

APRESENTAÇÃO

Com este número correspondente ao primeiro semestre do ano de 2015, iniciamos uma nova modalidade em nossos Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: a publicação de fascículos temáticos.

Neste fascículo inaugural, cujo tema é GESTÃO TERRITORIAL, PLANOS E PROJETOS URBANOS: MÚLTIPLAS ESCALAS NA CONFIGURAÇÃO DA CIDADE E DA NATUREZA, convidamos para a organização do caderno a nossa colega, professora Thereza Chrstina Couto Carvalho, que é doutora pela Oxford Brooks e docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense.

O volume apresenta seis artigos discutindo políticas setoriais de provisão de serviços urbanos (saneamento, transporte, educação e saúde, espaços públicos de convivência e de habitação popular), apresentando pontos convergentes e divergentes neste debate, com destaque para projetos nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo.

Bom proveito na leitura!

José Geraldo Simões Junior

Membro do Comitê Editorial, representando o Editor Candido Malta Campos Neto.

PREFÁCIO

GESTÃO TERRITORIAL, PLANOS E PROJETOS URBANOS: MÚLTIPLAS ESCALAS NA CONFIGURAÇÃO DA CIDADE E DA NATUREZA

Significativas mudanças ocorreram no papel do Estado no âmbito dos processos de globalização, privatização, desregulamentação e descentralização federativa que marcaram o período desde a década de setenta até a atualidade (2015), em nosso país. Seja como provedor de bens e serviços e, também, regulador do uso e ocupação do território nacional nas décadas de '70 e '80, ou facilitador e gestor de programas cuja implementação cabe também ao mercado e à sociedade efetivar, como preconizado na década de '90 e praticado desde então. Os instrumentos de planejamento e a base normativa para a gestão territorial, ao sabor dessas tendências ou diretrizes, multiplicaram-se tentando adequar-se àquelas mudanças políticas.

A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias e suas variações, aprovadas nas últimas quatro décadas é, por si só, um importante indicador de significativas alterações nas relações do Estado com a sociedade e com o território. O sistema de planejamento que existiu na década de 1970, extremamente centralizador, concentrando os recursos de toda ordem na União submetendo, assim, as outras instâncias de governo aos seus ditames, tinha o ordenamento territorial do País como condição de desenvolvimento face ao modelo de nação que pretendia consubstanciar. A perspectiva desenvolvimentista que permeava as várias políticas de impacto sobre o território, emanadas do governo federal daquela época, aliada ao centralismo da gestão pública então praticada, emprestava algum tipo de proporcionalidade, ainda que numérica, entre as categorias identificadas na

legislação pertinente à gestão, à definição de parâmetros e à disputa pela alocação de recursos financeiros. A década seguinte, a despeito das profundas mudanças no papel da Federação que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, e da consequente alteração mais que profunda na tendência centralizadora da gestão anterior, a ‘produção legislativa’ ainda se mantém equilibrada, nos mesmos níveis anteriores. É com a extinção do sistema de planejamento do território, na década de ‘90, e a consequente desregulamentação que passou a ser praticada no País, no que tange ao uso e ocupação do solo, que a produção de leis, decretos e assemelhados se multiplica exponencialmente, sobretudo no que diz respeito à criação, reformulação e realocação de recursos financeiros para as diversas políticas de impactos territoriais.

No Brasil, a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura econômica e social está orientada para o cumprimento do Artigo 3º da Constituição Federal, o qual estabelece como “objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional... e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A sua consecução exigiria, dos poderes Executivo e Legislativo, ‘tempo integral’ para: a) o desenvolvimento de sistemas de avaliação das políticas e programas em andamento; b) a formulação de “regras de aplicação” - e dos parâmetros correspondentes; c) a fiscalização da sua implantação com a devida aplicação das sanções recomendadas; d) a sua reformulação, quando necessária e, finalmente - e) a “prática” de uma visão estratégica do Brasil desejado para a formulação de políticas territoriais de âmbitos nacionais e regionais.

