbano tradicional tem se revelado ineficiente instrumental e metodologicamente para acompanhar a dinâmica da periferia metropolitana, já que suas abordagens são demasiadamente estáticas e restritivas e quase sempre desvinculadas do marco socioeconômico. O exemplo mais lembrado é o auto-emprego para habitação da população pobre caracterizado por baixo padrão de qualidade e custo, produzido por um setor não estruturado (em desacordo com as leis e normas urbanísticas e edilícias) e sem assistência direta do poder público. Dessa situação decorre a dificuldade de se propor e explicar as escolhas urbanísticas em suas modalidades, ritmos e escalas.

Tendo em vista essa constatação, a questão central que se coloca neste trabalho é saber se o projeto urbano pode ser uma alternativa ao planejamento urbano tradicional, em especial aquele aplicado em áreas periféricas metropolitanas. Tal questão concerne não apenas à pesquisa sobre a definição de tipos de espacialidades

próprias aos novos espaços urbanos, mas também à compreensão de tipos de temporalidade que regem as dinâmicas de transformação da metrópole e do território ambiental.

Na busca de respostas, este trabalho apresenta algumas conjecturas que ainda se encontram em nível de formulação de uma problemática de pesquisa. Elas têm origem, em parte na contribuição de diversas prospecções e estudos de casos realizados por profissionais do planejamento urbano e regional, e em parte nas contribuições dos trabalhos teóricos sobre o projeto urbano, em particular a definição dos contextos e das formas de relação/negociação entre os diversos intervenientes do projeto. Reúne-se aqui, portanto, observações no sentido próprio do termo, que procuram considerar o potencial do projeto urbano como possibilidade de mudança de paradigma para o trato do planejamento e da gestão de periferias metropolitanas.

Neste sentido, o reexame e redefinição da configuração conceitual na qual se inscreve o projeto urbano em periferia metropolitana implicam em reconhecer que a nova realidade metropolitana brasileira demanda um trabalho crítico capaz de se desenvolver em diversas frentes, levando em conta tanto o deslocamento das fronteiras entre campos disciplinares como a transformação concreta dos modos de territorialização. São esses, afinal, os desafios operacionais em um território de experimentações.

1. Os limites do planejamento metropolitano tradicional

Frente à explosão dos fenômenos de difusão do construído sobre o território dissolve-se a oposição entre cidade e campo. Com a dispersão também se dissolvem as antigas certezas ditadas pela morfologia urbana. A cidade se desmancha e se estende em um novo processo de urbanização dispersa que, no Brasil, transforma o tradicional padrão de urbanização periférica, embora ainda se veja ali um grande número de pessoas vivendo precariamente e em desacordo com as normas urbanísticas vigentes (REIS, 2006).

No domínio da escala metropolitana, a inadequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana se deve, entre outros fatores, às características do pacto federativo vigente em nosso país, que não incorpora as

regiões metropolitanas como esfera de articulação efetiva de políticas públicas. A limitada capacidade institucional da maioria das cidades reflete-se, especialmente, na formulação e aplicação dos instrumentos de política urbana.

Em geral, esses instrumentos de planejamento e gestão urbana – planos diretores, leis de parcelamento, leis de zoneamento, etc. – têm se mostrado ineficazes, devido principalmente à dificuldade de refletirem a capacidade de pagamento dos cidadãos e a dinâmica econômica, social e territorial da cidade (VILLAÇA, 2005). O planejamento urbano tradicional derraba com planos engavetados ou ineficientes em meio a um conhecido cenário de regulação urbanística insatisfatória e atendimento deficitário a áreas informais e carentes de infraestrutura.

Essa inadequação se revela em ações públicas limitadas ora por restrições operacionais (urbanísticas e ambientais), ora por deficiências de regulação (normas rígidas, complexas e excessivas, em alguns casos, e ausência de regulação). Acrescente-se a isto, o fato de favorecerem os segmentos de média e alta renda, reservando as benesses para as áreas mais bem servidas e aptas para a urbanização, o que contribui para o aumento do preço da terra, para a elevação dos custos do setor público e privado, bem como para a proliferação de padrões informais de ocupação e urbanização.

A situação político-institucional se vê agravada pelo quadro de fragmentação e dispersão econômico-territorial imposto pelo modo de produção capitalista em sua forma flexível nesta fase da globalização da economia. Em resumo, as estratégias de planejamento e política urbana tradicionais nas regiões metropolitanas mostram-se problemáticas e insuficientes. Faltam métodos de análise apropriados à prática do planejamento urbano e aplicação dos seus principais instrumentos, o que conduz a um impedimento para a gestão metropolitana satisfatória. Assim, novas formas de pensar esses processos e novas abordagens experimentais são urgentes.

3. Periferia Metropolitana como Projeto Urbano

3.1. Projeto urbano no Brasil: um mau começo

A introdução da prática de projeto urbano no Brasil, a partir dos anos 90, pelas mãos de governantes empreendedores, inicialmente reconhecidos dentro do

espectro ideológico de direita, se prestou a um movimento de transformação da ação da intervenção urbana, passando-se da norma à estratégia. O poder público formula novos procedimentos, crescentemente hegemônicos (ARANTES, VAINER e MARICATO, 2000), com a incorporação dos agentes sociais e econômicos que são instituídos como partícipes na produtividade territorial e não apenas como partícipes das decisões, criando assim expedientes legais para a efetiva participação financeira do capital no território.

