

ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANOS URBANÍSTICOS: O EQUILÍBRIO TERRITORIAL COMO ÉTICA

LAND USE PLANNING AND URBAN PLANS: TERRITORIAL BALANCE AS ETHICS

Eunice Helena S. Abascal

Universidade Presbiteriana Mackenzie - São Paulo - SP – Brasil

Carlos Abascal Bilbao

São Paulo - SP – Brasil

Resumo: O artigo sugere uma necessária articulação entre planos urbanísticos e ordenamento territorial, a fim de potencializar uma relação sinérgica entre instrumentos de planejamento e sua aplicação ao território, ao implementar políticas de gestão urbano-regional. Ao vincular instrumentos de ordenamento territorial a planos urbanísticos e respectivas categorias de uso do solo, esta metodologia pode contribuir para racionalizar intervenções em múltiplas escalas do território. O estabelecimento de uma rede de instrumentos e de ações sinérgicas propicia elevar a eficiência e a eficácia da atuação reguladora da administração pública frente ao rápido e intenso avanço de forças exclusivamente econômico-financeiras que hoje modelam prioritariamente o território, o que permite enunciar que é possível regular a ação do mercado imobiliário mediante intervenções planejadas. Essas intervenções poderiam valorizar o equilíbrio territorial, social e ambiental – ético, por definição. Sugere-se que eventuais efeitos predatórios ao ambiente natural e construído podem ser revertidos ou evitados pela articulação desses instrumentos de planejamento, ao se elaborar e implementar planos e projetos em múltiplas escalas. Esse procedimento permitiria abordar desde o nível regional e metropolitano ao local, desde políticas regionais às setoriais, incidentes em território municipal. No entanto, a velocidade e magnitude com que a ocupação e a transformação do solo ocorrem, principalmente em períodos de aquecimento imobiliário, muitas vezes põem em risco o equilíbrio e a qualidade ambientais, o patrimônio natural, urbanístico e paisagístico. A superação de efeitos ambientais indesejáveis, desencadeados por ocupações do solo decorrentes de uma ação imobiliária veloz e setorial pode ser exitosa, com a articulação de níveis de planejamento e intervenção. Propõe-se que a complexidade de territórios urbanos e metropolitanos contemporâneos exige a articulação de diversas escalas, e uso de instrumentos urbanísticos inovadores. Ao se articular distintas escalas, em âmbito municipal e supramunicipal, contribui-se com um planejamento em rede, para superar a indesejável dicotomia entre planejamento territorial e urbano, e entre plano e projeto.

Palavras-chave: Planos urbanísticos, ordenação territorial, instrumentos inovadores de planejamento, área costeira da Catalunha, ética.

Abstract: The article suggests a necessary link between urban planning and territorial organization, in order to, through the synergistic relationship between planning tools and their application to planning, implementing a policy of urban and regional management. By linking the development plan for territorial development plans and categories of land use, this methodology helps to streamline operations at multiple scales. The establishment of this network of instruments and shapes the actions of government action against the rapid and intense increase of only economic forces that shape the territory today, suggesting that it is possible to regulate the action of the housing market through planned interventions, valuing the regional balance, social and environmental - ethical by definition. It is suggested that the possible effects predatory natural and built environment can be reversed or prevented by an action articulating these planning instruments are linked to the development and implementation of plans (and projects) at multiple scales, approaching from the regional to the local and metropolitan, from regional policies to sectors, that are incidents in the municipal territory. However, the speed and magnitude of the

occupation and transformation of soil occur mainly in periods of heating housing, often jeopardize the balance and environmental quality, natural heritage, urban and landscape. It assumes the argument that the overcoming of undesirable environmental effects, triggered by occupation of the ground guided by the real estate sector fast action can be successful with the articulation of levels of planning and intervention. It is proposed that the complexity of contemporary urban and metropolitan requires the articulation of different scales through the use of innovative urban instruments. By articulating these different scales, at the municipal and other levels supra, contributes to, through a network plan to overcome the undesirable dichotomy between territorial and urban planning, and between plan and project.

Keywords: urban plans, territorial ordering, innovative instruments of planning, the coastal area of Catalonia, ethics.

Introdução: plano, projeto e escalas

A relação entre ordenamento do território, planos urbanísticos e projetos urbanos, bem como a questão de como e se é possível regular a ação do mercado imobiliário articulando-a a intervenções vinculadoras e planejadas consistem em um problema de pesquisa pertinente, diante de intensas e rápidas transformações da cidade contemporânea. Relações entre os níveis de intervenção implicam regulação do uso do solo de modo a vincular instrumentos, planos e projetos setoriais em território municipal sem, no entanto, esquecer outras escalas de magnitude regional e sub-regional materializadas por planos específicos de ordenamento territorial. A velocidade e intensidade com que a ocupação e a transformação do solo ocorrem, seja no âmbito local do município quanto nas regiões metropolitanas, principalmente em períodos de aquecimento imobiliário e dispersão da urbanização (REIS FILHO, 2006), muitas vezes põem em risco o equilíbrio e a qualidade ambientais, o patrimônio natural, urbanístico e paisagístico. A ocupação do solo e um possível controle dessa ocupação se veem fragilizados por tênue equilíbrio entre o planejamento racional do território e os processos de expansão e ocupação do território determinados por forças, tais como a lógica imobiliária, que as impelem.

O presente trabalho tem o objetivo de mostrar que a superação de efeitos ambientais indesejáveis, por vezes desencadeados por ocupações do solo desencadeadas por uma ação imobiliária veloz em escala municipal e setorial pode ser exitosa, com a articulação desse nível de planejamento a outros planos e níveis de intervenção, tais como a ordenação territorial. Os objetivos do ordenamento territorial são definidos por Ibañez como "proporcionar una expresión espacial de la política económica, social y ecológica de toda la sociedade" (2007: 44), bem como aproveitar a possibilidade de essa disciplina ser ao mesmo tempo científica, técnica administrativa e orientar uma política, definindo ampla ação interdisciplinar. Por essa razão, justifica-se a ambição de atuar em escalas diversas e de relacioná-las, produzindo vinculações de níveis de planejamento, instrumentos, diretrizes e projetos, mediante novas definições de categorias de uso de solo, formas de ocupação e âmbitos de implementação. Uma prática de planos vinculados em diversas escalas tem por objetivo redefinir usos e ocupações do solo, a fim de preservar paisagem e ambiente naturais, instaurando uma dimensão global

necessária para ordenar e impulsionar atividades econômicas, culturais e ações de natureza ecológica (IBID.). Tal prática caracteriza-se como interdisciplinar, na medida em que incorpora diferentes planos urbanísticos isolados, compatibilizando finalidade e objetivos, para alcançar um ordenamento sustentável e equilibrado, e elevar a sinergia entre recursos econômicos ao aumentar a eficácia de seu aproveitamento.

A complexidade do ambiente da metrópole contemporânea exige a articulação de diversas escalas, mediante instrumentos urbanísticos inovadores. Ao se vincular distintas escalas, municipal e demais níveis supramunicipais, e neste movimento incorporar a região metropolitana, contribui-se com um planejamento em rede para superar a indesejável dicotomia entre plano e projeto, diretriz e meios de implementação, e aproxima-los à escala do território. Essa complexidade é o resultado de que sociedades, cidades, instituições e seus modelos político-econômicos e de gestão são subsistemas de um ecossistema maior, o que faz com que tais ecossistemas incorporem dinâmicas que incluem seus componentes, ou partes (FOLLEDO, 2000). A produção de estruturas complexas como as descritas requer, seguindo ainda Folledo, uma epistemologia e uma metodologia, o que a nosso ver passa pelo desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão territorial e urbana vinculados. Por outro lado, a ideia da rede deve ser precisada. Conceitualmente, uma rede é a “possibilidade de ‘integração da diversidade’... Distingue-se da ideia de ‘unicidade’ totalizadora, comum em interpretações do marxismo positivista acerca da necessidade de articulações das lutas sociais” (RANDOLPH, 1999), o que, segundo este autor, sugere que, na sociedade capitalista contemporânea, possa ser suposta uma solidariedade entre redes estratégicas – definidas como novos arranjos produtivos logísticos e de gestão e redes de solidariedade; possibilitando pensar em que novas formas e instrumentos de planejamento possam instrumentalizar e orientar dinâmicas de configuração socioterritoriais.