A fértil edição de leis não substitui as instituições de planejamento territorial de âmbito urbano e regional, tampouco, a clareza, que já existiu, quanto às responsabilidades de gestão e fiscalização. De fato, aumenta a sua demanda se considerada a exigência de regulamentação adequada para a sua correta implementação.

A preocupação crescente quanto à ‘criação’ de novas políticas e novos recursos desvia a atenção dos poderes Executivo e Legislativo da questão estratégica do desenvolvimento físico-territorial brasileiro cujo conteúdo abrange dois grandes temas igualmente estratégicos: a) a preservação do patrimônio ambiental nacional, como suporte para a realização dos nossos melhores projetos de vida, respeitados os limites de sustentabilidade que precisam ser urgentemente definidos - segundo parâmetros e escalas adequados - para as várias regiões e suas comunidades, enquanto ainda há tempo; b) a universalização de certos serviços e produtos essenciais ao projeto de felicidade de cada brasileiro - como água tratada, saúde, educação e habitação para todos.

ESPERANÇAS, EXPECTATIVAS E OBSTÁCULOS

A significativa alteração do enfoque adotado nas políticas de desenvolvimento praticadas no País durante a década de 80, de desenvolvimentista para ambientalista, acarretou as mencionadas mudanças tanto no arcabouço institucional de planejamento e gestão do território quanto nos critérios de investimento em infraestrutura econômica e social. Multiplicaram-se os recursos ofertados para investimento em preservação do meio ambiente no mesmo ritmo que decresceram os investimentos efetivados em infraestrutura urbana como, por exemplo, em saneamento. Neste caso específico, a queda de investimento em saneamento, incentivou, por omissão, a degradação das águas, por falta de tratamento dos resíduos, ao mesmo tempo que provocou a degradação da qualidade ambiental urbana, em razão da diminuição dos níveis de cobertura dos sistemas de abastecimento municipal com água tratada.¹

¹ SANTOS, T. C.; MARINS, I. S. Uma compilação da Legislação para o estudo das dinâmicas territoriais.

A retomada do esforço de gerir o território, voltando a aceitar a variável econômica como um dos determinantes, parece ter lugar, ainda que de maneira indireta, com a edição da Lei 9.433, de 1998. Essa instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, uma vez que gerir as diversas categorias de uso das águas exige, também, gerir as demandas correspondentes de usos do solo. Esta retomada significou restaurar, ainda que parcialmente, o papel do Estado, como gestor, regulador e planejador do uso e ocupação do seu território, com o apoio da sociedade, cuja participação passou a ser ‘disciplinada’ pela mencionada Lei. Nesse sentido, a Lei das Águas já se constituiu um marco, embora muito recente, na construção de uma nova ética na relação tradicional entre o Estado, a sociedade e o território da nação. Os seus desdobramentos e impactos regulatórios sobre os demais setores usuários, não só das águas, mas também, por óbvias razões do solo, ainda estão iniciando ou se fazendo esperar.

Os obstáculos que se apresentam à gestão articulada e integrada são variados e antigos e seriam desanimadores não fora a significativa mudança introduzida pela Constituição Federal de 1988, na própria essência da questão federativa, e o consequente fortalecimento da gestão descentralizada - e consorciada - do país e da sociedade. É no território municipal que a integração das visões e ações setoriais acontece, seja em bases equilibradas e sustentáveis, com ‘muitos ganhadores e poucos perdedores’, seja ao contrário, em detrimento do conjunto maior. O contexto político atual permite, portanto, vislumbrar, com base em experiências já adquiridas, diferentes alternativas para a superação desses obstáculos.