As críticas à prática de projetos urbanos no país já foram repertoriadas em expressivos estudos e pesquisas, quer em sua versão para os espaços urbanos centrais (SANCHEZ, 2003) quer em sua versão para o âmbito metropolitano, neste caso decodificado como “grandes projetos urbanos” (NEGRELOS, 2009). Nas áreas centrais ocorreriam as ações emblemáticas de reabilitação e revitalização, de modo a reconstruir a imagem urbana através dessas operações de prestígio, com projetos de arquitetos renomados¹. Nas periferias metropolitanas, as análises das experiências em curso relatam os efeitos da ausência de um espaço institucional metropolitano que expõe as fragilidades impostas pelo quadro de fragmentação das políticas públicas.

Nas duas situações, a remodelação econômico-territorial é entendida não apenas como um projeto a mais para o município, mas como resultado de estratégias que reorientam o relacionamento da iniciativa privada com a administração pública e da sociedade com a comunidade técnica. Tais práticas, estratégias, procedimentos e ações teriam como objetivo, por um lado, promover maior “eficiência e eficácia” dos recursos públicos e, por outro lado, viabilizar a abertura de canais para formas novas de participação do capital privado nos investimentos públicos. Esse processo teria incorporado, ainda que de forma limitada, as camadas populares nas arenas de discussão, devido à pressão dos movimentos populares no sentido da democratização do acesso ao Estado.

3.2. Reexaminando a noção de projeto urbano

Retomando a história, a emergência da ideia de “projeto urbano” na segunda metade do século XX adveio em parte de um remanejamento da “divisão do trabalho intelectual” sobre a cidade, que já não poderia mais ser vista isoladamente como um

¹ De fato, remodelando o espaço de modo espetacular, as autoridades locais esperam fazer do local um suporte material para uma economia globalizada, resultando deste processo uma “produção em série” de centros culturais, feiras e exposições internacionais, reconversão de portos, requalificação dos espaços públicos, etc.

simples objeto de conhecimento para o historiador ou o geógrafo, ou apenas um campo de batalha para as “lutas urbanas”, ou tão somente um lugar de intervenção para os arquitetos e urbanistas (DEVILLERS, 1994). A cidade tornava-se um “lugar transacional”, onde se experimenta uma nova articulação entre os “saberes” instituídos (políticos e técnicos) e o saber do usuário. A cidade se reinventa no cotidiano (CERTEAU, 1994).

Nesta perspectiva, o projeto seria primeiramente visto como a intenção de levar uma ação articulada sobre o território urbano. Isso quer dizer que ele não poderia se reduzir à ideia de um programa, ou ainda, à concepção de uma simples política municipal. Antes de tudo, projeto urbano seria uma *démarche* construída em progressão sob a influência de diferentes atores sociais. Atores institucionais, atores profissionais e operacionais (urbanistas, arquitetos, paisagistas, sociólogos, geógrafos, mas também os pesquisadores de diferentes disciplinas), associados aos atores habitantes-cidadãos no sentido de participantes da coisa pública.

No Brasil, após as primeiras experiências malfadadas em suas repercussões, cabe perguntar – antes que se jogue a criança junto com a água usada – se é possível conceber entre nós uma cultura partilhada de projeto urbano que seja capaz de superar os desvios já repertoriados. Para os pesquisadores do urbano, em especial, resta saber se afinal o projeto urbano é capaz de dar sentido a novos conceitos de representação e de objetivação àquilo que continua a ser uma experiência antes de ser eventualmente uma abstração.

Quase sempre estigmatizado como portador de ações de interesse de uma minoria que se apropria privadamente de seus resultados financeiros, o projeto urbano acaba por ter seus aspectos positivos relegados a uma questão menor na discussão urbana atual. Todavia, não se pode esquecer que a condição de autocrítica é subjacente à ideia de projeto urbano, de modo que este não visaria apenas identificar novos conteúdos para a reflexão e para as práticas urbanísticas, mas que deveria investir no reexame e na redefinição da configuração conceitual na qual ele mesmo se inscreve.

Diante deste desafio, torna-se necessário dar atenção a uma leitura sócio-política dos diferentes valores do projeto urbano. Não custa lembrar que a abordagem genealógica da noção de projeto em arquitetura e urbanismo permite reconhecer três paradigmas da ação urbana e de representação do espaço: a racionalização, a mediação e a diferenciação (VERPRAET, 2000). O paradigma da racionalização é

centrado nos temas da programação projetual, isto é a ação de implantação eficaz e de expertise em base tecnocientífica. O paradigma da mediação reconhece as ações dos atores e trabalha com sua ação e demanda sobre o espaço. Já o paradigma da diferenciação se refere ao processo de diferenciação econômica-territorial em que a diversidade dos atores se desdobra em formas de ação distintas. Este último paradigma ao sustentar negociações renovadas toma distância do modelo de racionalização (normativo, rígido, uniforme) e do modelo de mediação (frágil, instável).