A superação desse aparente conflito de escalas e o planejamento em rede de escalas distintas do território são meios, portanto, para estimular a regulação da atuação dos agentes que produzem o espaço urbano e regional, e podem contribuir para um equilíbrio do desenvolvimento econômico-social e ambiental. A ideia de equilíbrio se relaciona a outra importante questão de distribuição de recursos, atividades e atores de maneira a promover igualdade de oportunidades e equidade social, podendo-se supor que possa contribuir ainda para reforçar uma *ética*. Visto que a Ética determina um campo genérico de investigação do comportamento humano entendido em sua globalidade, define-se como conjunto normativo válido para a sociedade, enquanto comunidade moderna (VÁSQUEZ, 1996). Trata do comportamento dos homens em sociedade, relacionando-se às formas de vida social. Diz respeito ainda à economia política, referindo-se às formas pelas quais os homens estabelecem relações econômicas com a finalidade de pôr em marcha o processo de produção (IBID.). Uma possível regulação do mercado imobiliário não significa o impedimento ou crítica ingênua de sua atuação, mas o estabelecimento de valores fundamentais, cujo procedimento guarda uma natureza ética, e que visam reger a ação pública frente às forças de reprodução e distribuição de produtos imobiliários. Significa que caberia à esfera da gestão

pública o papel de suprir e zelar por uma distribuição equitativa de infraestrutura, bens e equipamentos e, entre esses, produtos imobiliários residenciais, inclusive, de maneira a atender à demanda diversificada da sociedade no território à luz de princípios caros ao desenvolvimento equilibrado – que hoje se expressam em enunciados relativos à sustentabilidade e à preservação do ambiente físico-natural, social e econômico (SACHS, 1986). As reflexões sobre a Ética surgiram em estreita relação com a natureza do bem moral, como princípio de conduta. Nos limites da sociedade contemporânea ocidental, orientada pelo princípio democrático, o bem comum se vincula como princípio normativo à liberdade, de fluxo e provimento de necessidades fundamentais, tais como saúde, educação e trabalho (SEN, 2008).

Em cada época as premissas que conformam a ética de uma sociedade são relativas aos eventos e ao pensamento que rege seus diversos momentos, mas é possível identificar um conjunto de princípios que se interpõe como fio condutor para a ação social e política, ou, ainda, um centro ou *core* que estabelece o que é dever ou necessidade, conduzindo a consciência coletiva conforme esse dever (VALLS, 1986). Ética, de um ponto de vista do pensamento social, refere-se a uma tomada de posição, uma opção frente a um leque de caminhos capazes de estabelecer bases para a justiça entendida como construção da via de equidade, e embora as relações entre meios e fins para a realização desse programa de equidade não estejam definitivamente solucionadas, e aqui não se pretende abordá-las não mais do que como uma plataforma de onde avançar a outras discussões, o que impele esse avanço é um ponto de partida que identifica desigualdades de distribuição e concentração de riqueza sob as formas contemporâneas de reprodução do capital no território, sob a globalização (SANTOS, 2009). Trata-se de investigar como o planejamento e seus instrumentos em processo de renovação podem contribuir para essa distribuição mais justa de riqueza, tornando-se meio para realizar a finalidade maior, ética, por assim dizer, do desenvolvimento sustentável, que toma por princípio alcançar um desenvolvimento sistêmico, em benefício da atual geração e das futuras gerações (ONU, 1987).

O planejamento do território em suas múltiplas escalas se vincula diretamente a opções éticas. Acarreta, ao determinar atividades e possíveis eventos (IBID.) mediante aplicação de instrumentos e metodologias específicos, fluxos e dinâmicas que incidem de diferentes maneiras na extensão territorial. O planejamento como sistema de proposições diretamente relacionadas à transformação do território resulta em possível equilíbrio de oportunidades, na medida em que lhe é facultado atuar sobre as desigualdades produzidas pela ação de forças econômico-sociais que comportam fluxos de expansão próprios, tais como o mercado imobiliário. A Ética implica escolher entre vários atos possíveis (VÁSQUEZ, 1996), e fundamenta-se na opção ou tomada de posição frente a princípios com valores distintos. Dessa maneira, há uma questão ética na base de uma opção por planejar o território tendo em vista o fundamento ambiental, e ao aplicar meios próprios à ciência do urbanismo e do planejamento territorial regional e sub-regional, coibir ocupações e usos do solo predatórios e corrigir distorções causadas por esse tipo de expansão urbana e metropolitana.

Para exemplificar o exposto, abordar-se-á o caso recente experimentado pelo planejamento do sistema costeiro da Catalunha, na Espanha. A opção se justifica pelo fato de que o processo de ocupação do solo costeiro catalão se deu de forma intensiva pelo mercado imobiliário naquela região, estimulado a se expandir durante o período de crescimento do setor nos países europeus, no período de 2005 a 2008 (GALIANA; VINUESA, 2010). A fim de sanear consequências ambientais indesejáveis dessa ocupação, originadas pela expansão das atividades turísticas no litoral, o que pôs em risco o desenvolvimento daquele território de forma equilibrada, a Comunidade Autônoma da Catalunha pôs em marcha a partir de 2005 um sistema de planejamento que visava articular diversos níveis, a exemplo das escalas regional e territorial, bem como a escala urbana, com a finalidade de corrigir efeitos deletérios do fenômeno imobiliário apresentado.

Esses acontecimentos relativos à expansão imobiliária decorreram da metropolização experimentada pela cidade de Barcelona e por sua influência no território da Catalunha, sendo possível dizer que a agilidade imobiliária descrita foi responsável pela crise em que vários países europeus, e, em especial, a Espanha, entraram e ainda hoje vêm dela se ressentindo, uma crise decorrente da “bolha” imobiliária deflagrada pela aceleração dos negócios e do crédito no setor (JIMENEZ, 2011).

Uma tensão entre a disponibilidade de planos (metropolitanos e urbanos) e a ação do mercado imobiliário vem sendo enfrentada em várias metrópoles mundiais e entre elas, em metrópoles latino-americanas. Essas metrópoles, sob o impacto da globalização compreendida como circulação financeira global gerando investimentos (SANTOS, 1998), cujos rendimentos aportam em ativos imobiliários, apresentam hoje urbanização ao mesmo tempo dispersa e concentradora de produtos diversificados oriundos da construção civil.

O que interessa abordar no renascimento do planejamento urbanístico e supramunicipal na Catalunha é como se agiu para intervir e regular a dinâmica do capital na forma de expansão imobiliária e quais instrumentos foram utilizados para reverter e conter a ocupação e a transformação de usos, em várias escalas. Cabe explorar ainda como essa articulação de escalas e instrumentos é capaz de dar expressão à política econômica, cultural, social e ecológica (IBAÑEZ, 2007), mediante a ação integrada de uma disciplina científica, uma técnica de gestão e uma política que se concebe de maneira interdisciplinar, a fim de conseguir o desenvolvimento equilibrado ao mesmo tempo das regiões e do espaço urbano.

Uma questão conceitual: o espaço como resultado de sistemas de objetos e sistemas de ação

A compreensão de que o espaço resultante do planejamento é primordialmente fruto de ações que o animam e de intervenções humanas agindo na configuração territorial é um debate caro à Geografia Humana (SANTOS, 2009). O espaço, que se materializa em suas várias escalas – do setor urbano aos níveis

municipal e regional - é visto por essa ciência como sistema complexo, de fixos e fluxos. São seus elementos fixos – que possibilitam a permanência, de que se destacam elementos de paisagem e intervenção humana – que possibilitam os fluxos, resultado direto ou indireto de ação intencional. A criação de fluxos e de suas condições específicas, permite constituir cada lugar, e também as ações que modificam esses lugares pela intervenção humana, redefinindo-os. O planejamento do território e respectivo projeto em suas variadas escalas podem então, ser conceituados como intervenções, determinando fixos e fluxos.