SOBRE CONCEITOS E MUDANÇAS

Diante das várias mudanças mencionadas e do tempo decorrido com diferentes experiências de implementação da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, no

10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, percebe-se a elevação do grau de incerteza que tem afetado, cumulativamente, as possibilidades de atuação do Poder Público². O planejamento normativo, anteriormente praticado e que constituiu o contexto de concepção daquela lei, exigia a concentração de poder e de recursos na mão do Estado local para a sua materialização. As várias transformações anteriormente mencionadas, que marcaram as décadas de '80 e '90 - a expansão da mundialização da economia assim como, também, a adoção de políticas de desregulamentação e privatização - marcaram, da mesma forma, a gênese do Estatuto assim como a sua implementação. A mudança de paradigma introduziu o conceito de sustentabilidade nos planos de desenvolvimento nas várias alçadas de governo, assim como nos planos de investimentos privados destinados ao mercado internacional e impactou, igualmente, o planejamento local. O desenvolvimento sustentável, conceito em construção, àquela época como agora, introduziu, por sua vez, elevado grau de incerteza. Os limites dessas incertezas continuam sendo negociados, caso a caso, à luz do interesse coletivo cuja interpretação cabe aos representantes eleitos e à coletividade construir, entendendo-se o coletivo no seu sentido mais amplo de sociedade incluindo suas forças produtivas. Nessas condições a negociação tomou caminhos variados, dependendo das forças motrizes locais, e agregou a dimensão estratégica aos processos de planejamento.

A reestruturação da organização econômica definiu novos padrões espaciais de uso e ocupação de extensos territórios. As novas empresas, ainda que situadas em um local específico, estão formalmente ligadas a complexos multinacionais, ou por via de contratos de suprimentos a outras partes do mundo, em redes de decisões estratégicas. Para essas companhias, as qualidades de um lugar, os atributos que o distinguem são apenas um conjunto de potencialidades e riscos. A ideia de uma

² REZENDE, Vera. Rediscutindo a política urbana: a propósito do Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, T.C. (org) *Dinâmicas Territoriais - Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo* - Rio de Janeiro: CIORD/UnB/CNPq, 2001.

economia regional integrada é substituída pelo conceito de “cadeia de produção” que atravessa uma ou mais regiões até alcançar o local cujos atributos somam valor à cadeia. Aceitas ou não, existem evidências significativas de mudanças nas políticas econômicas, em diferentes países, que impactam variados aspectos dos processos de planejamento territorial. Há muito debate (e controvérsias) sobre a escala, a forma e a interconexão dessas mudanças. Uns enfatizam a continuidade, outros a desarticulação. Apesar das evidências que apoiam e ilustram essas mudanças tanto na micro quanto na macro escalas, que existem diferenças importantes nos ritmos de transformação que mudam em função da atividade e do lugar.

Outro aspecto, mais recente, dessa dinâmica de mudanças privilegia as cidades e é percebido pelos analistas culturais como uma mudança de foco - da modernização enfatizando tecnologia, consumo e utilidades - para outro, entendido como pós-modernista, enfatizando a diversidade e as diferenças. Qualidade de vida e sustentabilidade são incorporadas. Em oposição à tendência anterior que anulava as qualidades do espaço ao mesmo tempo em que o explorava até o esgotamento, esta preconiza e busca adotar parâmetros que limitem usos e abusos e contribuam para preservar qualidades locais, incluindo cultura e natureza. O planejamento espacial está embutido, como premissa, na governança local e a dimensão estratégica está, necessariamente, inserida no contexto atual de planejamento. O termo governança já ilustra repercussões das dinâmicas anteriormente referidas - abrange tanto a estrutura formal de governo quanto as redes de alianças formais ou informais através das quais grupos de vizinhança, ambientalistas e grupos de afinidades funcionais se conectam ao governo formal e assim influem diretamente nos temas que mais lhe interessam.

OUTROS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO

A prática de planejamento na maioria dos países europeus experimenta mudanças de ação administrativa regulatória para a negociação. As mudanças variam segundo os diferentes contextos culturais, nos quais distintos atores predominam. Na Itália os arquitetos e suas organizações funcionais têm papel de destaque nas decisões sobre o futuro das cidades. Na Espanha e França são os políticos e os gestores públicos que articulam propósitos comuns. Na Inglaterra são as empresas imobiliárias e gestores públicos além de, algumas vezes, grupos conservacionistas, que atuam juntos. Os cidadãos, organizados ou não, têm voz ativa na Finlândia, Noruega e, sobretudo, nos Países Baixos onde é viva a tradição da construção de consensos entre empreendedores e ambientalistas - planos só são aprovados quando a grande maioria está de acordo.

