

PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO E AS PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO AMBIENTAL

Josimar Ribeiro de Almeida
Deptº de Ecologia/ Instituto de Biologia - UFRJ

I. CIDADE COMO RESULTANTE DAS FORÇAS SOCIAIS E ECOLÓGICAS

De acordo com Rezende (1982) "o espaço tem sido, ao longo do tempo, destinado a cumprir funções específicas que variam segundo as necessidades das organizações sociais em cada época. Dentro dessa perspectiva, a cidade é a resultante, inacabada e em transformação, de intervenções reguladas por diferentes sistemas de valores sociais e econômicos".

Na estrutura capitalista, a cidade representa o espaço onde são reproduzidos os principais meios da própria produção capitalista. Como local de reprodução, organiza-se, com espaços destinados a força de trabalho, habitação e acumulação do capital. Nesse sentido a produção do espaço organizado efetua-se de maneira coerente com o modo de produção dominante.

A ocupação do espaço urbano é revelada pelo valor da terra, principal componente avaliador e determinante da sua apropriação. Por isso a Economia Urbana Regional analisa a base econômica, a Sociologia Urbana, analisa a estrutura social e o Planejamento Urbano Regional, analisa as formas de organização para exercício destas atividades. Nesta ótica o espaço urbano torna-se uma mercadoria cujo potencial de consumo, como qualquer outra mercadoria, dependerá das forças de mercado (Bruna, 1983).

As teorias de Desenvolvimento Urbano e Regional procuram explicar como, onde, quando e porque os elementos (sub-sistemas) especificados se interrelacionam, permitindo a manutenção, continuação e inovação do sistema urbano ou regional. Complementarmente, as teorias de Planejamento Urbano e Regional procuram otimizar os processos do Status Quo (op. cit.). Segundo Lindergren (1978) são quatro os modelos clássicos de estrutura física espacial de cidades: Burgess, von Thunen, Hoyt e Harris- Ulman. Nos dois primeiros prevalece a idéia da concentricidade uninucleada. No centro dos anéis o centro da cidade, isto é Centro de Negócios (CN) ou Central Business District (CBD).

O modelo de Harris-Ulman propõe a concentricidade multinucleada com CNs secundários.

O modelo de Hoyt concebe a cidade como uma associação de setores que se diferenciam por tipo de ocupação (uso do solo e população). Trata-se do modelo da Setorização.

A tônica desses modelos estão no conceito de desigualdade regional, onde os componentes do fenômeno espaço apropriado são, a sub-área polo ou core e as periferias do polo ou áreas complementares do polo. O efeito de polarização é resultante da concentração dos meios de produção e poder de controle da região, por parte do polo. A periferia responde como área de mercado do polo. A desigualdade regional impõe a implantação do mecanismo de trocas entre o setor de produção dos meios (polo) e os setores de mercado para esta produção (periferia). As forças do mercado portanto orquestram o mecanismo de trocas, e de acordo com as Teorias de Desenvolvimento, essa desigualdade deve ser minimizada pela Política do Desenvolvimento.

Pelo sumário exposto entendemos que é de grande relevância a discussão de como se produz espaço organizado, como o processo de desenvolvimento regional compreende o

desenvolvimento em função de condições intrínsecas da região e em função de relações com outras regiões, e finalmente como o plano diretor, enquanto instrumento da política de desenvolvimento regional, atua quanto aos recursos naturais, na medida em que representam a base econômica de alguns setores periféricos e conseqüentemente sujeitos às forças de mercado.

O controle do processo de política de desenvolvimento regional, a gestão do consumo coletivo, a intervenção sobre o espaço organizado, cabem ao poder público. Por isso são elaborados os planos diretores.

2. TEORIA DOMINANTE DO PLANEJAMENTO: GESTÃO DO CONSUMO COLETIVO

As doutrinas econômicas neoclássicas dos séculos XVIII e XIX fomentaram como consequência da ideologia racionalista, a teoria dominante do planejamento.

As condições sociais vigentes, principalmente no século XVIII, aliadas a forte influência do racionalismo ocidental no século XIX, construíram o modelo de funcionamento da economia de livre empresa. O chamado comportamento racional foi condição siue qua non para otimizar resultados, tanto na esfera individual quanto para o sistema social. Em suma, esse comportamento racional de cada componente da economia resultava no valor ótimo dos processos do sistema. O comportamento econômico é então delineado como um comportamento racional provido de parâmetros econômicos de ação (Andrade, 1985).

Nessa linha os princípios modernos do planejamento são presididos na sua base pelos conceitos do equilíbrio e do optimum. A teoria moderna do planejamento se desenvolve e se fortalece a partir dos preceitos da economia liberal, dos métodos matemáticos e da teoria geral de decisão.

