



# Políticas Urbanas II

*Transformações, regulações e projectos*

NUNO PORTAS

ÁLVARO DOMINGUES

JOÃO CABRAL



FUNDAÇÃO  
CALOUSTE  
GULBENKIAN



# POLÍTICAS URBANAS II

*Transformações,*

*Regulação e*

*Projectos*

Os autores dedicam o presente volume à memória de François Ascher (1946–2009), lembrando o seu pioneirismo nesta temática, a sua participação crítica no primeiro volume de *Políticas Urbanas* e o interesse com que ainda acompanhou à distância a preparação deste segundo volume.



## I

### AS TRANSFORMAÇÕES DO TERRITÓRIO

*Da cidade ao urbano*

*Variações de contexto e escala de urbanização*

## II

### AS TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO URBANO

*Estruturas e fragmentos*

## III

### AS TRANSFORMAÇÕES DA REGULAÇÃO

*Processos e actores*

## IV

### EXEMPLOS



[1] O PRINCÍPIO DA INCERTEZA

---

11	<b>INTRODUÇÃO</b>
[ I ]	<b>AS TRANSFORMAÇÕES DO TERRITÓRIO</b>
	<b>DA CIDADE AO URBANO</b>
19	<i>Realidade e representação</i>
41	<i>Polaridades</i>
59	<i>Colonização da infra-estrutura viária</i>
	<b>VARIAÇÕES DE CONTEXTO E ESCALA DE URBANIZAÇÃO</b>
69	<i>O caso de Portugal</i>
135	<i>Leitura crítica</i>
149	<i>Propostas operativas</i>
[ II ]	<b>AS TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO URBANO</b>
	<b>ESTRUTURAS E FRAGMENTOS</b>
163	<i>Reurbanização</i>
167	<i>O fim do puzzle</i>
187	<i>Estrutura</i>
209	<i>Densidades</i>
225	<i>Intensificação e adaptabilidade</i>
[ III ]	<b>AS TRANSFORMAÇÕES DA REGULAÇÃO</b>
	<b>PROCESSOS E ACTORES</b>
233	<i>Contexto e mudança</i>
239	<i>Instrumentos e políticas</i>
257	<i>Inovação nas políticas urbanas</i>



271	<i>Expansão Norte da Cidade de Almada</i>
279	<i>Expansão de Odivelas</i>
285	<i>Quinta do Conde</i>
293	<i>Alcântara</i>
301	<i>Alto do Lumiar</i>
309	<i>O território urbano-turístico de Albufeira</i>
317	<i>Palmela</i>
323	<i>Viana do Castelo</i>
329	<i>Núcleo urbano de Brandoa</i>
335	<i>Projecto urbano do Cacém</i>
341	<i>Portalegre</i>
347	<i>O caso da Maia</i>
355	<i>Bairro do Restelo, Lisboa</i>
359	<i>Marginal Atlântica de Vila Nova de Gaia</i>
365	<i>O caso de Montpellier</i>

375	SIGLAS
379	BIBLIOGRAFIA
387	CRÉDITOS DAS FIGURAS
389	CRÉDITOS DOS QUADROS

	SUMMARY
391	<i>Urban Policies II – Transformations, Regulation and Projects</i>

395	FICHA TÉCNICA
-----	---------------



## II

AS TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO URBANO

[ AS TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO URBANO ]

## Estruturas e fragmentos

*Nuno Portas*

*Nuno Travasso*

# Reurbanização

A longa herança histórica das formas urbanas e das relações com os territórios não urbanos não é, e nunca foi, unívoca ou linear. Nem nos limites das dinâmicas geográficas – tratadas nos capítulos anteriores – nem nas morfologias que sucessivamente caracterizaram as aglomerações e extensões mais ou menos espontâneas que adiante se abordam alguns dos seus aspectos mais críticos.

As rupturas morfológicas mais profundas em relação à tradição urbana ocidental resultam das expressões cultas de desde há quase um século, paralelas senão anteriores às expansões aparentemente aleatórias ditas periféricas, suburbanas ou rururbanas.