Santos (ibid.) assinala que a instalação do ativo de fixos, que possibilita fluxos territoriais, consiste em estabelecer significados e valores novos, dialética que pode expressar o território urbano e regional contemporâneo. Sua produção implica um conjunto de artefatos territoriais, diversificando e amplificando a escala dos fluxos e movimentos no espaço, com a fixação de objetos artificiais de natureza técnica. Na modernidade, objetos técnicos se identificavam aos de natureza mecânica que, aos poucos, dão vez a objetos técnicos cibernéticos e digitais. Metrôpoles são um sistema complexo, no qual forças sociais, econômicas e culturais se relacionam, expressas pela materialidade de objetos técnicos, tais como hidrelétricas, fábricas, estradas, edifícios, depósitos, portos etc..., permitindo fluxos em escalas diversas relativos a eventos.

A configuração do território advém da intervenção humana, sendo plano e projeto mediações que organizam acontecimentos. Essa perspectiva é possível somente com a superação do conceito de espaço como conjunto exclusivo de complexos naturais (op. cit.), mas ao entendê-lo como expressão de obras humanas. O espaço assim considerado se define como conjunto indissociável de sistemas de objetos, e ações, de que se destacam espaços econômicos, culturais, naturais ou ecológicos (IBAÑEZ, 2007). O espaço como sistema não constitui um contínuo homogêneo ou vazio, mas revela múltiplos significados; não é neutro, mas palco de conflitos e estabelecimentos humanos desiguais. Anima-o a dialética em que o sistema de objetos condicionando fluxos, bem como novos sistemas de ações projetados e planejados, pode redefini-lo, substituindo ou se agregando aos objetos existentes, transformando-os (SANTOS, 2009).

No mundo contemporâneo, objetos são substituídos intensa e rapidamente, perdendo valor e urgindo substituição. Demonstrem-se necessárias novas funções, forças e *design*. Lugares, como sistemas de objetos e fluxos, implicam sua produção e transformação, evidenciando o papel do projeto e do planejamento, e, por essa razão, recebem uma função e singularidade formal. A transformação do espaço resulta da relação de três ordens que constituem o cotidiano (SANTOS, op. cit.): forma técnica, forma jurídica e simbólica. Se técnica e norma consistem em dimensões fixas e conservadoras, a ordem simbólica, como representação, domínio de mediação que caracteriza plano e projeto, consiste em motor de mudança, sendo o espaço produzido pela conjunção de processos materiais e simbólicos e de significação. Dessa forma, o que é projetado é também objeto, entendendo-se por objeto tudo o que existe no mundo concreto e no imaginário da representação.

Hoje, planejar e projetar o território urbano, metropolitano ou regional se vincula ao desenvolvimento econômico e social, sugerindo a relação indissociável

entre território e economia, fixos e fluxos. Como um espaço definido como sistema de objetos técnicos e fluxos se relaciona então à economia? É preciso lembrar que o objeto técnico à margem da economia política desconsidera a perspectiva do trabalho como ação humana, e Santos (2009), citando Marx nos *Grundrisse*, assinala a importância de diferenciar entre objeto como tecnologia e objeto como economia.

Planejamento e projeto urbano definem formas indissociavelmente relacionadas a fluxos, e à divisão territorial do trabalho, possibilitando a localização de objetos técnicos e sistemas de mobilidade e fluxos. Dessa forma, é a mediação de plano e projeto que confere ao território renovação e diversificação, atribuindo-lhe movimentos que determinam o conteúdo e a função dos lugares. O espaço acolhe formas específicas de função e objetivação, recebendo em cada momento em que nele intervém, vetores e valores determinados, e recusando ou afastando outros (SANTOS, op. cit.).

Os lugares, que se constituem a partir da realização do projeto e plano, condicionam uma nova divisão social do trabalho, refazendo-se então como economia política – uma vez que são definidos pelos atores envolvidos no processo, agentes de caráter público-privado. Essa divisão do trabalho tem precedência: é a causa que articula economia e ação, sendo conduzida e objetivada por objetos existentes ou novos.

A definição do espaço e conseqüente divisão social do trabalho nele desenvolvida propiciam que um lugar se diferencie de outro, e no que diz respeito às cidades, estabelece uma ordem hierárquica entre elas que determina a competição entre lugares. Tornar adequada e complexa essa divisão social do trabalho, conforme momento histórico, circunstâncias e oportunidades, é um objetivo a cumprir visando do desenvolvimento.

O território é definido por limites e por uma superfície, formando um extenso, no qual incidem eventos e conteúdos. Eventos incidem em uma área de ocorrência (SANTOS, op. cit.), definindo assim uma escala que a singulariza. A escala se caracteriza por eventos específicos em uma dada superfície, variando a sua natureza, quer urbana, regional, nacional ou transnacional. Múltiplas forças e determinantes produzem eventos em superfícies de escalas diversas, mas a interveniência de um planejamento, como ação e intervenção pública por excelência, supõe uma racionalidade capaz de influir sobre pessoas, forças e acontecimentos impressos ao território, mediante elaboração de políticas públicas que o envolvam. A geração de novos eventos ou intervenções é motor de ruptura ou de crise do que se convencionou para um sistema territorial ou escala, tomando-se o termo “crise” em acepção produtiva: intervenções geram novos eventos e imprimem outros conteúdos ao extenso que define o território, consistindo por assim dizer em causa de mudança de significado ou conteúdos a incidir no espaço.

Pelas razões expostas, o planejamento de múltiplas escalas é o plano de intervenções que abrange eventos e conteúdos diversos; desde o nível local ou intraurbano, passando ao metropolitano e regional. Esses eventos podem se originar de intervenções ou projetos, inovando por introduzir um “(...) tipo

especial de evento, caracterizado pelo aporte a um dado ponto, no tempo e no espaço, de um dado que nele renova um modo de fazer, de organizar e de entender a realidade" (op. cit., pp. 148).

A partir do exposto, discute-se a possibilidade e vantagem de um sistema complexo, integrado por decisões de ordenamento territorial e planejamento urbanístico e setorial articuladas, apresentando como caso empírico o planejamento do litoral catalão, na Espanha. Enfatiza-se que aí um sistema de múltiplas escalas foi planejado, a fim de corrigir processos de ocupação desenfreados e predatórios daquela costa, fruto de expansão rápida e descontrolada da construção civil, na forma de empreendimentos residenciais e hoteleiros que transformaram aquele ambiente, processo controlado por planos que articularam desde o ordenamento territorial até planos diretores urbanístico-setoriais, num movimento de aproximação de escalas mais amplas às mais singularizadas e locais, e prevendo conexões de níveis urbano, metropolitano ou regional. Tornando-as solidárias e prevendo o desenvolvimento sincronizado dessas escalas distintas, a aplicação de instrumentos diversificados não somente se deu como ênfase ao plano, mas a interdependência de escalas e conteúdos incorporados ao espaço são propriamente indissociáveis de projetos que os materializam e são propulsores do desenvolvimento socioeconômico planejado e enunciado nas diretrizes genéricas dos Planos.

O sucesso de uma estratégia dessa natureza e envergadura não se apoia, nem poderia fazê-lo, em intervenções exclusivamente arquitetônicas ou setoriais. Se, como sugere Santos (op. cit.), o espaço é amálgama de sistemas de objetos e ações, e essas são a realização material da divisão do trabalho, múltiplas escalas são inevitáveis para a concreção da espacialidade. A gestão de territórios complexos como a cidade, a metrópole e a região somente pode se efetivar mediante o planejamento das conexões e do movimento que concretizam as ações como eventos em rede.

