

ESPAÇO REGIONAL E PLANEJAMENTO *

PROF. ANTÔNIO BEZERRA BALTAR,
da Universidade do Recife

Há palavras que têm o destino efêmero das rosas do poeta. A palavra "urbanismo" é sem dúvida uma delas. Lançada, segundo Briggs, em um artigo de Clerget na "Revue Romande", no primeiro ano deste século, está hoje, pouco mais de cinquenta anos depois, inteiramente superada. O termo se referia, é verdade, a um esforço milenar das comunidades humanas mais densas de população, no sentido de dar, mais ou menos conscientemente, um pouco de ordem, de eficiência ou de beleza à acumulação de pessoas e de equipamentos decorrente da concentração do interesse de permanecer em determinadas áreas da terra e tirar partido de vantagens de sítio, de condições naturais e da própria convivência social — compondo uma forma de vida cujo quadro geográfico e sociológico se chamou de urbano. Mas o termo "urbanismo" com o significado de uma arte cívica completada pela formulação e o equacionamento dos problemas novos de higiene coletiva e de tráfego, principalmente, veio à tona no momento em que os trabalhos esparsos, de artistas, arquitetos, de técnicos sanitaristas e de engenheiros civis tiveram de ser coordenados de tal sorte que a cidade resultante, não apresentasse mais o espetáculo, cada dia agravado, de um imenso instrumento de degradação da vida humana a partir da expansão industrial e comercial desencadeada no século passado.

Foi entretanto a idéia de urbanismo, limitada a uma atitude simplesmente preventiva e muitas vezes a uma política do

* (Palestra realizada em outubro de 1954, na Escola de Belas Artes da Universidade da Bahia)

fato consumado, que rapidamente se deixou superar pelas necessidades urbanas e teve de sofrer uma dupla expansão conceitual, pela incorporação de problemas novos e pelo alargamento da base física de sua aplicação.

Problemas novos, além dos de estética, saneamento e trânsito urbano, foram-se incorporando à missão do urbanista à medida que as questões de habitação, de trabalho, de recreação e de circulação se tornaram mais complexas e por outro lado se caracterizaram mais nitidamente como problemas específicos correspondendo a funções elementares distintas e bem determinadas. O progresso de certas ciências e de certas técnicas por sua vez fornecem elementos para a solução desses problemas a partir do seu enunciado e equacionamento pelo urbanista a braços com um complexo progressivamente intrincado mas também proporcionalmente mais compreensível. Referimos à sociologia, à geografia humana e às técnicas de construção e de transporte sobretudo. Alargamento da base física que estendeu a planificação urbanística além dos limites geográficos da cidade arquitetonicamente considerada, ao se reconhecer, com maior clareza cada dia, que o organismo urbano tem uma vida de relação com o ambiente regional que o envolve, sem cuja compreensão e planificação o trabalho do urbanista se torna inoperante e inútil.

Como consequência da incorporação de questões novas ao problema do urbanista, seu trabalho se converteu numa tarefa de equipe na qual ele tem o papel de um orquestrador que fôsse ao mesmo tempo o regente do conjunto.

Assim é, desde a pesquisa prévia da realidade urbana existente, quando, a colaboração é indispensável de geólogos e de geógrafos, de historiadores, sociólogos e juristas, de economistas, demógrafos e estatísticos, de agrônomos e engenheiros, de educadores e higienistas, até ao trabalho final de proposição do plano quando arquitetos, engenheiros e paisagistas se integram em sua equipe.

Do alargamento da base física do urbanismo resultou então os problemas urbanos extrapolarem as fronteiras simplesmente territoriais da cidade e se estenderem à região circundante, caracterizada como unidade natural de planejamento.

Munford no capítulo intitulado "A estrutura regional da civilização", da sua monumental obra "A cultura das cidades" historia assim essa expansão do conceito de urbanismo:

- a) a civilização metropolitana com o seu engenho técnico e a sua organização física delicadamente articulada falhou em sua estrutura na distribuição dos benefícios que ela potencialmente comandava.
- b) uma reação compensadora se verifica: o pensamento se voltou para as realidades da vida orgânica. Isto se deu no século XVIII através dos naturalistas e dos poetas... O século XIX que sua fase paleotécnica se detivera nos processos inorgânicos de mineração siderúrgica e fabricação, entra com Pasteur e a repercussão de seu trabalho na higiene e na indústria a preocupar-se com problemas de natureza orgânica.