É óbvio que nem tudo o que se designa por cidade é homogêneo, regrado, compacto ou denso – atributos vulgarmente tidos por citadinos – e, reciprocamente, nem tudo o que é periférico ou difuso é desregrado ou, como agora se diz, insustentável. Também nos centros consolidados assistimos a investimentos imobiliários – normalmente associados à abertura de novas vias ou ao abandono de áreas cujo uso se tenha tornado obsoleto – que deram origem a urbanizações (algumas seguindo Planos de Pormenor) nas quais a arbitrariedade de configurações mais se assemelha (excepto nos preços praticados) aos surtos peri-urbanos.

A diferença mais sensível está no tempo e no grau de consolidação e coerência dos *suportes* – que ligam –, ou, visto do outro lado, na multiplicação e incoerência dos *espaçamentos* – que separam os restantes elementos. Daí as frequentes classificações de *dispersão* ou *difusão*, por oposição à *compactação* e *contiguidade* das formas urbanas consideradas canónicas, em geral resultantes de processos de sobreposições e colmatagens sucessivas. É também esta diferença de processos, com idades muito distantes, que se reflecte nas densidades *brutas* resultantes, ora tidas por excessivas, ora insuficientes, e cujo debate tende a recair, de modo algo equívoco, sobre as tipo-morfologias de edificação vigentes, como adiante se desenvolverá.

Em termos de políticas urbanas, os processos de intervenção – física, funcional, ambiental – têm necessariamente características diferenciadas e podem ser divididos em dois grupos:

- \*. a família dos *rês* – reabilitação, reutilização, revitalização, renovação – conforme os graus de aproveitamento das estruturas existentes;
- \*. a família do *novo* – urbanização, colmatagem, parcelamento, edificação – conforme os graus de consolidação e carências das estruturas a criar, completar ou substituir.

Serve esta caracterização esquemática apenas para evidenciar a especificidade e complementaridade das diferentes acções em função das correspondentes dinâmicas do território. Assim, a reabilitação do espaço público e da edificação próprios dos tecidos urbanos mais consolidados, durante décadas subestimada, tende agora a ser apresentada como antídoto para as tendências de expansão. A experiência europeia indica-nos que nas maiores aglomerações, e apesar do amortecimento

das tendências demográficas e da actividade empregadora, o investimento público nos *rês* não substitui e não dispensa a consolidação e qualificação da nova urbanização, que entretanto se tornou largamente maioritária, tanto em demografia como em infra-estruturação.

Na verdade, a reabilitação do *stock* herdado tem limites não só de morosidade e custos de intervenção como de efeitos sociais (tendência à *gentrificação*, selectividade cultural e etária da procura) a que há que somar as restrições à mobilidade e as resistências (ambientais e não só) à localização de diversas actividades. Os esforços recentes no sentido de agilizar as acções de recuperação patrimonial, nomeadamente através do apoio público à iniciativa privada, não deixam esquecer que as cidades centrais das grandes aglomerações, apesar das perdas demográficas, sobrevivem através de grandes operações de nova urbanização, bairros sociais no início do processo e empreendimentos destinados às classes médias e altas nas últimas décadas. Aliás, encontram-se processos de impactos semelhantes em cidades médias, com e sem turismo de massas, a par de esforços de reabilitação mais ou menos conseguidos. Verifica-se portanto que a ideologia dominante, sob o álibi patrimonial, tem procurado o prestígio das capitalidades subestimando, para efeitos de competitividade, a cidade alargada emergente dos cidadãos metropolitanos.

Nesta perspectiva, esta política dos *rês* é apenas uma parte, obviamente não negligenciável, das políticas urbanas que nos ocupam. E porque se trata da mais estudada e discutida, não apresenta hoje problemas conceptuais significativos. As dificuldades decorrem dos limites da sua adaptação paulatina à chamada contemporaneidade: transportes e estacionamento, ambiente e ecologia, tipologias de edificação compatíveis, conflitos entre actividades e sociabilidades de proximidade, dinâmicas do parque imobiliário, regimes de propriedade e arrendamento... e polémicas de tolerância estética perante as heranças.

Maior atenção se dá neste capítulo aos problemas que nos põem os défices de sustentação e consolidação dos tecidos urbanos aleatoriamente (mal)formados, em geral classificados como periféricos, suburbanos ou rururbanos. Ou, dito de outro modo, a urbanização fragmentária, sem limites nem certezas, em geral nascida sem o apoio prévio dos suportes urbanos das continuidades equivalentes aos que regeram a tradição urbana milenária.