Redes remetem à ideia de sistema de relações, sinergias ou parcerias existentes ou projetadas. Tais sinergias não devem ser compreendidas exclusivamente como expansão e crescimento do território, mas estímulo ao desenvolvimento sistêmico. Esse entendimento leva a pensar a economia como a promoção de atividades planejadas em rede, cuja capilaridade no território seja apta a diminuir as diferenças flagrantes e os desequilíbrios de renda e de oportunidades que caracterizam muitos pontos do país (LOPES, SACHS e DOWBOR, 2010). Dessa forma, um planejamento deve proporcionar a articulação de múltiplas escalas e a partir de instrumentos diversificados, tendo por objetivo evitar desequilíbrios, originados em ocupações territoriais que priorizam formações econômicas e sociais específicas, como é possível observar na apropriação intensiva e veloz do espaço urbano e regional por forças de mercado imobiliário, ágeis e focadas na realização eficiente do capital.

O conceito de região foi objeto de interesse de estudiosos como Pierre Bourdieu (1998), assinalando que etimologicamente, ao derivar de *régio* ou *rex*, o sentido é de autoridade, fruto de ato de vontade que se materializa em relações entre atores, limites ou confins e ocupações determinadas do território.

Regiões não são apenas fruto de ação ou de vontade, materializando espaços em que trocas simbólicas legitimam interlocuções, constroem um patrimônio social e físico que instaura competências. A incidência de determinações no espaço, necessária às relações humanas, possibilitam por conseguinte, também as relações econômicas e a criação de valor.

Região não é sinônimo de realidade natural (POZENATO, 2010); ao conceituar economia, Foucault (1999) a define como a disposição das coisas no território, ato de vontade e intenção humana, definindo um espaço humano e econômico, um extenso que admite sistemas de objetos técnicos e ações. Dessa disposição nasce o limite e a localização, produto da ação humana sobre a base natural. No entanto, a economia enquanto atividade no território, definida pela disposição das coisas, depende de mobilidade e fluxo, expressões econômicas da palavra relação. Redes traduzem a complexidade de limites e localizações, articuladas por fluxos, os quais podem se expressar em planos e projetos que os materializem.

Articulação de instrumentos de planejamento urbanístico e ordenação do território: do regional ao local

A ordenação territorial trata de uma escala de intervenção e planejamento cuja escala visa abranger uma dimensão global necessária à racionalização do território, impulsionando e ordenando finalidades econômicas, culturais e ecológicas (IBÁÑEZ, 2007). Define-se como ação de ordem superior, englobando outras escalas, tais como o planejamento urbanístico e setorial. Seu objetivo é compatibilizar escalas de planejamento, ao mesmo tempo em que, na prática, todas aquelas articuladas por esse nível mais amplo devem ser implementadas, sob pena de não se alcançar a sinergia desejada. O ordenamento territorial funciona como integrador de políticas setoriais distintas (IBID.), com a finalidade de que trabalhar múltiplas escalas seja instrumento para suprir insuficiências do ato de implementar planos urbanísticos autônomos, sem levar em conta problemas em âmbito supramunicipal.

No caso dos países europeus e em especial na Espanha (a menção a esse país procede pelo fato de o objeto empírico consistir em uma região daquele país), as Comunidades Autônomas (designativo de divisão administrativa que corresponde a distintas regiões, tais como Castela e Leão, Valencia, Catalunha, Euskadi - País Basco - etc...) dirimem juridicamente a questão, definindo na forma de legislação urbanística as condições para que o planejamento em nível municipal tenha coerência com princípios e objetivos de ordenamento territorial (op. Cit.). É interessante observar que hoje, em 2012, com a crise econômica instalada nos países europeus e inclusive na Espanha, o atual governo, em busca de soluções de otimização administrativa e diminuição da máquina estatal, coloca em risco essa coerência, uma vez que a legislação urbanística e de proteção ambiental vem sendo flexibilizada, pois se entende que essa prática poderia conferir maior

agilidade e possibilidades às práticas de mercado imobiliário, modificando parâmetros e normas, sobretudo nas áreas costeiras (EL PAÍS, 2012). Hoje também se põe em discussão a existência das próprias Autonomias, pressupondo uma reforma administrativa que oscila entre eliminar a instância provincial ou autonômica. O edifício articulado entre ordenamento territorial regional ou sub-regional e municipal é então posto à prova, à luz de uma apressada tentativa de racionalizar a administração pública e demolindo um sistema de regulação que se demonstrou, no caso abordado do litoral da Catalunha, bastante produtivo.

Essa vinculação legal entre diversos níveis administrativos, no entanto, pressupõe um esforço de cooperação interinstitucional, em que atores locais devam participar da elaboração de instrumentos de ordenamento territorial e, ao mesmo tempo, pressupõe um comprometimento de que municípios e Comunidades Autônomas cumpram com as determinações de interesse geral, articulando assim competências e decisões entre município e região metropolitana, entre estas e as Comunidades e, ainda, entre as últimas e o Estado nacional. A regulação dos instrumentos de ordenamento territorial pressupõe que esses sejam genéricos, ordenando globalmente o território, definindo objetivos e estratégias de política territorial (IBAÑEZ, 2007), como arcabouço geral para todos os demais instrumentos de ordenamento. Dessa forma, o exposto pode ser confirmado pela definição oferecida por Galiana e Vinuesa do ordenamento territorial: “[...] es una función pública de gobierno del territorio para La organización racional y equilibrada de su utilización, y en general, de los recursos naturales que propicien La cohesión e integración social [...]. Tiene como objetivos principales: a) La más idónea articulación territorial y urbana [...]; b) La disposición de actividades y usos sobre el territorio que optimice las condiciones de vida de la colectividad y armonice el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio artístico y cultural” (2010: 25). Essa definição apresenta o caráter integrado e sistêmico que caracteriza essa metodologia que, por definição, vincula território e dimensão urbana.

As diversas Comunidades definem tipologias e níveis de instrumentos, a exemplo de Castela e Leão que dispõem de Diretrizes de Ordenação em âmbito sub-regional, Planos e Projetos Regionais e ainda Planos de Ordenação de Recursos Naturais (IBAÑEZ, 2007). Em Murcia, seguindo com as exemplificações, destacam-se as Diretrizes Regionais de Ordenação Territorial em nível mais amplo, de natureza geral e dirimindo conflitos relativos a ações incidentes na globalidade do território da Comunidade Autônoma; em segundo plano, Diretrizes Sub-regionais (Comarcais), incidindo sobre uma superfície menor e, em terceiro lugar, Diretrizes Setoriais de Ordenação Territorial, regulamentando o efeito de atividades setoriais, em âmbito mais reduzido.

Há, portanto, modelos diversos de estruturação de instrumentos, e uma gama de planos temáticos, tais como Planos Setoriais de Ordenação de Transportes, Gestão de Resíduos, Meio Natural, Reconversão Industrial, e outros (IBID.). O conteúdo desses planos vai sendo precisado, na medida em que se aproxima de superfícies menores de incidência: planos genéricos e diretrizes

estratégicas gerais vão sendo abandonados, dando lugar à abordagem de situações concretas. Na Espanha, a legislação garante que instrumentos de ordenamento territorial sejam documentos passíveis de implementação desde a data de publicação oficial.

Essa hierarquia nem sempre foi situação consagrada, restando grande carga de responsabilidade às administrações locais e a prefeituras quanto à ordenação territorial que, historicamente, foi confundida com o planejamento regional e municipal, e é evidente que articular competências espaciais de Comunidades Autônomas e municípios, por exemplo, configura um conflito. Essa interação e relacionamento de níveis de gestão necessita que não se invada diferentes âmbitos de atuação, e não resta dúvida que a autonomia municipal deve ser respeitada, e a participação das prefeituras na elaboração do planejamento territorial vem se impondo como um meio para que a coordenação e a colaboração mútua de distintas competências possa se tornar uma realidade.

Uma importante questão relativa à vinculação entre planos e ordenamento territorial é que esse relacionamento não ocorre exclusivamente por ações legais e regulação, sequer se resolve mediante a exclusiva aplicação de instrumentos jurídicos formais. Pautam-se na crença fundamentada em debates de alcance internacional, que embasam ações de articulação entre ordenamento e planos urbanísticos, na sustentabilidade e na necessidade de equilíbrio territorial. Apoiando-se no anseio socialmente legítimo de promover esse equilíbrio, estabelecem um ideário ético, exigindo idoneidade na aplicação dos instrumentos de planejamento. Por meio dessa prática, procura-se regular a relação campo e cidade, ao considerar o espaço em suas escalas local e supralocal, econômica e ambiental, procurando intervir e assim regular eventuais desequilíbrios acarretados pelo desenvolvimento urbanístico.