No entanto, a despeito das diferenças citadas a maioria dos sistemas mantêm a mesma organização formal da época em que o setor público exercia o papel de principal provedor de terras para empreendimentos, da infraestrutura e boa parte dos empreendimentos propriamente ditos.

Ao mesmo tempo, ocorreram mudanças que impactaram os processos de planejamento e gestão praticados. Mudanças de categoria da atuação do Estado incluíram: de provedor a facilitador; de governo integrado à fragmentação das atribuições entre diferentes organismos, agências, etc.; da dominação dos grupos nacionais para a dominação em nível local; da clara separação entre esferas pública e privada para várias formas de parcerias entre os dois setores, entre o Estado e o Mercado. Enfim, modificações nas formas tradicionais de ação local para novas organizações proativas que constroem apoios e negociam contribuições de vários agentes para diferentes programas e projetos.

Em termos espaciais, houve também uma significativa mudança de atuação. Se antes um dos principais objetivos do planejamento era regular a expansão urbana

no território municipal para acomodar novos empreendimentos, agora o propósito é outro, espacialmente mais amplo e morfologicamente mais detalhado. Trata-se de transformar o tecido urbano, investir no aperfeiçoamento qualitativo do conjunto da área objeto da intervenção.

Novos grupos de interesse surgiram, formularam seus próprios modelos espaciais de vizinhança, bairros e cidade, e pressionaram as equipes e os esforços de planejamento para atingir seus objetivos. Esse pluralismo de visões tende a transformar o fórum ou sistema decisório de planejamento em arena para explicitação e mediação de conflitos, ou penalização e expiação de culpados. Assim o planejamento estratégico mudou, do esforço de integrar múltiplos objetivos em uma estratégia coerente para uma coleção de afirmações de intenções, politicamente elaboradas, para mediar conflitos de interesses.

Como resultado, os planos passaram a ser vistos como uma forma de contrato, um registro de pleitos e barganhas entre diferentes atores, de propostas espaciais em diferentes escalas territoriais. Em vez de abrangentes tornaram-se fragmentados. Mais recentemente, neste século XXI, novas demandas voltaram a exigir integração e coerência entre esses pleitos, conjugam-se esforços para recuperar a dimensão espacial local sem perder a visão estratégica do planejar.

Reforça-se o argumento de que a qualidade urbana e ambiental de uma cidade pode ser entendida como potencialmente indutora do pretendido desenvolvimento equilibrado. O fortalecimento das comunidades locais, e das suas articulações intraurbanas, constitui, nessas circunstâncias, premissa para a valorização das dimensões social, econômica, cultural e ambiental do território municipal.

MÚLTIPLAS ESCALAS NA PRODUÇÃO DA CIDADE E DA NATUREZA: DO PROJETO AO PLANO

“Isto porque o que nos interessa é o tempo social”.³

Entende-se a cidade enquanto lugar de interseção de processos sociais distintos que têm origem em diferentes escalas espaciais seja esta globalizada, nacional, regional, estadual ou municipal. Algumas práticas de apropriação sócio-espacial local são globalizadas e só podem ser entendidas a partir desta perspectiva. Outras práticas sinalizam outras alçadas decisórias - a sua pegada territorial, entendida como local efetivamente ocupado somado à abrangência territorial dos fluxos que o alimentam, definem, em conjunto, a sua escala espacial. Com esse entendimento, as práticas sócio-espaciais recorrentes em um dado trecho urbano revelam entrelaçamentos com atributos em múltiplas dimensões urbanas - social, econômica, cultural, institucional e ambiental - impregnados na sua morfologia e na sua paisagem.