A reabilitação da ordem orgânica, superada desde o século XVII pelo frio universo da perfeição mecânica descrita pela física e pela astronomia, veio salientar novamente o primado da vida e a autonomia e interrelação do organismo, ensina o grande sociólogo e historiador da civilização moderna. E em seguida esclarece: "...cada organismo tem sua linha de crescimento e a da sua espécie, sua própria curva de desenvolvimento, sua margem de variação, seu modelo próprio de existência"... "cada sêr vivo faz parte da trama geral da vida". São ainda de Munford essas outras considerações "que conduzem a um ponto de partida para a investigação das causas da desagregação social e humana provocada pelo uso inadequado do meio e de seus recursos", segundo suas próprias expressões —: "os organismos, suas funções e os seus meios próprios — os povos, suas ocupações, seus locais de vida e de trabalho formam conjunto inter-relacionados".

Nessa ordem de idéias se orienta o pensamento progressivamente generalizado dos estudiosos dessa

fase da civilização. A obra de Marsh "À terra e o homem", a de Kropotkine, "Ajuda mútua", a de Huntington "Clima e Civilização", a de Patrick Geddes, "Evolução das cidades", o aparecimento da chamada "Escola de Chicago" e o da "Ecologia Humana" como ciência são, ainda segundo Lewis Mumford, marcas dessa volta ao orgânico de preferência ao mecânico como explicação dos fenômenos humanos e sociais.

Em vez de "expansão", "extensão", "progresso", "multiplicação mecânica", "fôrça", termos característicos da predominância da máquina, passa-se a falar de "crescimento", "normas", "silhuetas", "inter-relações", "associações", "implicações", "sociedades", revelando a preocupação organicista na explicação das realidades sociais e em particular da vida urbana.

Continuando com a descrição de Mumford, que vimos acompanhado dessa inflexão nos rumos do pensamento social moderno, temos, finalmente:

- c) por outro lado a expansão colonialista tendo terminado pela "descoberta" da quase totalidade da área habitável da terra, as vistas tornaram-se a voltar para aquela área que já estava na posse dos homens. O exame crítico desse episódio da história da humanidade nos mostra então que "não podemos mais deixar os solos, as paisagens e possibilidades agrícolas, fora de nossos cálculos ao considerarmos o futuro tanto das indústrias como das cidades".

Concluimos então que há muito já se encerrou a era da ocupação destrutiva em que o pioneiro chegava, via e exauria todos os recursos de cada região e daí passava a outra para esgotá-la e seguir adiante. Não há mais, quase, para onde ir nessa marcha de devastação. Temos de recuar e refazer os passos perdidos, aprendendo, região por região, a fazer inteligente e

cooperativamente o que antes fôï feito sem atender às necessidades vitais da humanidade.

Tôdas essas considerações, que fizemos seguindo um capítulo de Mumford mas que poderiam ser extraídas da obra de outros estudiosos em termos quase idênticos, revelam a região como uma realidade social dinâmica — numa perspectiva que, ainda segundo o pensador citado, foi o primeiro passo para uma política construtiva de planejamento da renovação urbana. Cita êle como exemplos: na França, pátria do regionalismo como movimento deliberado o desenvolvimento dos Alpes Francêses e de região em torno de Grenoble; na Dinamarca as Escolas de Folk, o movimento cooperativo; na Checoslováquia a criação de um estado independente, movimentos, instituições e trabalhos aparecidos sob o signo da realidade regional.

Passaremos analisar agora a região como unidade natural de planejamentô. E' fato incontestê, que a divisão política do mundo — e em particular a de cada um dos países e nações — é artificial e inadequada. As fronteiras naturais nem sempre são bem utilizadas. De quantos rios sabemos, por exemplo, que sendo legítimos traços de união entre as duas margens são usados como elemento de separação! Quanto às fronteiras "imaginárias" são por sua vez divisões arbitrárias que não resistem realmente à ocupação do território pelo homem: eis que a vida econômica e social das populações se encarrega de eliminar como realidade concreta e atuante essas linhas de separação política.