Considerando a realidade urbana brasileira, os discursos recorrentes sobre a metrópole consideram a periferia metropolitana como espaço geográfico e espaço social (portador de valores sociais), enfatizando as condições de vida e redes de infraestrutura (RIBEIRO, 2004). Mas quando se trata de intervenção pública, o projeto é colocado mais no campo da crítica que no campo da proposição. É preciso reconhecer que até o presente momento, embora projetos urbanos em áreas periféricas metropolitanas aconteçam em número cada vez maior, ainda permanecem grandes lacunas quanto à compreensão e significado dos seus desdobramentos espaciais. Também não se tem clareza sobre quais instrumentos e mecanismos de gestão sejam capazes de articular e dar coerência a essas intervenções. Além disso, são raras, senão inexistentes, as propostas para estruturação, composição e dignificação das zonas periféricas metropolitanas.

A ocorrência destes projetos ex-cêntricos², isto é, fora do centro, tende a tornar obsoletos os padrões correntes de controle do Estado sobre o espaço metropolitano e sobre as práticas de sua produção e gestão. Concebidos em diferentes tipologias, os projetos urbanos em periferia metropolitana resultam de empreendimentos múltiplos advindos ou da ação direta de políticas públicas territoriais/setoriais ou de programas e projetos decorrentes de investimentos públicos e privados, coletivos e individuais. No conjunto, eles apresentam uma composição complexa, com finalidades destoantes e com lógicas espaciais e temporais muitas vezes excludentes³.

² No lugar do termo "grandes projetos urbanos", visto como excessivamente genérico, adota-se aqui o termo "projeto urbano ex-cêntrico" de modo a fazer uma distinção essencial entre o projeto urbano para periferias metropolitanas daquele projeto urbano elaborado para as áreas centrais.

³ São polos ou distritos industriais, grandes equipamentos comerciais e de lazer, produção habitacional extensiva (loteamentos, condomínios fechados, conjuntos populares, favelas), obras de infraestrutura (sistema viário, aeroportos, estações de saneamento, aterros sanitários, etc.).

Eles tendem também a tornar obsoletos os procedimentos tradicionais de análise e intervenção profissional do arquiteto-urbanista. De fato, agora todas as combinações são possíveis e os jogos entre estratégia e projetos encontram-se abertos, já que as estratégias econômicas e sociais não podem deixar de se inscreverem em projetos, quer dizer em materialização e formação de espaço construído, sob pena de perderem seu caráter total.

4. Alguns Desafios Operacionais para o Projeto Urbano Ex-cêntrico

A revisão do quadro conceitual do projeto urbano implica, primeiramente, em reconhecer que a compreensão da realidade urbana contemporânea deve se desenvolver considerando a contribuição dos diferentes campos disciplinares bem como a transformação concreta dos modos de territorialização. É necessário, também, partir de um corpus de textos, de práticas de análises que já foram desenvolvidas para impedir, sobretudo, as transposições abusivas dos discursos.

Para efeito de uma primeira sistematização coloca-se adiante cinco questões iniciais para a discussão de um novo escopo operacional para o projeto urbano em periferia metropolitana. Trata-se, ainda, de um relato intermediário, um mapa provisório, fragmentário e parcial, que tenta apontar alguns problemas da atuação urbanística na cidade contemporânea brasileira, sugerindo linhas (ou hipóteses) de desdobramento, prolongamento e, quem sabe, renovação dessa atuação.

I. Qual modelo de gestão para o projeto urbano ex-cêntrico?

Na periferia metropolitana, o intrincado tecido de morfologias que transpõe fronteiras político-administrativas exige repensar práticas de planejamento e gestão⁴.

⁴ No Brasil, as ações de urbanismo podem ser desempenhadas por agentes públicos (intervenção direta) ou privados (intervenção indireta). No campo de atuação pública pode-se distinguir igualmente em intervenção pública direta e intervenção pública indireta ou descentralizada. Na intervenção pública direta os serviços, orçamentos e regras são prestados por servidores do município e regidos pelas normas gerais da administração. Na intervenção pública indireta, a gestão especializada do serviço é delegada a outro organismo. As bases jurídicas variam com distintos graus de capacidade de atuação e autonomia econômica. Diferente da gestão direta, nesta modalidade frequentemente o organismo possui orçamento, estrutura administrativa e normas de funcionamento específicas. Já os agentes privados

O quadro jurídico nacional – Constituição Federal (1988) e Estatuto da Cidade (2001) – oferece alternativas para que os municípios construam políticas urbanas para a melhoria das condições da vida nas cidades. Mas, na prática, o planejamento e a gestão efetivos do território metropolitano exigem instrumentos e formulação de ações solidárias entre municípios, que ainda encontram sérios impeditivos políticos, administrativos e institucionais.

A discussão passa necessariamente pela escolha de um modelo de gestão que seja capaz de melhor servir aos propósitos do projeto urbano. Gestão urbana técnica ou participativa? Gestão integrada ou colaborativa? De início, não parece prudente conduzir o debate em termos de um modelo exemplar a ser adotado em todos os lugares. As experiências já relatadas apontam que o melhor formato de gestão é aquele capaz de conciliar os condicionantes locais de ordem política, técnica e cultural. Todavia, independente do peso dessas especificidades, é preciso colocar no centro do debate questões como o grau de autonomia do órgão gestor, os mecanismos de gestão, e os instrumentos de interlocução.