Ao se apoiar no fato de que encarna objetivos e meios dignos e valorizados hoje pela sociedade, o ordenamento territorial não somente guarda natureza técnica, mas ética, na medida em que se apresenta como um instrumento capaz de evitar os desvios causados por desequilíbrios e tensões das gestões municipais, frente à clivagem entre plano e realidade, entendida como atuação imobiliária. Não se penaliza o mercado imobiliário como agente de produção do espaço, sequer se realiza uma crítica ingênua, mas atenta-se para que a desarticulação muitas vezes verificada entre o mercado e a regulação de planos urbanísticos pode produzir ocupações de solo cuja intensidade é um fator de desequilíbrio ambiental, por exemplo. A articulação entre o ordenamento territorial e escalas locais e sub-regionais vem sendo utilizada como metodologia de expansão de escalas de planejamento. Essa articulação se enuncia como mecanismo de correção de possíveis desvios e exercício setorial de gestão no marco da ocupação e transformação de usos do solo.

No entanto, a questão de precisar o grau e o conteúdo vinculante é central, e vem sendo debatida e dirimida na Espanha, pois, como critério material, diferentes graus de vinculação são propostos e possíveis. Dessa maneira, formas concretas de vinculação são matizes de uma lei geral, conforme a Comunidade Autônoma e as administrações municipais envolvidas. Fala-se, nesse sentido, de

vinculação plena, básica ou orientadora (IBAÑEZ, 2007), diferenciando entre vinculação estrita e outras de caráter básico, deixando às administrações municipais liberdade de escolher caminhos de desenvolvimento. Essa orientação permite distinguir entre situações específicas, regulamentando diversos casos de relacionamento entre ordenamento territorial e planos urbanísticos.

Importante lembrar que instrumentos de ordenamento territorial podem classificar solo, o que geralmente é da competência urbanística. Classificar solo em uma escala superior é interessante, ao pensar que se pode distinguir entre solo urbanizável e não urbanizável. Essa classificação procede quando se almeja um sentido maior de equilíbrio territorial, pois se atinge um significativo estágio de regulação no que diz respeito à paisagem e ao meio ambiente, ou ainda, às infraestruturas. Assim, o solo não urbanizável é questão fundamental aos planos de ordenamento territorial, e também se deve ponderar que a incidência de regulação derivada de planos de ordenamento territorial é uma motivação para tornar ágeis as competências locais, e para dirimir e regular o solo urbanizável ou urbano, tratando-se de mecanismo de diluição de um micro poder acumulado por instâncias locais.

Mas, delegar ao ordenamento territorial a prerrogativa de solução a todos os problemas de desequilíbrio advindos do planejamento é também questionável, e se deve observar que há consideráveis resistências à implantação do modelo. A necessidade de meios de compensação e equilíbrio do sistema de vinculação, em benefício das entidades locais, é clara, exigindo definição metodológica para: precisar o grau concreto de vinculação; definir também o nível de participação adequada dos municípios na elaboração dos planos de ordenamento; e ouvir os municípios quando da execução de obras públicas que os afetem.

Ademais, planejar globalmente região, sub-regiões e municípios pode integrar a gestão de distintos usos e tipos de solo: possibilita também transferir contrapartidas financeiras ou mais-valia a tipos de solo e escalas distintas. Assim, essa transferência pode funcionar como meio para melhor atingir fins urbanísticos e regionais, ao mesmo tempo, reclassificar solo não urbanizável convertendo-o em urbanizável, e vice-versa, dotando um determinado espaço de maior incidência de efeitos advindos da gestão integrada. É possível também transferir recursos oriundos de contrapartidas, tais como mais-valias denominadas "cotas de sustentabilidade", destinando-as à melhoria e à preservação de entornos naturais e urbanos, gerindo solos não urbanizáveis e urbanizáveis e patrimônio público de solo, bem como implementação de infraestruturas. Esses recursos lastreiam um fundo público que, no caso da Comunidade de Valencia, denomina-se Fundo de Equidade Territorial (IBAÑEZ, 2007). Esse fundo visa a ações de sustentabilidade e à promoção da qualidade de vida, sendo destinado a programas e projetos que os põem em prática, no objetivo de alcançar coesão social e territorial.

Esses programas se fundamentam na ideia de equidade, entendendo-se por essa ideia a riqueza gerada pela racionalização e planejamento do território, bem como pela sua distribuição à finalidades que abrangem qualidade de vida e desenvolvimento sustentável. Essa distribuição equitativa da riqueza tem por objetivo a diminuição das desigualdades de nível de desenvolvimento, sobretudo

nas regiões menos favorecidas, proporcionando recursos financeiros destinados a projetos de natureza meio ambiental, e a outros relativos às redes de infraestrutura.

A formação dessas redes é crucial, inclusive para a gestão territorial, mediante indicadores de consumo de recursos em nível regional, como água, energia, solo e emissão de contaminantes. Sua existência pode determinar que municípios exerçam competência de planejamento urbanístico levando em conta limites e valores territoriais, naturais, paisagísticos e culturais, dentro de fronteiras do termo municipal. Redes dessa natureza servem ainda para que os municípios contribuam para o controle de gastos de recursos e emissão de contaminantes, dentro de limites fixados pelos planos de ação territorial.

Enfim, a vinculação entre ordenamento territorial e planejamento em nível regional e sub-regional, incluindo o âmbito urbanístico municipal, é hoje uma estratégia adotada, visando à equidade e à coesão territorial e social. Por sua familiaridade com temas ambientais, e de preservação do patrimônio natural e cultural e em razão dos objetivos de produção e distribuição da riqueza regional de maneira equilibrada, consiste em política e técnica amparadas por pressupostos tais como o desenvolvimento justo e equânime do território e por uma ética, que se baseia em direcionar o desenvolvimento de forma a evitar abusos e distorções, concentrações de riqueza e ações predatórias ao meio ambiente. Visa, por esses motivos, à sustentabilidade.

A ocupação imobiliária da costa catalã e a interveniência do planejamento de múltiplas escalas

A costa litorânea catalã é uma faixa estreita de difícil aproveitamento edilício, que se estende por 670 quilômetros. Nos últimos cinquenta anos, Barcelona exerceu forte atração sobre todo o território da Catalunha (GALIANA; VINUESA, 2010), promovendo um assentamento litorâneo da população, à maneira de outras regiões espanholas, como Valência e Ilhas Baleares.

Esse movimento populacional e explosão imobiliária remontam aos efeitos da industrialização, da modernização agrícola e da expansão progressiva do espaço econômico ao território regional (ibidem), que se iniciou ao longo do século XIX prosseguindo na primeira metade do século XX.

A ocupação da faixa litorânea, no entanto, acirrou-se de forma exponencial nos últimos cinquenta anos, decorrendo do processo de metropolização. Em uma primeira fase, desde os anos cinquenta aos setenta do século XX, a metropolização foi responsável por constituir uma área urbana que concentrou população e atividades econômicas em Barcelona e respectiva região metropolitana, de que fazem parte mais de trinta municípios em conurbação.

A região metropolitana de Barcelona em 1975 abrigava, em 2,2% do território do País, 52,6% da população catalã (op. Cit.). A década de oitenta viu aprofundar uma significativa expansão da ocupação territorial metropolitana, acompanhada de urbanização dispersa (REIS FILHO, 2006). Ao mesmo tempo,

presenciou-se um processo de transformação sem precedentes, seguido de intensa urbanização. Apesar do decorrente crescimento econômico verificado, a ocupação imobiliária da costa vem fragilizando o entorno natural e os valores ambientais, podendo-se observar a dilapidação dos recursos e do patrimônio natural naquela faixa litorânea (GALIANA, VINUESA, 2010).

