



Workshop e-Planning, Brasília, 22-24/06/2015

NOVAS QUESTÕES URBANAS, NOVOS DESAFIOS AO PLANEAMENTO – ESCALAS, MODELOS E CULTURAS

João Cabral

jcabral@fa.ulisboa.pt

CIAUD, Faculdade de Arquitectura, Universidade de Lisboa

O objetivo desta apresentação é discutir as relações entre processos e formas de urbanização (e de suburbanização) e o papel do planeamento e da governança das cidades, regiões urbanas e áreas metropolitanas, num quadro de grandes transformações e interrogações sobre o papel das cidades e do urbano e da necessidade de articular e compatibilizar níveis de decisão e formas de organização para uma gestão democrática e participativa. A apresentação centra-se em debates à volta de três áreas que se consideram críticas para o entendimento das mudanças e dos desafios que se colocam hoje ao planeamento urbano e territorial: a) a(s) escala(s) para a intervenção do planeamento; b) os tipos ou modelos de planeamento, e c) o(s) processo(s) de planeamento e de governança.

As novas questões urbanas e os novos desafios ao planeamento

A questão urbana deve ser hoje entendida na relação problemática entre processos de urbanização e o papel do planeamento, em que escalas territoriais, recursos estatais, capacidade fiscal e estratégias políticas estão a ser redesenhadas a nível mundial ao mesmo tempo que os imperativos para acumulação de capital são cada vez mais globais, seletivos e discriminatórios.

Por outro lado, como refere David Harvey em “*the right to the city*” (New Left Review, 53, 2008), a questão da cidade em que queremos viver não pode ser separada do tipo de sociedade e valores que procuramos e, neste sentido, o direito à cidade é também o direito à possibilidade e à capacidade de influenciar e mudar, coletivamente, e não individualmente, o processo de urbanização.

No presente quadro de liberalização da economia, a importância do planeamento urbano e territorial como garante da função social da propriedade e da ecologia dos territórios é, porém, um tema controverso.

Na Europa, as abordagens institucionais e do planeamento aos problemas de desenvolvimento das cidades e das regiões urbanas variam. Todas elas partilham, porém, o mesmo interesse na crescente importância do papel do nível local, expresso a dois níveis:

- a) Por um lado há uma tendência para um maior conservadorismo ao nível político e para uma descentralização das políticas territoriais com flexibilização de regras e privatização de competências na tentativa de responder à crise fiscal do Estado;
- b) Por outro lado, em linha com as diretivas da União Europeia de promover a coesão territorial e uma utilização mais eficiente dos dinheiros públicos, os programas de desenvolvimento dão maior ênfase às políticas de base territorial e às abordagens do nível local (*place-based*).

Para enquadrar as mudanças e os desafios que se colocam a um planeamento que garanta um papel na criação de uma sociedade mais sustentável e equitativa, três áreas críticas podem ser identificadas:



- a) A escala e jurisdição na intervenção do planeamento;
- b) O modelo de planeamento com vista à sua adequação e eficácia;
- c) O processo de planeamento e de governança.

As escalas e jurisdição na intervenção do planeamento

A questão da escala está associada:

- Às transformações ao nível do papel do Estado como principal fator de regulação do desenvolvimento;
- Às relações entre o planeamento e a competência e a capacidade em garantir o sistema de regulação e a representação democrática;
- Às relações entre divisões administrativas e o sistema de regulação e os critérios para o investimento público que justificam o zonamento e o planeamento do uso do solo;
- À reestruturação das jurisdições territoriais e ao imperativo para a adoção de sistemas e abordagens mais flexíveis e colaborativas de forma a ultrapassar as incertezas dos sistemas de mercado.

O desafio é o de adequar o sistema de planeamento para responder a agendas para o desenvolvimento que exigem mudanças e abordagens ao nível local que as reformas institucionais por si só não conseguem enquadrar. No entanto, o foco numa abordagem territorializada e de informação de base local é um requisito que só pode ser avaliado no lugar e na prática. Por um lado são necessárias mudanças, de um planeamento regulador centrado no uso do solo para um planeamento do desenvolvimento territorial o que significa a adoção de uma abordagem mais interpretativa ao nível das transformações e das suas consequências. Por outro lado, a mudança e adaptação às dinâmicas territoriais exige novas abordagens integrando espaço e lugar como objetos do planeamento, e promovendo a coordenação horizontal e criação de condições para a ação e a programação através de sistemas colaborativos.