Em geral, os especialistas concordam que há necessidade de um organismo autônomo de gestão que seja capaz de assumir competências que estão dispersas no governo (desapropriar, planejar, projetar, contratar). Seriam características deste organismo: criatividade e ousadia, em sobreposição às questões normativas da administração burocrática; atuação transescalar, que engloba a ideia de ação urbanística em diferentes níveis; e capacidade de interlocução direta, com o envolvimento dos diferentes atores nos processos urbanos.

Dois modos de estrutura organizacional em território metropolitano dominam hoje o cenário no país: os órgãos metropolitanos e os consórcios intermunicipais. Os órgãos de gestão metropolitanos são no mais das vezes compostos por agências, fundos e conselhos de desenvolvimento⁵. Já os consórcios⁶ públicos surgem como um

atuam sob a forma de entidades externas que adquirem a gestão a cargo da administração, ou por entidades promotoras como empresas de urbanismo e construtoras que compram solo por conta própria e investem a próprio risco na execução de loteamentos, edifícios novos, empreendimentos privados, etc. (BUGS, 2010).

⁵ Em geral, cabe à Agência promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (metas, planos, programas e projetos) e desenvolver o papel de fiscalizadora e executora das normas concernentes às regiões metropolitanas. O Fundo tem o objetivo de financiar e investir em estudos, programas, projetos, obras e serviços de interesse metropolitano e em equipamentos quando a eles destinados. Cabe ao Conselho deliberar acerca dos serviços públicos de interesse comum do estado e dos municípios na Região Metropolitana, além de aprovar objetivos (SPINK, CARVALHO E CLEMENTE, 2009).

⁶ A Lei dos Consórcios (Lei Nº 11.107/ 2005) possibilita um caminho para a autorização para a gestão associada a serviços públicos, e por extensão ao planejamento do uso e ocupação do solo. Trata-se de uma entidade de direito público que agrupa por um lado uma entidade pública e por outro lado uma entidade privada ou mesmo outra pública.

arranjo institucional para a gestão intermunicipal colegiada de modo a solucionar problemas comuns, trazendo um ganho de eficiência na execução das políticas e despesas públicas (SPINK, CARVALHO E CLEMENTE, 2009).

Qual dessas estruturas serviria melhor à ação do projeto urbano? Do ponto de vista interorganizacional, os consórcios são mais simples que os órgãos metropolitanos, que trabalham com uma grande agenda de questões e um grande elenco de atores municipais. O fato de alguns municípios situados em região metropolitana serem capazes de criar formas altamente inovadoras de coordenação intermunicipal na formulação e implementação de políticas públicas sugere que os problemas com os órgãos metropolitanos não se reduzem simplesmente a uma questão de incompetência pública genérica na gestão de situações organizacionais complexas.

É preciso avaliar, portanto, se organismos metropolitanos ou consórcios intermunicipais sejam capazes de dar o suporte adequado à implementação de projetos urbanos, o que significa capacidade de somar de esforços tanto na busca de soluções para problemas comuns, como para a obtenção dos recursos financeiros necessários, além do aumento da capacitação técnica. Todavia, não se pode desconsiderar o fato, já remarcado em alguns relatos das experiências, de que em termos de democracia representativa ou até deliberativa, tanto no modelo dos órgãos metropolitanos como nos consórcios intermunicipais não há grandes avanços. Nos dois casos, o cidadão-habitante é o grande ausente, e por isso seriam arranjos de gestão e de governança limitada. Os méritos de um em relação ao outro se concentram no campo técnico.

II. Área-Projeto: o problema da demarcação de unidades territoriais.

O projeto urbano exige uma unidade territorial, coletivamente reconhecível e apropriada, coerente em seu conjunto de objetivos, ou pode prescindir em algum grau desta unidade territorial? Se a delimitação de áreas-projetos for um procedimento inicial incontornável para a aplicação de um projeto urbano, como então defini-las? Deve-se utilizar uma estratégia de planejamento regional levando-se em consideração

É um órgão que busca a cooperação entre os atores econômicos, sociais, ou institucionais, para um projeto determinado.

o papel de cada município, ou partir para noções que tratam de complexidade territorial, jurisdicional e densidade conturbada?

Demarcar uma área-projeto significa passar da identificação de um perímetro de diagnóstico para um perímetro de ação, aí incluindo as hipóteses de que esta área, como unidade territorial pertinente, serve para estruturar as ações públicas de intervenção e de gestão. É preciso ter em conta, portanto, que devem ser eleitos como lugares de áreas-projeto aquelas poligonais que remetem a processos de mudança e que afetam partes (de diferentes extensões) da metrópole, em relação à sua base produtivo-econômica mais também socioambiental.

No plano técnico, jurídico e financeiro os mecanismos e interesses referentes à demarcação de áreas de intervenção estariam submetidos aos objetivos de transformação física, social e ambiental urbana⁷. De qualquer modo, é reconhecido que são anacrônicos os instrumentos tradicionais de zoneamento funcional que não contemplam exigências extralimites municipais, nem articulam as diferentes temporalidades da urbanização.