A fim de enfrentar a voracidade da ocupação da costa, a Comunidade Autônoma da Catalunha investiu em novos instrumentos de planejamento e na vinculação de planos urbanísticos e planos supramunicipais, e para a região da costa afetada, planos de ordenação dos espaços litorâneos. A metodologia de vinculação é por isso bastante recente, bem como sua aplicação, e revela potencialidades, limites e caminhos de inovação do planejamento.

Nas últimas três décadas, com a metropolização catalã atingindo patamares rivais com o de outras metrópoles na Espanha, a Região Metropolitana de Barcelona ocupa hoje um território de aproximadamente 10% da superfície da Catalunha, abrigando 70% de sua população e postos de trabalho (IBID.). Os municípios costeiros conurbados atingiram grande concentração populacional acompanhada de crescimento imobiliário (Maresme e Garraif, por exemplo), que modificou o tamanho e as características dos assentamentos anteriores.

A emergência e consolidação da atividade turística no litoral catalão é outro fator de atração para a dinâmica imobiliária, acirrada pelo fenômeno da residência de férias (segunda residência), o que corresponde a que um terço de todo parque residencial se destine a usos distintos da residência principal (op. Cit.).

À segunda residência soma-se a expansão das atividades hoteleiras, ocupando a faixa litorânea e consumindo o já escasso solo urbanizável dessa região. Esse processo fez com que hoje dois terços da população catalã viva em uma faixa de vinte quilômetros ao longo da costa, e 75 municípios costeiros abriguem 45% da população. Quase metade da frente litorânea está urbanizada, apresentando contínuos urbanos ininterruptos, como em Maresme, em El Barcelonés, El Garraif e outros municípios. A questão é que a prosseguir nesse ritmo, a ocupação da costa certamente acarretará danos e comprometimentos ao ambiente natural, aos valores paisagísticos e também à eficácia funcional do litoral, advindo também perdas para o setor turístico.

Pelas razões apresentadas, o Governo da *Generalitat de Catalunya* pôs em marcha a elaboração de um Plano Diretor do Sistema Costeiro (2004), renovando profundamente os instrumentos de planejamento e gestão do território, com o objetivo de resgatar o desenvolvimento sustentável e ao mesmo tempo ordenar a expansão urbanística. Esse plano é parte de uma política renovada de vinculação do ordenamento territorial e desenvolvimento urbanístico de municípios e sub-regiões, política, no entanto, acionada e acompanhada de vários conflitos e dificuldades, atestando que o modelo de planejamento vinculado está longe de admitir fácil implementação. Cabe, entretanto, investigar as formas reais como veio sendo posto em marcha e em que medida se apresenta como possível solução à tensa relação entre planos e mercado imobiliário.

Desde a década de oitenta do século XX, com o restabelecimento democrático na Espanha, o planejamento urbanístico de escala municipal recebeu

grande impulso na Catalunha. O que estimulou esse tipo de gestão em vários municípios, como Barcelona e Gerona, cujos procedimentos e metodologia atraíram a atenção de estudiosos no mundo todo. Ao mesmo tempo, os avanços no campo do planejamento e do ordenamento territorial foram bem mais modestos, e apesar de a legislação desde essa década prever a elaboração de um Plano Territorial Geral, esperou-se até 1995 para que um plano dessa natureza fosse aprovado. A aprovação deveria ter sido seguida da elaboração de sete Planos Territoriais Parciais, mas, desses, somente um (*Terra de l'Ebre*) foi realmente aprovado em 2001, e sob pressões de movimentos sociais, motivados pelo possível transborde das águas do rio Ebro a áreas próximas. À época, pouco se havia avançado em planejamento supramunicipal, à exceção do Plano Geral Metropolitano de Barcelona (1976).

A falta de instrumentos de planejamento em nível supramunicipal se enfrentava com a metropolização, com a urbanização dispersa em curso, e a necessidade de prover infraestrutura de mobilidade, bem como proteção de espaços livres e planejamento da ocupação residencial. Diante dessa situação, em 2004 a *Generalitat* cria o Programa de Planejamento Territorial, com o objetivo de que este pudesse orientar a urbanização (GALIANA; VINUESA, 2010).

Os critérios adotados para o planejamento territorial foram impulsionar a compacidade, a complexidade e o caráter integrado de gestão, sob a justificativa de que essa vinculação poderia ser responsável por compatibilizar a urbanização com as redes de comunicação, a eficiência da prestação de serviços, a coesão social, preservação da paisagem e do patrimônio natural, com gestão de recursos ambientais (IBID).

Comprometia-se assim o governo daquela Comunidade Autônoma a elaborar, no período de 2003 a 2007, seis planos territoriais parciais e rever o existente. Após aprovação dos planos inconclusos, e também de três Planos Diretores Territoriais de alcance comarcal¹, todos eles dirimiram sobre temas fundamentais, a saber: o sistema de espaços abertos, concebido como uma malha de espaços conectados, funcionando como estruturadores do território, incluindo nestes solos as atividades agrícolas, pecuárias e florestais (espaços de interesse natural, entre os quais se encontram as áreas litorâneas); o sistema de assentamentos urbanos, para o qual se propunha um desenvolvimento fundamentado em compacidade e coesão, mas prevendo a rede urbana, enquanto sistema nodal articulador de atividades e serviços; e por fim, o sistema de infraestrutura e mobilidade, correspondente ao traçado das redes ferroviárias, rodoviária, a fim de que, com seu potencial amplificado, pudesse servir à rede urbana (op. cit.).

Tais planos territoriais foram concebidos de maneira vinculada ao planejamento urbanístico, dirimindo sobre solos urbanizáveis e não urbanizáveis e estratégias de desenvolvimento para os núcleos urbanos. Para estabelecer de fato

³ Comarcas na Espanha são sub-regiões administrativas que integram as Comunidades Autônomas. No caso das Comarcas de Catalunha, são regulamentadas por legislação própria e detêm Conselhos, que guardam alguns poderes específicos.

a vinculação foram criados planos de escala intermediária, situados entre os planeamentos territorial e municipal, a saber, os Planos Diretores Urbanísticos, cuja finalidade era funcionar como referência e coordenação com o planeamento dos municípios.

Dessa maneira, desde 2004, o “Departamento de Política Territorial e Obras Públicas” redigiu 35 Planos Diretores Urbanísticos, com um alcance para mais da metade dos municípios catalães. Dois Planos Diretores Urbanísticos do Sistema Costeiro integram esse rol, encontrando-se aprovados, e incidem sobre uma diversidade territorial e abordam diferentes temas.

De maneira geral, na Catalunha, Planos Diretores Urbanísticos dispõem sobre:

1. Áreas urbanas: incidindo sobre espaços urbanos consolidados ou emergentes, que se deseja desenvolver, com base no Planeamento Territorial;
2. Preservação do património: para proteger e gerir elementos de valor patrimonial, valores paisagísticos, ambientais, arquitetónicos e urbanos;
3. Comarcas de montanha: para dirimir o desenvolvimento das comarcas que sofreram transformações por pressões imobiliárias e urbanísticas, a fim de que tais transformações não ponham em risco o ambiente;
4. Áreas residenciais estratégicas: 12 planos para mobilizar solo para habitação de proteção oficial, atuando sobre e definindo setores de solo urbanizável;
5. Grandes infraestruturas: para dirimir sobre os eixos ferroviários não radiais (perimetral ferroviária metropolitana, por exemplo);
6. Sistema costeiro: dois Planos (*op. Cit.*).

É interessante observar a definição do teor e da escala de abrangência dos Planos, articulando conteúdo e forma de intervenção: decide-se tanto a estratégia como a tática, definindo-se urgências e escalas de atuação. Cabe lembrar ainda que perante a necessidade de aprovar os Planos, a *Generalitat* aprovou substantiva legislação em cinco áreas: urbanismo, reabilitação urbana, infraestruturas, paisagem e informação geográfica (GALIANA; VINUESA, 2007).