Os elementos essenciais do modelo de livre empresa transfiguraram-se em conceitos do planejamento, enquanto método de abordagem da tomada racional nas decisões. O mecanismo de preço-valor, base da noção econômica de recompensa-punição, se metamorfoseia em conceitos de custos-lucros no planejamento. Enquanto o axioma do comportamento racional se desenvolve para o comportamento da otimização.

Friedmann (1960) afirma que os critérios gerais de planejamento (aceitabilidade, exequibilidade, viabilidade e sensibilidade) bem como os critérios específicos (tempo, espaço, custo) submetem-se aos critérios de racionalidade (teoria geral da tomada racional das decisões).

Lindergren (1978) situa o planejamento como processo racional das decisões onde quatro etapas básicas se sistematizam: avaliação (análise de dados, diagnóstico), seleção e aplicação dos instrumentos (processo técnico, processo político e processo decisório) execução e controle e assinala também como essencial o controle sobre as causas. Onde a concepção globalista busca um conhecimento do conjunto de causas que geraram a situação existente a concepção estruturalista procura as causas fundamentais, que estruturam o arcabouço da situação. A concepção setorial, torna o objeto analítico, desmembrando em setores, enquanto a concepção mista combina variáveis que não sejam mutuamente excludentes. A ideologia da teoria dominante do planejamento é portanto uma combinação dos conceitos de elaboração racional e intervencionista das decisões. A funcionalidade de transformação do processo de planejamento é conduzida pela dedução da decisão racional com centralização do diagnóstico, escolha e controle do aparelho decisório, conformando o ideal sinóptico do planejamento (Kade, 1975).

3. PARADIGMAS VIGENTES DO PLANEJAMENTO RACIONAL NA HISTÓRIA OS PLANOS DIRETORES DO RIO DE JANEIRO

Na antiguidade, na Idade Média e mesmo no renascimento os sistemas de ordenamento das cidades era o ortogonal, radial, triangular e variantes resultantes de suas combinações. O conceito mais avançado de planejamento territorial, era o de embelezar e ordenar as cidades. No início do século XX a tônica passou a incluir o saneamento. Na segunda década deste século inicia-se uma cisão entre a Escola Acadêmica (École de Beaux- Arts) e a Escola Modernista. Surge o conceito de cidade funcional na Carta de Atenas, em 1933. As principais conclusões estão nas quatro funções chaves do urbanismo: habitar, trabalhar, recrear e circular. Os planos determinam a estrutura de cada função-chave e fixa sua respectiva posição no contexto urbano. O plano regional substitui o plano municipal. O limite da aglomeração é função do raio de sua ação econômica (Dolfus, 1973).

Em 1952 surge a Carta de La Tourrette-Rhone que Estabelece o Planejamento Territorial como um processo de ação permanente e onde a valorização de uma zona é função do seu equilíbrio interno e de sua inserção em áreas maiores. A delimitação das unidades depende de fatores geográficos, econômicos, demográficos e étnicos conclama a participação e a extensão do Planejamento Territorial a escalas nacionais e transnacionais.

A Carta dos Andes, elaborada em 1958, contém um conjunto de orientações para o Planejamento Territorial nos países latino- americanos.

O planejamento como suporte das decisões governamentais, em qualquer escala, é recente no Brasil. Utilizando como estudo de caso, o Estado do Rio de Janeiro, faremos uma síntese dos planos antecessores.

O primeiro foi o Plano Agache. Como plano diretor, coloca nas mudanças físicas a possibilidade de se atingir mudanças sociais. Preve a supressão de comportamentos marginais de sua parcela da população através da remodelação física da cidade. O ordenamento é efetuado através da atuação a nível físico, usando o zoneamento e a legislação urbanística. A eficiência é enfatizada através do conceito de corpo urbano, na qual busca-se a restauração da racionalidade orgânica, que corresponde a eficiência das funções desse organismo urbano.

O plano Doxiadis, baseado na Teoria Equística, enfatiza nos dados e na análise, a atitude científica, racionalista e compreensiva as questões do espaço urbano. A estrutura urbana planejada é fundamentada no determinismo físico. A cidade ideal é considerada acessível a partir da provisão de um meio físico ideal. Ela deve ser descentralizada e constituída por comunidades com funções hierarquizadas.

Em 1976 surge o PUR-Rio, que ao contrário do contemporâneo PLAN-Rio, plano de desenvolvimento, no primeiro o objetivo imediato é físico: criar uma estrutura espacial que permita um desenvolvimento social e econômico. Busca-se a descentralização e auto-suficiência de áreas a partir do zoneamento municipal em suas áreas de planejamento (APs). Houve uma pequena tentativa de planejamento participativo através da pesquisa de opinião pública para identificação dos principais problemas de cada área.

4. EXPECTATIVAS PARA O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E A GESTÃO AMBIENTAL

No Brasil inicialmente as questões ambientais foram tratadas de forma setorial (água, floresta, solo, etc.) no entanto sem uma definição de política ambiental. Inevitavelmente várias leis e órgãos foram criados, muitas vezes com superposição de funções, conduzindo a conflitos e ineficácia.