Se a ação de demarcar um perímetro para as ações de projetos urbanos parece ser relativamente simples, os resultados destas ações, entretanto, não correspondem jamais a limites precisos. A independência de setores vizinhos nunca é total, e as crises localizadas em um ou outro setor podem ter repercussões para além da área delimitada, como, por exemplo, a valorização ou desvalorização imobiliária, ou a poluição visual e sonora causada por uma via expressa que atravessa diferentes setores.

Demarcar é diferenciar. A demarcação de áreas traz em sua origem a noção de diferenciação, que se argumenta em três registros de diferenciação: institucional, econômica e arquitetural. A diferenciação institucional possibilita a descentralização das competências do urbanismo, alargando o espaço de ação. A diferenciação econômica é definida pela segmentação dos territórios segundo seus recursos, sua capacidade de desenvolvimento. Por fim, a diferenciação arquitetural se assenta na particularidade, o território, a memória; ela sustenta mais a ideia de um “espaço

⁷ Lembra-se aqui, o exemplo do Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística –PRIOU, utilizado em São Paulo. Por esse instrumento, i) discrimina-se o perímetro de atuação de determinada operação, bem como os diversos setores que ele inclui; ii) identificam-se e caracterizam-se os problemas urbanos e os objetivos a serem alcançados; iii) definem-se as diretrizes de intervenção pública; iv) estima-se o potencial de construção adicional a ser alienado, distribuindo-o por setor e por uso; v) determinam-se os parâmetros urbanísticos e financeiros para sua realização; vi) estabelecendo um programa de prioridades que correlaciona e encadeia investimento público e empreendimento privado.

trajetória” do que de um “espaço em relação” (SECCHI, 2007). Todas essas diferenciações articulam uma opção estratégica segundo sua capacidade ativa e reativa da rede urbana.

De qualquer modo, há sempre o perigo de que a simples instituição de unidades territoriais para um projeto urbano possa criar apenas um recorte espacial a mais, que nem sempre traduz ou induz o estreitamento de relações entre segmentos que consolidam uma dimensão política na área em questão. Afinal, toda operação urbana de peso acaba por extrapolar seu perímetro. Os setores próximos acabam por serem influenciados pelas externalidades criadas.

Seja como for, e antes de mais nada, os objetivos a serem alcançados devem pautar-se pela exigência e pela possibilidade (aberta por esses mesmos processos de mudança) de avançar. A esperança é de que o projeto urbano possa supor maior alcance urbanístico e social, promovendo formas de ocupação mais intensa, qualificada e inclusiva do espaço urbano, articuladas a medidas que racionalizem e democratizem a utilização das redes de infraestrutura e equipamentos sociais.

III. Tipos de intervenção e a lógica da remodelação econômico-territorial

O projeto urbano como categoria de ação em periferia metropolitana impõe a discussão sobre os tipos de intervenções. Os tipos clássicos são: urbanização, renovação, preservação e requalificação. Em princípio, um projeto urbano em periferia metropolitana pode conter todos estes tipos de intervenção, embora sejam mais comuns as ações de urbanização e de renovação urbana.

No caso da ação urbanizadora há tendência de um processo contínuo de valorização imobiliária, pois as discussões políticas e econômicas se articulam em torno da repartição da mais-valia, da amplitude da renda fundiária. No caso da renovação urbana, deve-se levar em conta as mudanças de uso, patrimônio, custos técnicos e jurídicos para desapropriação e/ou despoluição, além da recuperação edilícia. Na ação de urbanização, os futuros habitantes são representados pela escolha do programa pelos responsáveis políticos e comerciais, sendo destacados os procedimentos de marketing sobre as representações dos futuros clientes. Já na ação

de renovação os ocupantes estão, em geral, presentes (habitantes e atividades) e, portanto, a questão é saber qual posição tomar em relação a eles.

Para renovar ou regenerar é necessário saber demolir, modernizar e reconstruir e urbanizar de maneira concomitante, enquanto para urbanizar estas diferentes ações intervêm de maneira sequencial. Esta observação parece evidente, mas tem fortes consequências. A projeção de cenários futuros deve ser estimulada para se avaliar os fenômenos de obsolescência e deduzir as potencialidades. Por outro lado, é na medida em que o trabalho avança que os cenários são esboçados. As decisões são tomadas de modo interativo.

Muitos especialistas enxergam a operação urbana consorciada como o modelo de intervenção para o projeto urbano à moda brasileira. Por enquanto, é preciso discutir a sua pertinência em áreas periféricas metropolitanas. A Operação Urbana Consorciada⁸ seria a manifestação da medida em que os interesses de cada um dos atores se dispõem, voluntariamente, extrair a solução média destinada a alcançar as transformações urbanísticas estruturais, as melhorias sociais e a valorização ambiental. O impacto de tal conjunto de medidas e intervenções sobre o mercado imobiliário não decorre, assim, de pura atuação coativa do Poder Público, mas de atuação conjunta, combinada, com os particulares.