Ao mesmo tempo, entende-se a cidade, também, como lugar de acumulação de temporalidades distintas cujas formas urbanas revelam, quando adequadamente percebidos, propósitos que marcaram a sua gênese bem como os significados conquistados com a sua permanência.

Explora-se a configuração da cidade, com destaque para a participação dos instrumentos de intervenção projeto e plano, à luz de múltiplas escalas espaciais e temporais aqui entendidas como impactantes e, nessa qualidade, definidoras da sua morfologia urbana e natural. Sinalizam processos sociais cujas respectivas abrangências e alçadas de poder e decisão marcam, igualmente, a sua materialidade.

³ ABREU, Maurício de. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP, 2008, p.97.

Com base nessa percepção, as escalas de tempo que esta proposta contempla começam pelo cotidiano - dos acontecimentos imediatos que se materializam nas formas urbanas nas quais nós nos reconhecemos, cujas alterações nos impactam e são por nós facilmente percebidas. O entendimento do seu significado exige, contudo, que aqueles fatos imediatos sejam vistos à luz de outras escalas de tempo, de mais longa duração, que sinalizam a conjuntura em que as decisões daquelas transformações vividas foram tomadas.

Da mesma forma, as mencionadas escalas temporais cujas durações, breve ou longa, definem distintos períodos ou eras, só podem ser corretamente entendidas quando relacionadas com os contextos espaciais, e respectivas escalas decisórias, em que foram gerados. A acumulação de camadas de tempo - percebida nas formas urbanas associadas a processos sociais cuja permanência as preserva e lhes atribui significado - se dá em determinados espaços e não em outros.

Por conseguinte, as formas urbanas que dão visibilidade aos referidos processos sinalizam, por sua vez, distintas temporalidades cuja acumulação e permanência, onde e quando ocorrem, indicam significados e valores culturais socialmente reconhecidos os quais remetem aos contextos espaciais onde aqueles foram gerados. É o que Maurício Abreu⁴ chamou de fechamento do ciclo.

A cidade, assim entendida, abriga passados e futuros associados às projeções do imaginário de indivíduos e grupos coletivos - sempre 'grávida de múltiplos futuros' desejados por diferentes parcelas da sociedade. Sua relevância é ampliada como o lugar de visibilidade social e política concentrada e de maior potencial de geração da modernidade.

⁴ ABREU, Maurício de. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP, 2008.

ALGUNS ASPECTOS RELATIVOS AO CONTEXTO ESPACIAL E TEMPORAL DOS ARTIGOS QUE INTEGRAM
ESTE CADERNO TEMÁTICO

As elevadas taxas de crescimento populacional, superando a capacidade dos meios públicos de prover os serviços essenciais de habitação e infraestrutura básica, e da economia de gerar empregos formais, o consequente crescimento acelerado dos níveis de carências de toda ordem, da poluição, da degradação ambiental enfim, respondem pela percepção, frequentemente negativa e enviesada, da cidade em distintos contextos territoriais.

Um dos objetivos, com este número dos Cadernos de Pós-Graduação do Mackenzie, é trazer à luz as divergências e convergências entre políticas setoriais em diferentes escalas espaciais. O propósito é contribuir ao debate sobre a acumulação de processos de segregação espacial e sobre a promoção das condições necessárias de provisão dos produtos e serviços urbanos essenciais, na quantidade suficiente, qualidade adequada e acessibilidade física, econômica e social condizente com as características da sociedade em cada cidade. O atingimento dessa condição, no entanto, poderá exigir, para a sua viabilização econômica, financeira, social e ambiental, algumas mudanças significativas no que tange às escalas espaciais reconhecidas nos atuais processos de planejamento, produção, consumo e gestão territorial.