Apesar dos efetivos esforços institucionais, no sentido de se implantar uma política ambiental, observa-se que muitos decretos de proteção às áreas naturais ficaram apenas no papel. Boa parte das áreas a serem protegidas nem ao menos foram demarcadas. O sistema de combate à degradação e poluição ambiental tem-se mostrado ineficiente.

Isso decorre primeiramente pela forma como a questão ambiental vem sendo tratada. Na contraposição entre os interesses econômicos e os da gestão ambiental, tem prevalecido o desenvolvimento a qualquer custo.

A visão compartimentada e conservadora dos governos quanto a gestão do território tem desvinculado o ambiente das questões sociais e econômicas. O desencadeamento de aglomerações isoladas em prol da questão ambiental, acaba gerando conflitos com o desenvolvimento. Essas ações ficam condicionadas às pressões exercidas pelos setores econômicos, como também são prejudicadas pela emergência na solução de certos problemas sociais.

Por outro lado, o mito da eficiência técnica e dos métodos racionais de tomada de decisão (que é a base da tecnocracia) está sendo questionado. Neste sentido o planejamento participativo busca nos aspectos sócio-econômicos as contradições do sistema e atenta para uma nova postura diante da questão ambiental.

O mais "perfeito" plano em nada resolve as questões ambientais e sociais, se o espaço não for entendido como uma instância social e não como mero apoio das atividades humanas.

O espaço físico é o reflexo, não apenas dos processos naturais como também das contradições da sociedade, na medida em que são os interesses sócio-econômicos os determinantes das formas de apropriação e exploração do espaço.

Com base nesta linha, muitas propostas têm sido debatidas. Atualmente discutem-se aspectos estruturais como a democratização da tomada de decisões e a substituição da onipotência do técnico e da racionalidade técnica pela negociação entre agente interventor com os segmentos sociais interessados.

Um dos aspectos ultimamente mais discutidos tem sido o chamado "planejamento participativo". De modo geral, esta participação tem sido entendida como consulta à população, sobre determinados programas, de cuja concepção e formulação, a população não teve ingerência.

No planejamento participativo, a coletividade deve dispor de mecanismos eficazes para influenciar a condução da máquina pública, ter acesso aos meios de comunicação e dispor de informações. Nestas condições a participação da coletividade torna-se inerente ao planejamento, especialmente no caso da instância municipal e do planejamento urbano.

A partir do entendimento da cidade como resultante das forças sociais, econômicas e ambientais (temática 1) e da reflexão crítica sobre os paradigmas vigentes da teoria dominante do planejamento racional aplicados pelos antigos planos diretores do Rio de Janeiro (temáticas 2 e 3) é possível abordar-se as perspectivas da gestão ambiental no planejamento participativo:

1. A questão ambiental deve ser considerada ao nível da formulação das políticas gerais e setoriais de desenvolvimento. O planejamento ambiental deve ser integrante do conjunto de planejamentos (econômico e social) que compõem o planejamento do desenvolvimento. Qualquer plano, programa ou projeto relacionado com o desenvolvimento econômico-social deve se materializar a partir da concepção de meio ambiente, responsabilizando-se os setores públicos e privados pela execução do "uso ecológico" dos recursos naturais. Nesse processo, os resultados das ações dependem da consistência da base teórica na qual está apoiada a qualidade dos estudos, e das informações.

2. A adoção de modelo de desenvolvimento que contemple a questão ambiental passa obrigatoriamente pela democratização das decisões de forma a permitir a participação da sociedade, garantindo este acesso e discussão dos problemas, e direito de vigilância no cumprimento das ações.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, M.C. - 1985 - Geografia Econômica. Ed. Atlas, SP, 288 pp.
BRUNA, G.C. (org.) - 1983 - Questões de Organização do Espaço Regional EDUSP, SP, 273 pp.
DOLFUS, O. - 1973 - A Análise Geográfica. Difusão Européia do Livro, SP, 130 pp.
FIGUEIREDO, C.A. - 1985 - A Questão Ambiental no Brasil. IG/USP, 81 pp.
FRIEDMANN, J.R.P. - 1960 - Planejamento Regional. FGV, RJ, 130 pp.
KADE, G. - 1975 - O Homem e seu Ambiente. FGV, RJ, 316 pp.
LINDERGREN, C.E. - 1978 - Temas de Planejamento. Ed. Interamericana, RJ, 142 pp.
NEORET, R. - 1982 - Ecossistema, Unidade básica para o Planejamento da Ocupação Territorial. FGV, RJ, 99 pp.
REZENDE, V. - 1982 - Planejamento Urbano e Ideologia. Ed. Civilização Brasileira, RJ, 126 pp.