Alguns críticos afirmam, entretanto, que no caso das operações consorciadas há uma lógica de remodelação econômico-territorial, que tem como pressuposto a formulação de ações atrativas para iniciativa privada que atuam para “mudar a região pelo desenvolvimento econômico”. Deste modo, a iniciativa privada ganha papel de destaque, pelo volume de capital de que dispõe, em relação a um Estado pouco ágil do ponto de vista financeiro, resultando em efeitos negativos para as camadas participantes mais vulneráveis (MARICATO e FERREIRA, 2002).

A questão agora é saber se para além da noção do binômio estratégia/empreendedorismo, é possível conceber o projeto urbano a partir de outra lógica que seja capaz de reconhecer valores locais, notadamente os novos componentes sociais e culturais da metrópole contemporânea.

Nesta linha de atuação, o resgate do papel antecipador do projeto urbano diz respeito à capacidade (que lhe é intrínseca) de pré-configurar e experimentar (de

⁸ O § 1º do artigo 32 da Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade) define como operações urbanas consorciadas como sendo o "conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental".

modo tecnicamente pertinente) hipóteses e alternativas de estruturação e configuração urbanas, propondo e avaliando formas e relações de compatibilidade e incompatibilidade, de proximidade e distância, de inclusão e exclusão, de agregação e conexão, de conjunção e disjunção dos materiais, sistemas, sujeitos e atividades. Mas, por isto mesmo, tal resgate significa também confiar ao projeto (ou plano-referência) a possibilidade de prever (e, assim, regular) a geração e distribuição dos valores posicionais da mais valia urbana e, por via de cooperação ou associação, constituir matéria e fator de indução da atuação privada.

IV. Quem representa o espaço de projeto?

O projeto urbano não pode ser definido tendo como lógica apenas uma base convencional técnico-contratual, onde o território é apenas uma referência. O convencionalismo e o contratualismo devem ser substituídos por modelos baseados em flexibilidade e polivalência que atendam as especificidades de um território. Aliás, a noção de território encontra novas formas de validação nesta diferenciação econômica de serviços e de instituições urbanas (RONCAYOLO, 1990).

No contexto da periferia metropolitana observa-se a dissociação entre os gestores de projetos vinculados à produção urbana formal e os grupos que fomentam diferentes ações de urbanização precária e informal. Na verdade, esta ruptura é uma questão crucial a ser enfrentada pelo projeto urbano que, por sua natureza, oferece condições para redefinir de outro modo a população habitante que não seja apenas o de simples usuário (GENESTIER, 1996).

O projeto urbano dá ao habitante um papel de ator, e não apenas de consumidor de espaço, graças a uma institucionalidade que se supõe inserida no conceito de projeto. Restituindo o status de sujeito ao habitante, e reintroduzindo o sentido, ou mesmo uma multiplicidade de sentidos em um projeto coletivo (projeto comum, não apenas sobre o modo, já que em princípio todo mundo vai viver da mesma maneira, mas também através de uma negociação para que cada um possa continuar a se transformar). Assim, o habitante, a cidade e o território, se co-definem, se descontroem e se reconstroem mutuamente de modo complexo, e as transformações históricas dessa relação não cessam de evoluir e de transformar a paisagem. Esta *démarche* se diferencia das visões um pouco simplistas do tipo “as

desordens espaciais constatadas tornam-se rapidamente desordens sociais”, ou “exclusão igual a cidadania frágil”.

É preciso também reavaliar as representações de espaços habitados que, em geral, obedecem espontaneamente a modelos ordenados, fechados, hierarquizados, de modo tão evidente que nós não pensamos em pô-lo em questão. As malhas de equipamentos, indicando diretamente o quantitativo social e o qualitativo espacial, correspondem a um esquema subjacente às teorias funcionalistas⁹ que irrigam certas correntes teóricas em ciências sociais humanas como em ciências biológicas. Nesta perspectiva, cada habitante deveria, então, participar naturalmente do pleno direito ao planejamento desses lugares, definidos nas diferentes escalas, em sua busca de encontrar o máximo de satisfações.

Não custa lembrar uma vez mais que, conforme se adote uma definição socioeconômica do habitante como simples usuário do espaço, ou uma definição antropológica do habitante como membro de uma comunidade ao mesmo tempo estruturante e estruturado pelo espaço, a natureza de sua contribuição ao projeto urbano muda, assim como muda a metodologia a ser adotada.

Não são poucos os projetos que tratam os usos e os usuários – por vezes de modo involuntariamente redutor – como um simples corpus de dados a espacializar. Mas é claro que, neste caso, os espaços e os usos mantêm uma relação de pura exterioridade. A noção de “território” ligado àquela de “territorialidade” fornece um conceito operatório mais integrador naquilo que poderia recortar ao mesmo tempo as unidades sociais e espaciais significativas.

Na escala do projeto urbano, a delimitação de fronteiras espaciais é, na realidade, uma forma de constituir uma variedade de marcações do espaço de uma coletividade dotada de um status sociopolítico. Tal concepção faz assim coincidir continuidade territorial e corpo social (que exerce direitos e deveres graças às instituições apropriadas). A transposição do conceito de “marcação” (territorial) do espaço, emprestada à etnologia, parecia de fato demonstrar que na escala individual corresponde a uma unidade elementar de espaço socializado, já que se pode identificar os modos específicos de apropriação.