No caso do Plano Diretor Urbanístico do Sistema Costeiro (PDUSC), seu principal objetivo foi preservar da urbanização grande parte dos espaços da costa que ainda se encontram não urbanizados, cuja proteção advém de um documento expressamente vinculante em relação ao planeamento municipal.

Os objetivos desse planeamento vinculante são evitar contínuos edificados que pudessem ocupar a costa; preservar espaços costeiros por seus valores paisagístico e natural; preservar um meio ambiente frágil e assegurar ecossistemas terrestres e marítimos; e, por fim, gerir o espaço litorâneo, entendendo-o como recurso essencial ao desenvolvimento econômico em geral (IBID.). O PDUSC opera sob determinação de um princípio de hierarquia normativa, com a obrigação de rever ou adaptar o planeamento urbanístico dos municípios à luz do Plano Diretor. Partindo das categorias de solo vigentes no planeamento municipal, estabelece

para cada uma delas novas regulações, tais como: se o solo é não urbanizável e já se encontra sob proteção do Plano de Espaços de Interesse Natural, permanece na mesma condição; se é solo não urbanizável sem essa proteção, passa à categoria de solo não urbanizável costeiro; solo urbanizável não delimitado passa a solo não urbanizável costeiro; trata-se de solo urbanizável delimitado e, se este dispuser de planejamento parcial aprovado, será executado conforme essas determinações; se não for delimitado, será objeto de estudo pormenorizado que funciona como base para a decisão se é conveniente ou não seu desenvolvimento urbanístico (op. Cit.), decidindo-se ou não por diretrizes de ordenamento; se for solo urbano, mantém-se esta qualificação, em caso de solo urbano consolidado ou não.

Como se pode perceber, a metodologia consta de flexibilidade em atribuir qualidades e criar e recriar categorias de uso do solo, incluindo na categoria “solo não urbanizável costeiro” uma boa parte do solo não urbanizável comum, transformando as possibilidades e formas de gestão e controle da ocupação do solo, ao estabelecer a rede de vinculação entre níveis de planejamento. Assim, ao vincular planejamento urbanístico e ordenação territorial, a relação estabelecida funciona como um sistema interligado de níveis, a partir do qual o planejamento urbanístico municipal não pode alterar seu regime e deve acolher as decisões e categorias criadas a partir da rede decisória.

O fato de se haver determinado a categoria solo urbanizável delimitado, não dispendo, todavia, de planejamento parcial aprovado foi de grande importância, pois isso exigiu o estudo de setores urbanizados a fim de verificar a coerência relativa aos objetivos gerais do Plano, bem como preservar vários setores, e adequar outros às necessidades ambientais e paisagísticas ditadas pelos níveis de ordenamento territorial que integram a rede de planos. Entre as exigências a atender, encontra-se: a realização de estudos paisagísticos que permitam boa integração dos setores urbanizados ao entorno construído; a reserva de terrenos e de faixas livres de acesso ao mar; e o agenciamento de zonas verdes preservadas junto à linha costeira (GALIANA; VINUESA, 2007).

Outra prática advinda do PDUSC é a delimitação das chamadas Unidades Territoriais de Regulação do Solo Costeiro (UTR), a cada um das quais se atribui usos e características determinadas, identificando-se vários âmbitos classificados como tal. O PDUSC classificou as UTR em cinco modalidades, dentre as quais se encontram, por exemplo, as UTR-1 (UTR de Solo Costeiro), qualificadas como áreas que, por seu valor intrínseco ou capacidade de conexão com o interior, admitem usos que preservam a natureza rústica desses espaços, proibindo-se quaisquer outros usos que descaracterizem essa natureza (IBID.).

O Plano estabelece ainda magnitudes urbanísticas básicas, quantificando as superfícies disponíveis de cada uma das categorias de solo, possibilitando, por exemplo, ao somar as superfícies de Solo Urbanizável Delimitado e não delimitado, mais a área de Solo Costeiro Especial (UTR-CE – superfícies costeiras deixadas disponíveis ao planejamento urbanístico municipal, que pode aí edificar, se decidir modificar seu regime e incorporá-los ao processo urbanizador), estimar o potencial de habitações edificáveis na faixa litorânea, conforme suas definições.

Considerações finais

O processo descrito esclarece a necessidade de os instrumentos de ordenação e planejamento territorial adquirirem flexibilidade a ponto de inovar-se, frente às transformações intensivas que experimenta o território contemporâneo, em suas várias escalas. Essa adaptação constante é um meio de alcançar o bem-estar das gerações atuais e futuras, o que fundamenta uma preocupação eminentemente ética, pautada em valores tais como a sustentabilidade e a importância social de interveniência do fator ambiental no processo de planejamento, que se interpõe como máxima de orientação nos dias atuais. Trata-se de instrumentos legais e de planejamento, propriamente (Planos) mediante os quais a sociedade poderá obter meios para corrigir processos e tendências de expansão e de crescimento espontâneas, ou de fluxos e dinamismos de setores que agilmente se reproduzem em uma velocidade bem mais rápida do que a de intervenção, característica do planejamento. Um desses setores que atua transformando o território e que admite uma temporalidade própria de ação é o mercado imobiliário, que atende hoje às lógicas de interesse privado e realização do capital na forma de ativos imobiliários, proporcionados pelo aporte de um fluxo financeiro de natureza global.

Esse fenômeno é recorrente, atingindo metrópoles em escala mundial, e incidindo em áreas urbanizadas sob forte pressão especulativa e edilícia, de que é exemplo a zona costeira da Catalunha, que foi objeto de análise.

O que se observa e se anuncia hoje como modelo e metodologia de planejamento é a interposição de instrumentos de ordenação do território que tenham a capacidade de obstaculizar os efeitos de uma urbanização dispersa, e da especialização funcional e seletiva que incide no território urbano e metropolitano, na forma de centralidades monofuncionais, produto da ação predatória e intensiva da ação do mercado imobiliário.

Um planejamento capaz de vincular escalas e interpolar valores e princípios de planejamento e ordenação, de forma a retirar de uma única escala o papel decisório na ordenação territorial, se assoma como metodologia de grande interesse, evitando a segregação que resulta da monofuncionalidade e de decisões de planejamento que se atém exclusivamente a um determinante ou conteúdo; como exemplo, pode-se citar a proliferação de edificações sem qualquer outro vínculo com a qualidade ambiental e da paisagem.

Esse fenômeno não é exclusivo da região da costa catalã, reproduzindo-se onde quer que o mercado imobiliário atue de maneira descolada de planos e projetos, como por exemplo, segue ocorrendo em São Paulo em áreas de intervenção urbanística de operação urbana, nas quais se assiste à reprodução de uma pauta de transformação de solo em grande parte fundamentada na expansão da construção, por se deixar levar pela defasagem entre a velocidade da construção civil ainda divorciada do *time* de realização de outros valores e prescrições dos planos, existentes, mas realizados de maneira parcial e morosa. O

que se quer chamar a atenção aqui é que essa clivagem não é um fato inusitado ou exclusivo de São Paulo ou da área da costa catalã, mas é fruto de uma dinâmica recente de expansão imobiliária e de crescimento urbano como fenômeno global que o planejamento vinculado à ordenação territorial se propõe enfrentar.

Sob esse modelo, o planejamento urbanístico desempenha papel crucial, por estar bem próximo à implementação de características singulares do território, concretizando-as e funcionando como escala de grande importância ao processo de planejamento vinculante. Claro está que, para concretizar de maneira integrada um território sinérgico e interdependente, o âmbito municipal é insuficiente para enfrentar as lógicas em curso que fazem por transformar o território hoje. O caso exemplificado da costa catalã deixa patente as limitações intrínsecas a cada uma das escalas isoladas, exigindo renovação de instrumentos e metodologias de planejamento. A superação de entraves à sinergia proposta, do ponto de vista cultural e legal, articulando níveis não apenas de escala mas institucionais é certamente um desafio, que apenas começa a ser enfrentado.