Neste domínio, podemos recorrer ao termo *reurbanização* (termo ainda não gasto) – que conota o processo de completar, refazer e melhorar as redes de suporte e espaçamento dos conjuntos edificados existentes ou potenciais urbanizações deficitárias da cidade extensiva – em contraste com o termo genérico de *reabilitação* aplicado sobretudo aos aglomerados onde as malhas estão mais consolidadas e, em geral, relacionado com acções sobre o edificado ou requalificação superficial dos espaços públicos já existentes.

Parece claro que são os espaços públicos ou colectivos, no modo como se relacionam e determinam a paisagem, as mobilidades, as infra-estruturas e as fronteiras das edificações, os elementos mais estáveis da estrutura urbana, os que provaram, ao longo dos séculos, maior capacidade ordenadora, pelo que podem ser entendidos como suportes (Habracken, 1976) da urbanização. Subestimados no último século pelos movimentos de ruptura, têm sido justamente revalorizados nas últimas décadas, nas melhores práticas dos projectos urbanos, embora raramente adoptados nos instrumentos formais ou regulamentares do planeamento territorial, independentemente das escalas.

A substituição do traçado (dos suportes) pelo zonamento (das funções e intensidades construtivas) teve e tem consequências demolidoras para o ADN da urbanidade: a facilidade de delimitação das zonas conduziria à cidade por partes, acentuada pela liberdade de autoria dos projectistas e promotores de cada uma. As urbanizações tornaram-se mais determinadas pelas volumetrias de cada edifício ou conjunto do que pelo traçado dos espaços colectivos que os servem. Aliás, contra

toda a tradição, os *blocos* nascem antes do resto, sendo a conformação final determinada pelos índices de edificabilidade abstractos, mais do que por uma estrutura com um sentido próprio. O modelo, desde o modernismo, era o *high-rise/low-density*, subvertido pela promoção imobiliária, aumentando a densidade líquida pela redução dos espaçamentos que, para o senso comum, surgiam como um conjunto de problemas e custos de manutenção dispensáveis. Daí a hipótese alternativa: *low-rise/high-density*.

Não é a utilidade do planeamento de pormenor que se põe em causa, mas antes o modo como tem sido usado, decorrente de algumas exigências regulamentares ou práticas correntes. Se o PP pode corrigir ou alterar o PDM, a sua rigidez normativa não deverá exceder a do plano que modifica. A partir desse mínimo regulamentar, as circunstâncias programáticas e ambientais em causa podem justificar outras exigências adicionais, seguindo o critério do necessário e suficiente. O plano parcial pormenorizado continua, nos tempos que correm, a ter em conta um certo grau de incerteza que só o projecto eliminará: incerteza de programa, de oportunidade de investimento e de legítima autoria dos projectistas. O que significa que poderá haver elementos fixos que estruturam o parcelamento e os critérios dele decorrentes, devendo o restante ter carácter indicativo e não de conformidade.

Por outro lado, dificilmente o PP (tal como as UOPG) pode escapar à geometria variável dos elementos de continuidade, cuja lógica transborda o polígono artificial que delimita a área do plano. E esta dependência real do entorno é decisiva para a coerência das mobilidades, da estrutura ecológica, dos serviços de proximidade ou dos elementos patrimoniais que, apesar de exteriores, têm de ser tidos em conta.

A política de *reurbanização* – que é maioritária mas não exclusiva da cidade exterior – é obviamente multi-escalar e, consequentemente, multi-institucional. Daí a dificuldade da coerência das redes – de mobilidade, de equipamentos públicos, de habitação apoiada, de sistemas biofísicos – que, se em parte é um dado inevitável, será noutra parte superável através de compromissos entre os actores e/ou de previsões dos espaços favoráveis deixados nos planos e objecto de protocolos.

Trate-se de planos municipais de escala concelhia (PDM, PU), de planos parcelares (PP) ou de projectos urbanos (instrumentos híbridos sem figura legal adequada), a geometria variável e a flexibilidade em face das probabilidades incertas ou das transversalidades de elementos estruturantes são condições *sine qua non* da urbanidade e da urbanização contemporâneas.