Em contraste, pois, com a subdivisão decorrente dessas fronteiras puramente políticas, os complexos regionais são marcados por características geográficas específicas e pelo equilíbrio dinâmico entre as suas partes componentes. "A região é, segundo Gottmann, "uma criação dos homens: ela não teria a maleabilidade que lhe reconhecemos através da história, se tivesse sido um dado da natureza". São portanto os complexos econômico e sócio-cultural que têm de ser considerados simultaneamente na caracterização das regiões.

As características geográficas específicas, ou melhor geoeconômicas, a que aludimos são principalmente certas proprie-

dades comuns dos solos, do clima, da vegetação, da agricultura e da exploração técnica do território e seus recursos naturais. O equilíbrio dinâmico entre as partes componentes de uma região se revela pelas mudanças compensadoras que se manifestam numa delas quando uma outra sofre alteração substancial — por exemplo o comércio externo de um produto se intensificando numa parte, quando uma indústria que o fabricava noutra parte deixou de existir, indústrias de sub-produtos aparecendo aqui, quando ali se instala uma indústria de base.

A cultura e o progresso técnico, longe de anularem as condições naturais que caracterizam uma região, as valorizam e acrescentam. As diferenças regionais não desaparecem necessariamente com a inter-comunicação que resulta dêles e podem-se tornar ainda mais nítidas pelo contraste tornado mais patente.

As fronteiras físicas da região não são, contudo, em geral, perfeitamente definidas, a não ser nos casos excepcionais de ilhas, oasis ou sitios montanhosos, entre outros.

A realidade regional se afirma pela consideração menos da periferia que do centro: tôda região está centrada em tórno de um ou mais núcleos importantes — e êsses núcleos ou centros são muito mais fáceis de identificar e definir.

Na mesma ordem de idéia de Gottmann é ainda Mumford quem afirma: "A natureza fornece os materiais; conceitual e concretamente é o homem quem projeta a estrutura; a região, tanto quanto a cidade, é uma obra de arte coletiva".

Realidade concreta — embora extremamente complexa — a região é a unidade natural de planejamento que, rural ou urbano se desenvolve segundo escalões sucessivos cujo alcance territorial tem por limites em seu conjunto, as fronteiras do complexo regional.

Realidade viva e dinâmica, a região é objeto de apropriação pelo homem para o fim de nela instaurar a vida coletiva em condições as mais favoráveis ao desenvolvimento das potencialidades humanas pessoais e sociais.

De há muito se verificou — lógica e historicamente — que essas condições não são atingidas sem um esforço racional de

previsão e ordenação. Tal esforço constitui, no seu sentido mais amplo, o planejamento.

No conceito primitivo de Urbanismo o planejamento era apenas, a princípio, esforço de embelezamento e expansão; em seguida foi trabalho de saneamento e de facilitação do trânsito — só mais tarde se fez tendência para a ordenação e a disciplina da utilização do espaço das cidades ou seja no seu sentido mais amplo: zoneamento.

Ao atingir êsse estágio e sob a pressão de diferentes problemas incorporados ao planejamento um novo conceito de espaço urbano se tinha estabelecido, que um geômetra classificaria de “n” dimensional — acrescentadas às quatro dimensões convencionais do continuum espaço-tempo outras dimensões características da atividade econômica e cultural do homem que preenche êsse espaço.

A “Carta de Atenas” — enunciado dos princípios fundamentais do Urbanismo moderno começava por essas palavras: “A cidade não é mais que uma parte de um conjunto econômico social e político que constitui a região”.

O urbanismo moderno é então técnica da organização do espaço urbano e êsse espaço compreendido não mais como o da simples localização topográfica da cidade, mas alargado geograficamente até as fronteiras, imprecizas embora da região — e enriquecido com as dimensões sociais e humanas do conteúdo vivo das cidades e dos campos.

Maurice Rouge denominou de “Geonomia” à ciência da organização do espaço, Bardet salientou que o Urbanismo se transforma em Orbanismo, o planejamento da Urbe alcança aos poucos o orbe inteiro.