O modelo de planeamento

A questão do modelo de planeamento e da sua adequação para a eficácia do planeamento remete para três abordagens e tradições:

- a) Planeamento e planear como visão em que o foco é na mudança social representada nomeadamente pelos utópicos, tanto do princípio do século XX como do século XXI;
- b) Como instrumento de regulação urbana em que o foco é no controle do uso do solo e na sua regulação;
- c) Como estratégia de intervenção em que o foco principal é na viabilidade económica

O que vemos hoje, em resposta a diferentes solicitações com diferentes abordagens, é uma proliferação de modelos de planeamento e de conceitos, de escalas territoriais e objetivos, ou cópias de experiências, bem ou mal sucedidas, sob o nome de *'masterplans'*, planos estratégicos ou *'projectos urbanos'*, enquadrando diferentes e variadas escalas e contextos territoriais utilizando nomes e conceitos *'fuzzy'* que refletem as presentes contradições e mudanças. Independentemente dos modelos ou nomes adotados ou a adotar, num cenário dominado pela financialização do espaço para o qual novas formas de cooperação e de compromisso entre os agentes e atores locais e o estado central são necessários, os desafios para a adoção do modelo de planeamento adequado referem-se à capacidade de articular



imperativos de flexibilidade e programação que garantam a função social da propriedade e a ecologia dos territórios.

O processo de planeamento e de governança

Os desafios em termos de escalas e de modelos para o papel do planeamento territorial acima anunciados apontam para imperativos de abordagem de base territorial e para uma articulação adequada entre normas e regras de regulação e as condições de programação da urbanização. As condições locais e concretas representadas pelo papel do modelo de governança e do modelo de planeamento, como facilitador (em vez de controlador), a ser adotado, são determinantes para garantir o acesso das comunidades à informação e à tomada de decisão.

As condições para que tal se concretize não estão, porém, garantidas à partida. Estas têm de ser construídas ao longo do tempo, resultado da resolução de conflitos e da criação de consensos, condicionadas e dependentes da forma como a evidência (ou informação) adequada é recolhida e utilizada e à sua capacidade para gerar resultados. Neste sentido, o desenho da metodologia de planeamento e da recolha da evidência necessária para entender dinâmicas, identificar opções, gerar alternativas e motivar e envolver os atores requer um adequado sistema de governança e ambiente institucional, um requisito cujo sucesso está profundamente integrado na tradição e na cultura de planeamento local.

Quadro síntese:

Critério para analisar as mudanças e os desafios do planeamento urbano e territorial

	Escalas (e jurisdições) para a intervenção do planeamento	Modelo de planeamento	Processo de planeamento e de governança
Aspeto chave	Controle da urbanização e representação democrática	Eficiência, eficácia e equidade no planeamento	Papel dos agentes para a programação da urbanização
As mudanças	Restruturação do Estado e das escalas de intervenção	Do planeamento do uso do solo ao planeamento do desenvolvimento territorial	Mediar e facilitar em vez de controlar
Os riscos	Localismo e a financialização da (sub)urbanização	Fragmentação de modelos, regras e instrumentos de planeamento	“Comunidade” como substituto das políticas públicas
Os desafios	Planeamento de base local	Articular flexibilidade e programação	Que evidência e mudança cultural?

Escalas, modelos e culturas para a ação – os desafios ao e-planning

- Ao nível das escalas de intervenção para a coesão territorial – compatibilizar as agendas globais e regionais com as agendas locais e municipais;
- Ao nível dos modelos de planeamento para *‘place-shaping’* e *‘place-making’* – articular o planeamento do uso do solo com o planeamento do desenvolvimento territorial;
- Ao nível do processo de planeamento e de governança para a programação e a ação – compatibilizar os imperativos de maior localismo e de uma gestão ao nível da *‘unidade de*



vizinhança' com os do regionalismo e da governança democrática dos sistemas municipal e metropolitano.

Em síntese, o papel do planeamento urbano e territorial num cenário de incerteza económica e de políticas neoliberais será o resultado da forma como a evidência e as abordagens interpretativas locais estão presentes ao longo do processo de planeamento, e da forma como diferentes culturas de planeamento medeiam e produzem práticas de governança para a programação efetiva do processo de urbanização, afirmando e exigindo '*o direito à cidade*'.