⁹ O que permite de passagem mostrar que o funcionalismo não foi uma doutrina de uso puramente arquitetural, mas um paradigma, no sentido se Thomas Kuhn, partilhado por numerosos teóricos do social, e numerosos atores da intervenção espacial.

V. Compor com a paisagem ao invés de simples composição urbana.

Existem limitações para o desenho urbano tradicional abordar a escala e as especificidades formais das extensas periferias metropolitanas. As ferramentas conceituais da composição urbana tradicional são aplicadas em escalas menores e melhor se adequam aos tecidos urbanos consolidados. Por outro lado, uma nova postura vem evoluindo na relação entre cidade e natureza, não mais entendida como em oposição (nem complementares), mas integradas em um único sistema. Fundamentalmente este entendimento da cidade como parte inseparável da natureza outorga uma nova racionalidade às intervenções urbanas. O desenvolvimento de disciplinas como a ecologia e a ecologia da paisagem, trazem novos conceitos e categorias sobre a forma de organização, os fluxos e as dinâmicas existentes entre os elementos da paisagem que são trasladadas para o urbanismo.

A abordagem paisagística é necessária para pensar o projeto urbano fora da cidade central consolidada, em um território expandido da metrópole contemporânea. Colabora para esta perspectiva a crescente consciência ambiental e a constatação do avanço da urbanização dispersa sobre o território. Concepções como o landscape-urbanism (CORNER, 2006) surgem na perspectiva de uma prática compartilhada (uma síntese dialética) entre arquitetura, paisagismo, desenho urbano e planejamento. Neste caso, a aproximação do projeto urbano com a abordagem paisagística implica uma reflexão tanto sobre os tecidos construídos como sobre a matriz de suporte, fazendo com que a lógica projetual resulte da imbricação complexa entre sistemas naturais e processo de urbanização.

Esta composição com a paisagem promete ser capaz de prover instrumentos para lidar com a condição horizontal e aberta (o domínio do vazio), constituindo uma forma mais flexível de ação para atender a velocidade das trocas. Apoiando-se na história e na geografia do sítio, e interpretando os traços existentes, o paisagismo poderia contribuir com novos princípios operacionais e instrumentais do projeto. A ecologia da paisagem¹⁰, inclusive, tem apontado novos princípios para compreender a estrutura, função e dinâmica da paisagem, princípios que são aplicáveis ao desenho urbano e ao planejamento.

¹⁰ No manual desenvolvido por Forman, Dramstd e Olson, três características descrevem uma paisagem: estrutura, função e cambio. Uma paisagem em sistema que se define por fragmentos (patches), fronteiras, corredores e matrizes. A multi-escalaridade do enfoque paisagística revela sua pertinência (VESCINA, 2010).

A paisagem seria, portanto, um meio versátil para dar forma urbana a um campo horizontal de urbanização caracterizado por ambientes naturais complexos, sítios pós-industriais e infraestruturas públicas. São as novas geometrias da paisagem (BOCCHI, 2005). Em tal perspectiva, há uma mudança na hierarquia relacional entre duas questões essenciais ao projeto: o programa e o lugar. O programa, que tradicionalmente dita a lógica do encargo dominante da arquitetura, deve ceder ao lugar a posição de ideia reguladora do projeto, já que o lugar contém uma história, uma memória e um espírito que o projeto não só deve revelar mas também interpretar (MAROT, 2006).

Conclusão

Concretamente, o espaço metropolitano tem a sua territorialidade, que se torna problemática pela dispersão, pela fragmentação, pela flutuação espacial e social que impedem a formulação de um projeto de cidade nos moldes tradicionais. Sendo assim, é bastante provável que na era da urbanização dispersa sejamos obrigados a ultrapassar a visão global, harmoniosa e integrativa da cidade para, em seu lugar, levar em conta o instável, o móvel e as rupturas do urbano (CHOAY, 1994). Talvez seja necessário considerar seriamente o fato de que o realismo das intervenções fragmentadas conduza ao impedimento, senão à impossibilidade estrutural de se costurar a metrópole.

O debate sobre o tipo de conhecimento a ser mobilizado para a compreensão e a concepção de projeto urbano em periferia metropolitana deve passar necessariamente pelo encontro entre os especialistas das formas sociais e os práticos das formas espaciais. Os campos da análise crítica e da composição urbano-arquitetural precisam andar juntos, de modo a evoluir para concepções menos voluntaristas, mais nuançadas e mais finas.

Sendo assim, as repartições tradicionais dos profissionais do urbano desaparecem em proveito de configurações profissionais mais complexas, já que será necessário se habituar em trabalhar com todos esses planos simultaneamente. Dito de

outro modo, são as especialidades e o profissionalismo de cada um que estão em jogo.

*

Bibliografia

ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

ASCHER, F. Métapolis, Paris: Ed.Odile Jacob, 1995.

_____. Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. Paris, Éditions de l'Aube, 2001.

AZEVEDO, S. e GUIA, V.R.M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.) Metrôpoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo / Rio de Janeiro: FASE, 2004, pp-97-110.