Os ingleses evoluem do primitivo “City Planning” para o “Town and Contry Planning” de hoje; os alemães do “Staedtbaukunst” para “Lokalen Raumordnung”; os americanos fixam as suas mais recentes preocupações planejadoras no termo “Regional Planning”.

Realizações dêsse tipo de planejamento em que se alongou modernamente o “plano da cidade” podem ser apontadas inúmeras como exemplo.

Nos Estados Unidos o Plano de New York e seus arredores, e acima de todos o plano do Vale do Tennessee, na Itália os planos do Vale do Pó e os do "Mezzogiorno", na França os "amenaagements" dos arredores de Paris e da Região de Lyon, na Inglaterra o "Greater London Plan", no Brasil o Planejamento da Bacia dos Rios Paraná e Uruguai, empreendido por uma comissão inter-estadual.

Isto sem falar da Holanda, onde a exiguidade do território obrigou a um planejamento, por assim dizer instintivo desde longa data.

A idéia da conveniência e da necessidade dos planos regionais é portanto conquista pacífica no mundo civilizado de hoje — de todos os povos que atingiram a um mínimo de consciência coletiva.

Qual é pois o contexto de um plano regional, quais as suas perspectivas e os seus métodos? E' o que procuraremos mostrar sumariamente em seguida.

Em primeiro lugar o plano regional se constitui de um inventário e de um estudo analítico da realidade existente. Começando pelo balanço dos recursos naturais: sítios apropriados às diferentes atividades do homem — topografia, solos aráveis, fontes de energia, matérias primas e dos equipamentos existentes: estradas, edificações, instalações, serviços; o inventário se completa pelo levantamento da população, sua evolução e tendências demográficas, sua composição atual segundo a idade, a atividade econômica e a localização no espaço urbano e rural.

Em seguida empreende a análise das estruturas econômicas e das instituições sociais, estudo que se transfere após à análise da conjuntura econômica social.

Finalmente procede ao estudo especial das aglomerações urbanas rurais da região, primeiro sob o prisma funcional da habitação, do trabalho, da recreação e da circulação que proporcionam aos habitantes, e em seguida, visando a determinar os gêneros e os níveis de vida das populações, analisar funcionalmente os equipamentos urbanos e rurais, as relações sociais entre os grupos humanos e as reações da opinião pública dos problemas existentes gerais ou específicas.

As perspectivas e objetivos de um plano regional se compreendem facilmente quando se consideram os três elementos em presença: a população, o território e o equipamento urbano e rural — elementos dos quais o plano visa exatamente estabelecer o equilíbrio dinâmico, tendo pois presente a ação do tempo e os seus limites, na evolução das técnicas e das necessidades e o avanço da cultura e da civilização.

A noção de rendimento máximo se vem substituindo pela de rendimento ótimo, no sentido de resolver a tensão entre as necessidades e os recursos disponíveis em termos de um equilíbrio entre consumo imediato e investimento para o futuro.

O plano se estrutura pois nas bases de um tempo e de um ritmo próprios e serem determinados de partida. Visando àquele equilíbrio o plano regional se aplica a um setor territorial delimitado e subdividido em zonas homogêneas, unidades menores cuja definição ajudam a compreender o conjunto da região.

Por tudo isso é pois o plano um esquema elástico e não rígido, de previsões sujeitas a serem revistas periódica e oportunamente. A sua realização é escalonada em programas sucessivos de trabalho, organizados tendo em vista os recursos mobilizáveis na conjuntura real que serve de ponto de partida e nas conjunturas sucessivas.

Finalmente o método de elaboração de um plano regional é proporcionado ao contexto, à perspectiva e ao objetivo que acabamos de expôr sumariamente. A técnica da pesquisa, a apresentação dos resultados, a análise do complexo regional, e a síntese planejadora têm sido organizadas de maneira aproximadamente análoga pelos diferentes grupos que se têm responsabilizado por trabalhos dessa natureza, com pequenas variantes de escola ou de técnica.