O tema da qualificação do solo urbano, aqui entendido como aquele dotado de infraestrutura social e econômica, com redes de provisão de serviços de saneamento, transporte, educação e saúde, espaços públicos de convivência e de habitação popular, ainda é, frequentemente, tratado de forma setorial, como coleção de intervenções pontuais sem articulação entre si. Como ‘produtos’, acabados ou em transição, cuja produção envolve um determinado número de recursos e de agentes de financiamento, construção, comercialização e distribuição, cada um exerce suas prerrogativas de prioridades em distintos

contextos territoriais, em tempos distintos por vezes incompatíveis, sem diálogos entre si.

As relações entre essas intervenções ‘pontuais’ e a qualidade da estrutura urbana da cidade onde estão inseridas nem sempre são devidamente consideradas. O momento atual nas duas maiores cidades do País, São Paulo e Rio de Janeiro, abriga fatos, intervenções potencialmente indutores de significativas mudanças nas ‘cores’ desse contexto. Propõe-se, nesta edição, explorar algumas dessas mudanças e alimentar o debate sobre consequências possíveis.

Os artigos que integram esta publicação tratam das múltiplas escalas na produção da cidade sob distintas perspectivas. O texto que se segue incorpora contribuições de todos os autores na apresentação de seus enfoques ao leitor.

O primeiro tema trata do projeto urbano no âmbito da figura da Operação Urbana Consorciada, OUC. Articulando intervenções públicas e privadas, a OUC é vista na perspectiva das distintas escalas espaciais que pautam plano e projeto e que se materializam na escala do bairro ao mesmo tempo que impactam significativamente a escala da metrópole. Os antecedentes franceses do referido instrumento são examinados, por Abascal e Alvim, além de experiências brasileiras da sua aplicação como contribuição ao debate sobre o escopo e possibilidades de transformação da cidade indicadas no último Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Projetos urbanos são iniciativas que se pautam na interação de múltiplas escalas e revelam o espaço como duração e valor onde atuam diversas atividades simultâneas. Trata-se de uma iniciativa que abrange a escala do bairro mas atua contexto da metrópole. No Brasil, a Operação Urbana Consorciada, instrumento definido pelo Estatuto da Cidade e indicada no Plano Diretor Municipal, tem como princípio a implementação de um projeto urbano advindo de articulação público-privada, partindo de um sistema integrado de ações e intervenções em diversos níveis que deveriam articular plano e projeto urbano. O instrumento tem origem na experiência francesa, particularmente no instrumento ZAC - Zone

d'Aménagement Concerté, que compreende um processo de planejamento regulado por autoridade pública para desenvolver uma localidade no âmbito da escala da metrópole. Ambas as iniciativas pressupõem atrair o desenvolvimento econômico e requalificar áreas-alvo, com perspectivas de inclusão social. Este artigo, a partir de um quadro conceitual sobre projetos urbanos, busca discutir a aplicação do instrumento das operações urbanas no Brasil em suas múltiplas escalas, abordando os casos das Operações Urbanas Água Branca e Água Espraiada (São Paulo) e suas interfaces com a ZAC Paris Rive Gauche. As escolhas empíricas servirão como meio para fundamentar a análise da concepção e implementação de planos-projetos e contribuir para reflexão sobre o escopo e possibilidades de transformação da cidade indicadas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014.

O segundo artigo busca responder à questão da agregação temporal cumulativa nas intervenções urbanas contemporâneas - como incorporar pré-existências aos projetos urbanos que articulam múltiplas escalas espaciais, a partir da genética urbana. Trata da rede de centralidades articuladas, ou policentrismo, como modelo espacial de cidade herdada e com potencial de futuro. O policentrismo é aqui entendido como atributo da forma urbana, caracterizando o tecido formado por centros de diferentes hierarquias, articulados em rede. Uma centralidade não é definida por projeto. Pode ser planejada mas não desenhada porque a forma urbana não é suficiente para produzi-la. É constituída de atributos singulares que atraem iniciativas individuais cumulativas as quais, mantidas certas condições de continuidade, têm consequências coletivas - transformam aquele trecho urbano em centralidades. A análise da genética morfológica dessas centralidades revela temporalidades acumuladas e variados processos sociais imbrincados nos padrões espaciais ainda visíveis. Diferentes ritmos de mudanças, percebidos a partir das perspectivas de distintas escalas espaciais, impregnam a forma urbana e apontam para distintos futuros, expansão, consolidação, valorização ou contração. Thereza Carvalho, com Wandilson Guimarães, discutem e ilustram a ideia da agregação

espacial do tempo na cidade do Rio de Janeiro, sob intervenção de projetos urbanos de grande escala. Pesquisa em andamento apoia os resultados preliminares aqui apresentados.