AUGÉ, Marc. Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas: Papius, 1994.

BÓGUS, Lucia e RIBEIRO, Luiz César de Q. Planejamento Metropolitano: é possível? In: Cadernos Metrôpole, nº22, 2009.

BONNET, J. & TOMAS, F. Centre et Périphérie: éléments d'une problématique urbaine. Revue de Géographie de Lyon, nº64, 1989.

BUGS, Geisa. Modelos de Gestão de Projetos Urbanos. In Revista Iberoamericana de Urbanismo. Ver http://www.riurb.com/n1/01_04_GeisaBugs.pdf. Acesso nov 2010.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

CASTEX, Jean. Histoire de la forme urbaine. In Histoire Urbaine, anthropologie de l'espace. Castex, Cohen et Depaule (org.). Paris: CNRS Éd., 1995, pp75-78.

CENTELLES, J. C. El buen gobierno de la ciudad: Estrategias urbanas y política relacional. Plural editores, La Paz, 2006.

CERTEAU, Michel de. A invenção do cotidiano. 1.Artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.

CHOAY, Françoise. Le règne de l'urbain et la mort de la ville. In « La ville, art et architecture en Europe 187à-1993 ». Paris, Ed. du Centre Pompidou, 1994, pp26-37.

CORNER, James. Terra Fluxus. In: WELDHEIM, Charles (ed.). The Landscape Urbanism Reader. New York, Princeton Architectural Press, 2006, pp21-34.

DEVILLERS, Christian. Le projet urbain. Paris: Pavillon de l'Arsenal, 1994.

FERRIS, H. La métropole du future. Paris, Ed. du Centre George Pompidou, 1987.

GENESTIER, Philippe (sous la direction). *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment? Pour qui?* Paris, La Documentation Française, 1996.

HAYOT, A. et SAUVAGE, A. (dir.) *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions.* Paris, Editions de la Villette, 2000.

HOUGH, Michel. *Cities and natural process: a basis for sustainability.* London, Routledge, 2004.

INDOVINA, F. *La città diffusa.* Venezia: Daest Ed., 1990.

LAPOIX, François. *Sauver la ville. Ecologie du milieu urbain.* Paris, Sang de la Terre, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LENCIONI, S. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. *Espaço & Debates*, v. 14, nº 38, 1994, p. 54-61.

_____. O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In SCHIFFER, S. (org.) *Globalização e Estrutura Urbana.* São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2004, pp.153-165.

MANGIN, David et PANERAI, Philippe. *Projet urbain.* Marseille: Parenthèse, 1999.

MARICATO, E. e FERREIRA, J.S.W. *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade.* In: PLURES. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

MATTOS, C. de. *Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana.* In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.) *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo: FPA / Rio de Janeiro: FASE, 2004.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O.L.C. *Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?* In: IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, Anpur, 2001, v.1 pp105-114.

NEGRELOS, Eulalia Portela. *Avaliação de novos projetos urbanos metropolitanos. Limites do ente federativo municipal.* In: *Cadernos Metrópole*, nº22, 2009, pp-545-570.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano.* São Paulo: Vias das Artes, 2006.

_____. (org.). *Sobre dispersão urbana.* São Paulo: Via das Artes, 2009.

RIBEIRO, L.C.Q e LAGO, L.C. do. *Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro-periferia em questão.* Rio de Janeiro: IPPUR, 1994.

RIBEIRO, L.C.Q. (Org.) *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE, 2004.

ROBIRA, Rosa Tello. *Áreas Metropolitanas: Espaços Colonizados.* In CARLOS, Ana Fani Alessandri e CARRERAS, Carles (orgs.). *Urbanização e Mundialização. Estudos sobre a Metrópole.* São Paulo: Contexto, 2005, pp09-20.

RONCAYOLO, M. *La ville et ses territoires.* Paris, Ed. Gallimard, 1997.

_____. *La ville: lieu de rencontre entre géographes, historiens et architectes.* In: *La recherche en architecture: un bilan international.* Paris: Parenthèses, 1986.

- SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SOJA, E.W. O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.A.; SILVEIRA, M.L. (Org.) *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.
- SANCHEZ, Fernanda. *A Reinvenção das Cidades*. Chapecó, Argos, 2003.
- SASSEN, S. *La ville globale*. Paris: Descartes et Cie, 1995.
- SECCHI, Bernardo. *Primeira Lição de Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SPINK, P.K.; TEIXEIRA, M.A.C.; e CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. In: *Cadernos Metrópole*, nº22, 2009, pp-453-476.
- VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor (2005)*. In www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. Acesso, ago 2010.
- VESSINA, Laura Mariana. *Paisagem em [Trans]formação. Projeto urbano e espaço metropolitano: explorações na Baixada Fluminense-RJ*. Tese de Doutorado em Urbanismo. Rio de Janeiro: PROURB – FAU/UFRJ, 2010.
- VERPRAET, Gilles. *Les trois paradigmes du projet urbain: rationalisation, médiation, différenciation*. In: HAYOT, A. et SAUVAGE, A. (dir.) *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*. Paris, Editions de la Villette, 2000.

*