A título de exemplo vamos descrever a marcha dos trabalhos que caracteriza a orientação do grupo "Economia e Humanismo" criado e dirigido na França pelo eminente dominicano Padre Louis Goseph Lebret.

A primeira etapa se denomina de contacto global. Consiste inicialmente na colheita e reunião de todos os dados existen-

tes de conhecimentos objetivos da região: mapas, cartas, plantas, documentos, monografias, estatísticas, que sistematicamente colecionados constituem uma primeira fonte de informações. Ao mesmo tempo se realiza a visita pessoal e a inspeção dos pontos-chave da região e a entrevista com pessoas competentes vivendo na região, geógrafos, economistas, industriais e técnicos diversos, sobre os principais problemas regionais nos diferentes setores da pesquisa.

O exame da documentação, a visita aos locais importantes e as entrevistas pessoais permitem o traçado de um esboço sobre as cartas gerais da região, da situação relativa aos diversos aspectos da vida e da atividade das populações e das condições de meio físico e de economia do território estudado.

Sobre esse esboço cartográfico e estatístico é possível formular algumas hipóteses de trabalho — isto é certas antecipações das linhas mestras do plano a ser traçado — a serem confirmadas ou não na fase seguinte dos estudos — que se constitui de levantamentos completos de todos os aspectos antes pesquisados de forma perfunctória durante o primeiro contacto global.

Dentre esses levantamentos figuram os de natureza técnica: topográficos, geológicos, hidrográficos, meteorológicos e pedológicos, os estudos demográficos, os sociológicos, os econômicos, de conjuntura e de estrutura, através dos quais o conhecimento completo da região se realiza — sempre que possível quantitativo e em todos os casos solidamente objetivo e prático.

A grande massa de dados colhidos nessa fase deve ser sintetizada e apresentada de preferência sob a forma cartográfica — utilizando-se cartas na mesma escala em papel transparente, o que proporciona a superposição de grupos dessas cartas, processo engenhoso que permite destacar com extrema rapidez e segurança inúmeras correlações entre fenômenos e localizar a conjunção de determinados fatores que indicam as vocações das diferentes zonas homogêneas e das localidades existentes na região.

Uma das cartas mais importantes nesse sentido é a que representa a localização dos habitantes da região, indicando as distribuições demográficas urbana e rural. Além dessa, as cartas das redes de comunicação e de transporte, do relevo e hidrografia, dos solos e da pluviometria, a da cobertura vegetal e da população pecuária e a das fontes de energia e sua distribuição completam com as cartas econômicas de produção, investimentos e trocas, o conjunto de representações gráficas que com as distribuições estatísticas e séries cronológicas fornecem ao planejador os elementos de composição sobre os quais organiza o plano definitivo depois de ter convenientemente interpretado todos esses dados.

Essa interpretação consiste sumariamente na determinação das linhas de maior fluidez, na identificação da vocação dos solos e das zonas homogêneas para as agriculturas diversas, as implantações industriais, habitação e recreio da população.

As soluções inspiradas na interpretação dos dados da pesquisa e nos princípios racionais que orientam a organização da atividade econômica — devem ser coordenadas e escalonadas em períodos sucessivos mediante programas de trabalhos que compreendem obras públicas, providências legais e ampla atividade de promoção. Essas soluções importam no zoneamento das atividades diversas, no estabelecimento de sucessivos perímetros de aglomeração das cidades, na fixação de densidades de ocupação a serem respeitadas e na previsão da futura evolução dos equipamentos paralelamente ao crescimento demográfico.

Esse conjunto de estudos e de pesquisas, de proposições, de projetos e de programas de trabalho, de regulamentos, de normas e de legislação é que constitui o plano regional.

Em todos os países civilizados do mundo enveredam decisivamente os governos pelo caminho do planejamento regional, que sendo essencial à evolução socioeconômica desses países o é com maioria de razão à dos países e regiões denominadas subdesenvolvidas. No Brasil temos um vastíssimo campo de aplicação do planejamento regional e às universidades brasileiras está destinado um grande papel na orientação e na organização da grande tarefa de pesquisa prévia que se faz necessária e mesmo da fase de composição dos inúmeros planos regionais de que o nosso país tem extrema e urgente necessidade.