No terceiro artigo, Vera Rezende focaliza as diferentes formas de pensar a cidade do Rio de Janeiro, relacionadas aos planos, legislação urbanística e intervenções sob a forma de obras, de meados da década de 1920 a finais da década de 1960. Dentro desse período, o Rio de Janeiro foi objeto dos planos urbanísticos Agache (1930) e Doxiadis (1965), orientados para todo o espaço da cidade, que tentaram estabelecer uma lógica de planejamento que integre as demais intervenções. D. A. Agache de 1927 a 1930 preparou o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento. Em 1960, o Governo Federal foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília e o antigo Distrito Federal torna-se o Estado da Guanabara e é concluído o Plano Doxiadis em 1965. Outras iniciativas são consideradas: o Decreto no. 6000 de 1937 que consolidou o zoneamento como a forma de regulação do uso do solo em substituição ao planejamento, assim como, o Plano de Extensão e Transformação da Cidade, que incluiu um conjunto de projetos viários.

Fernanda Furtado e Silva trata, no artigo seguinte, do conflito de escalas a partir da perspectiva do mercado imobiliário. O aproveitamento máximo de um terreno urbano é definido pela maior quantidade possível de área edificada vendável, tendo como limite a legislação urbanística vigente e como parâmetro um determinado uso urbano. Já o aproveitamento ótimo se define como aquele que oferece o melhor retorno econômico ao negócio imobiliário. Esta dupla definição tem levado à conclusão apressada de que a legislação urbanística funcionaria em geral como empecilho ao aproveitamento ótimo dos terrenos urbanos. Como consequência, o aproveitamento ótimo se daria necessariamente em um patamar igual ou superior ao do aproveitamento máximo, em termos de quantidade de área vendável. Este entendimento, porém, não se coaduna com as características do negócio imobiliário. Na busca permanente por sobrelucros, o capital imobiliário

elabora estratégias variadas de redefinição de seu produto, com o objetivo de alcançar o melhor aproveitamento para cada terreno urbano. Tais estratégias são tão mais difíceis de serem realizadas quanto mais alto seja o padrão edificado e mais consolidado seja o perfil da área urbana em foco, razão pela qual são raros os projetos diferenciados nessas áreas, predominando uma reprodução exaustiva de soluções baseadas no aproveitamento máximo, a cada ciclo normativo. O artigo explora, com base em um caso de referência recente no bairro de alta renda do Leblon, no Rio de Janeiro, as possibilidades de obtenção de um aproveitamento ótimo, aquém do aproveitamento máximo autorizado pela legislação urbanística vigente, mas que ainda assim permita maior retorno econômico do que o calculado a partir do aproveitamento máximo, e ao mesmo tempo garanta a renda fundiária plena do terreno, que atua como condição do negócio. Com o objetivo de contribuir para um melhor entendimento deste segmento do mercado imobiliário, este estudo aponta algumas condições para que este patamar seja alcançado, em áreas com perfil consolidado de alta renda.