O desafio solicita elaborar instrumentos e meios de planejamento supramunicipal, desafio esse proposto pela complexidade crescente do território a planejar, sua dispersão, e também complexas relações sociais e econômicas que nele se desenvolvem.

Uma ordenação territorial praticada sob este olhar procura a expressão no espaço da articulação da política econômica, social e ecológica, visando a toda a sociedade, procurando especializar-se para bem realizar esse intento. Há nessa nova prática um conteúdo interdisciplinar implícito, que compreende o urbanismo e o ordenamento do território como ações e disciplinas solidárias, procurando aproveitar o caráter científico e técnico presente nessa parceria, ao mesmo tempo científica, técnica e política, articulando por isso uma ação interdisciplinar e global. A ambição de contemplar várias escalas em uma situação de grande complexidade e diferenças, tais como a vivenciada pelas cidades e metrópoles contemporâneas, convida ao pensamento regional e sub-regional, exigindo instrumentos suficientes para estabelecer a vinculação necessária, mediante a criação e recriação sistemática de categorias e instrumentos, diretrizes e projetos, formas de uso e ocupação de solo e seus âmbitos de implementação. Uma prática de planos vinculados em diversas escalas tem por objetivo definir usos e ocupações de solo capazes de preservar a paisagem e o ambiente naturais, pois planos e instrumentos são vinculados não somente como "cascata ou hierarquia de planejamento", mas sim prevendo a implementação sinérgica e simultânea, a fim de atuar em uma dimensão efetivamente global.

Essa é também uma prática interdisciplinar, incorporando diversos planos urbanísticos isolados que ainda permanecem hoje muitas vezes nesta condição, e compatibilizando fins e objetivos para atingir uma ordenação sustentável e equilibrada, elevando a sinergia de recursos econômicos e sua distribuição, e aumentando a eficácia de seu aproveitamento.

Planejar integradamente da forma apresentada é um meio para articular disposições gerais que dirimem, sobretudo, sobre espaços abertos, assentamentos e infraestruturas para o conjunto de um território, urgindo para isso ordenamento

territorial. No entanto, são também necessários instrumentos de planejamento supramunicipal de caráter urbanístico, pois, em sua ausência, não há diretrizes concretas para planejar setores ou áreas submetidas ao processo de urbanização.

A delimitação e quantificação de superfícies ou extensos de incidência dos planos são de grande importância, a fim de consolidar a metodologia de planejamento vinculante, especificando áreas que apresentam problemas a exigir abordagem sistêmica, como foi exemplificado pelo processo de planejamento da faixa costeira catalã. Objetivos e soluções previstas orientam essa delimitação e recriação dos âmbitos a planejar, não os submetendo exclusivamente a fronteiras administrativas, o que flexibiliza a "região" e a gerencia sob imperativos pragmáticos que devem ser devidamente considerados e sistematicamente avaliados. Isso evidencia a limitação intrínseca ao planejamento municipal que, diante de uma lógica integrada, não se demonstra suficiente para se atingir os objetivos de controle e distribuição equitativa de bens e recursos no território.

Uma questão importante relativa à metodologia proposta reafirma que é interessante abordar o território com instrumentos diversos, pois a pluralidade de situações não é compatível com soluções homogêneas. Essa diversidade do território se apresenta como desafio e a maneira como vem sendo enfrentado revela a elaboração de temas estratégicos, e a determinação de táticas-chave, que se apresentam nos enunciados de categorias implícitas aos planos, tais como preservação do ambiente natural e do solo não urbanizável, do patrimônio edificado e urbano, definição setorial de atividades econômicas e intervenções infraestruturais.

A metodologia implica ainda superar conceitos e abordagens ultrapassadas de planejamento, pois a aplicação de planos diversos em múltiplas escalas depende inovadoramente de realizar vários desses planos ao mesmo tempo, em outras palavras, abordar um mesmo território, como o da costa catalã estudado, de várias formas e em várias frentes, com planos distintos, indo desde o nível de ordenamento territorial supramunicipal até o plano diretor urbanístico. Trata-se de instrumentos interatuantes e que se condicionam uns aos outros.

Um plano, por outro lado, não trata de elaborar uma "imagem total final", a dotar um território de uma solução plena e imutável, mas se define como articulador de um processo, estabelecendo regras e diretrizes para fazer valer princípios sociais, ambientais e econômicos; por assim dizer, definem esses mencionados instrumentos uma "ética" do território e de sua gestão. O plano não supre apenas valores de fundo, mas orienta uso e gestão territorial, possibilitando a atuação de grande número de atores. Ferramentas de gestão de paisagem, patrimônio e infraestruturas são necessárias, para que planos possam levar a efeito a vinculação prevista entre ordenação territorial e âmbito municipal, vinculação essa que prevê a proteção do solo. Recursos para a gestão dos solos não urbanizáveis são também necessários, como o Fundo para a Gestão de Solo não urbanizável do sistema costeiro.

A articulação entre planos depende de acordo entre governos de níveis institucionais distintos, de diálogos entre administração pública e agentes sociais,

econômicos em cada âmbito envolvido, requerendo vontade política e empenho de todas as partes.

Referências

- BOURDIEU, Pierre. A economia das trocas simbólicas. São Paulo, EDUSP, 1998.
- DOWBOR, Ladislau. "Política nacional de apoio ao desenvolvimento local". Disponível em <http://dowbor.org/artigos.asp>, março de 2009. Acessado em 15 de dez. 2009.
- FOLLEDO, Manuel. "Raciocínio sistêmico: uma boa forma de se pensar o meio ambiente". In: Ambiente & Sociedade. Ano III, no. 6/7, 1º./2º. Semestre de 2000.
- FOUCAULT, Michel. As palavras e as coisas. São Paulo, Martins Fontes, 1999 [a].
- GALIANA Luis; VINUESA, Julio (coord.) Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio. Madrid, Editorial Síntesis, 2010.
- IBAÑEZ, Santiago González Varas. Urbanismo y ordenación del territorio. 4ª. ed., Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- JIMENEZ, M. "Gomez culpa de la crisis a las entidades y al banco de España. La crisis del euro. Los problemas del sector financiero". In: EL PAÍS, 19 de Julho de 2011.
- LOPES, Carlos; SACHS, Ignacy; DOWBOR, Ladislau (orgs.). "Crises e oportunidade em tempos de mudança", em Crises e oportunidades. Uma agenda de mudanças estruturais. São Paulo, Instituto Paulo Freire e Banco do Nordeste, 2010.
- MENDES, Rafael. "Más permiso para ocupar el litoral", em "El País", 12 de julho de 2012.
- ONU (Organização das Nações Unidas). Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório Brundtland, 1987.
- POZENATO, José Clemente. "Algumas considerações sobre região e regionalidade". Disponível em http://www.ucs.br/ucs/tplInstitutosecirs/institutos/memoria_historica_cultural/ecirs/artigos/artigo_pozenato.pdf, acessado em 24 de fevereiro de 2010.
- RANDOLPH, Rainer. "Sociedade em rede: paraíso ou pesadelo? Reflexões acerca de novas formas de articulação social e territorial das sociedades". In: GEOgraphia, Ano 1, no. 2, 1999.
- REIS FILHO, Nestor. Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. São Paulo;, Via das Artes, 1ª edição, 2006.
- SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo, Ed. Vértice, 1986.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Cia. das Letras, 2008.

VALLS, Álvaro L. M. O que é ética. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. Ética. São Paulo, 16ª. edição, Civilização Brasileira, 1996.

Artigo recebido em 1º/03/2012.

Aprovado para publicação em 24/07/2012.

Sobre os autores:

Eunice Helena S. Abascal

Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie - Rua Itambé 45 Higienópolis - São Paulo - SP – Brasil. CEP: 01239-001.

E-mail: eunice.helena@terra.com.br

Carlos Abascal Bilbao

Arquiteto e Urbanista, Mestre em Ciências Sociais pela Escola Pós-Graduado de Ciências Sociais da FESP SP.

Praça da Árvore, 208 - Praça da Árvore - São Paulo, SP – Brasil. CEP: 04142-000

E-mail: eunice.helena@terra.com.br