A relação entre a cidade e a natureza tem, no quinto artigo deste Caderno, foco na qualidade das águas dos rios urbanos. A água, dentre os recursos naturais essenciais à vida, é a que hoje apresenta maior vulnerabilidade e baixo poder de resiliência frente às pressões antrópicas e as mudanças climáticas. Enquanto seu consumo cresce, o volume de água própria para este consumo diminui, frente à perda de qualidade por descarte dos mais variados tipos de resíduos. Adriana e Felipe Vieira comparam o impacto de resíduos de diferentes naturezas sobre cursos d'água que atravessam duas cidades. Historicamente, verificou-se um comodismo natural que possibilitou um contato íntimo, embora indesejável, entre as fontes de energia e os resíduos humanos, decorrendo, em consequência, um consumo de fontes de energia cada vez mais impuras, a ponto de se tornarem, num grau extremo, inadequadas à vida. Chamamos a ação da matéria rejeitada sobre as fontes de energia, de poluição do meio ambiente. Dentre os recursos naturais essenciais à vida, a água é a que hoje apresenta maior vulnerabilidade e baixo poder de

resiliência frente às pressões antrópicas e as mudanças climáticas. Enquanto seu consumo cresce, o volume de água própria para este consumo diminui, frente a perda de qualidade por descarte dos mais variados tipos de resíduos. A maior parte das cidades brasileiras longe do litoral, nasceram nos vales dos rios. Entre outros benefícios, estes rios serviam, e ainda servem, para levar consigo toda espécie de resíduos produzidos, para longe dos habitantes. Foram desenvolvidos monitoramentos nos cursos fluviais que cortam duas cidades. Paracambi - RJ com 49.120 hab. e Lorena - SP com 86.764 hab. As águas dos rios encontram-se com sua qualidade degradada por drenagens de esgoto sanitário e pluvial, resíduos sólidos, etc. Observou-se que ao passar pela região mais densa da cidade de Paracambi, o rio apresentou-se mais poluído do que a jusante de um aterro de lixo, o que mostra o peso relativo da contribuição urbana à sua poluição. Esta comunicação examina essas formas de poluição, agravadas pela dinâmica populacional, como contribuição ao debate sobre degradação ambiental e desenvolvimento sustentável.

O último artigo traz o tema da vulnerabilidade das cidades e a possibilidade de mitigação dos impactos gerados pelo stress hídrico, causado pela falta ou pelo excesso, através da adaptação dos ambientes rural e urbano pela técnica comum da captação, retenção e reuso das águas pluviais. Sylvia Rola e Neilton Fidelis abordam realidades muito díspares, mas que sofrem igualmente com os efeitos das mudanças climáticas e alinhavam os resultados em ambientes mais resilientes. As Mudanças Climáticas Globais têm provocado nos recursos hídricos a intensificação de ocorrência de eventos extremos. Cenários para 2050 apresentados no 4º. Relatório do IPCC (2007) destacam para o risco de agravamento da falta da água em regiões que hoje já apresentam sensibilidade à seca, e também de excesso de água nas áreas de cheias. O uso da água de chuva de maneira direta pode mitigar os impactos de eventos extremos de seca e cheia. A análise comparativa das técnicas de aproveitamento de água da chuva em áreas rurais e urbanas do Brasil permite diagnosticar tanto potencialidades de convivência com o semiárido, quanto alternativas para grandes centros urbanos mais resilientes. Aprofunda-se a questão

em 2 estudos de caso. O primeiro se dá na região do Semiárido Brasileiro, cuja convivência recorrente com problemas de stress hídrico, possibilitou a implementação do Programa Governamental P1MC - Programa de 1 Milhão de Cisternas, que já conta com mais de 500 mil cisternas construídas (ASA, 2014), resultando na alteração da oferta de água às famílias da zona rural nordestina. O segundo ocorre em área urbana e discute o potencial para o desenvolvimento de técnicas de naturalização de superfícies construídas (superfícies vegetadas) captando águas pluviais e superficiais estimulando tanto o aproveitamento da água de chuva em usos não-nobres, quanto o uso estratégico, pela sua retenção em reservatórios de retardo, mitigando a sobrecarga no sistema de drenagem urbana e colaborando com a redução de enchentes. Neste contexto, seja em meio urbano ou rural, a captação da água de chuva mostra-se alternativa indutora de ambientes mais resilientes.

Thereza Christina Couto Carvalho