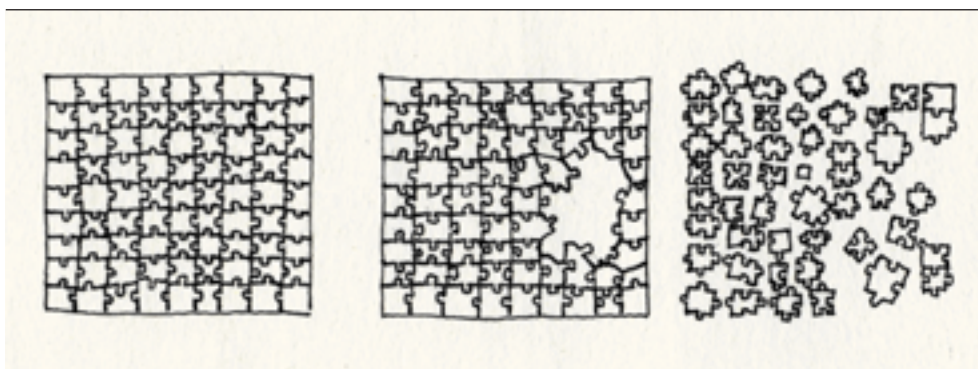
## O fim do *puzzle*

No processo de urbanização tido por canónico, a inteligibilidade do espaço urbano era marcada por uma intenção de continuidade determinada à partida pela estrutura definida pela administração e materializada no espaço público, por medidas de lote tendencialmente regulares, princípios tipológicos e morfológicos globalmente aceites, restrições técnicas e alguma regulamentação básica (alinhamentos, cêrceas, etc.). Partia-se de uma imagem predefinida, tida por objectivo final. Cada nova construção surgia como a colmatação ou continuação do existente, como mais uma contribuição para a construção dessa imagem-objectivo, como mais uma peça de um gigantesco *puzzle*.

Hoje, este *puzzle* deixou de ser a regra. Já não há uma imagem pré-definida a perseguir. Não há uma lógica consensual, uma qualquer base segura na qual a intervenção pensada autonomamente se possa inserir. A imagem que fica de um primeiro olhar – ligeiro – pelo território é a de intervenções que se sucedem incapazes de construírem uma qualquer coerência, porque parece não haver ali nenhuma ideia informadora de unidade, nenhuma identidade perceptível de conjunto. Peças soltas de múltiplos *puzzles*, amontoadas, simplesmente.

O espaço é uma construção pessoal e subjectiva resultante da leitura que o sujeito faz da realidade, do modo como a interpreta e se apropria dela. Certeau fala de uma *retórica do caminhar* (Certeau, 2000, p. 100 e seguintes). Para o autor, esta leitura faz-se no acto de percorrer o território que é entendido como *texto*. No entanto, as estruturas urbanas actuais parecem não permitir já uma leitura contínua. O novo modelo aproxima-se da lógica do *hipertexto*. Unidades autónomas conectam-se entre si através de uma alargada rede de ligações que não são entendidas como formas de percorrer o espaço, mas como meios de superar o atrito, de vencer o território (Arnau, 1996). O espaço – aquele em que se habita, que é estruturado, legível, seguro, acolhedor, agradável e belo – reduz-se ao interior de cada uma destas unidades (*casa, condomínio, resort, centro empresarial, centro comercial, centro histórico*, etc.). Só aqui é possível encontrar *significado*. Tudo o que lhes é exterior é entendido pelos promotores como externalidades – infra-estruturas; abastecimento de produtos e de consumidores que alimentem os serviços; suporte de paisagem, história ou simbolismo capazes de valorizar o empreendimento – e pelos habitantes como *não-lugar* (Augé, 1992), território *ilegível* que não são capazes de compreender, dominar, apropriar, habitar.

A nossa percepção do urbano, o modo como o experimentamos e compreendemos, torna-se cada vez mais independente da realidade física – da localização real, da proximidade, do percurso. Faz-se de *flashes*, do constante bombardear de mensagens, de imagens sem lugar, de estímulos preceptivos nómadas (Solà-Molares, 1996, p. 22). Caracteriza-se pela multiplicação de suportes, tanto físicos como virtuais, e por modos de conexão velozes e efémeros que não estabelecem relações permanentes entre os vários fragmentos. Deixamos de entender a aglomeração urbana como uma estrutura contínua com uma forma própria e reconhecível e passamos a vê-la como um sistema de relações entre peças autónomas, uma *cidade individual* (Hajer, 2001, p. 56) formada pela colecção



[139] PUZZLE – INSERÇÃO DE NOVAS LÓGICAS – SUCESSÃO DE PEÇAS QUE NÃO ENCAIXAM

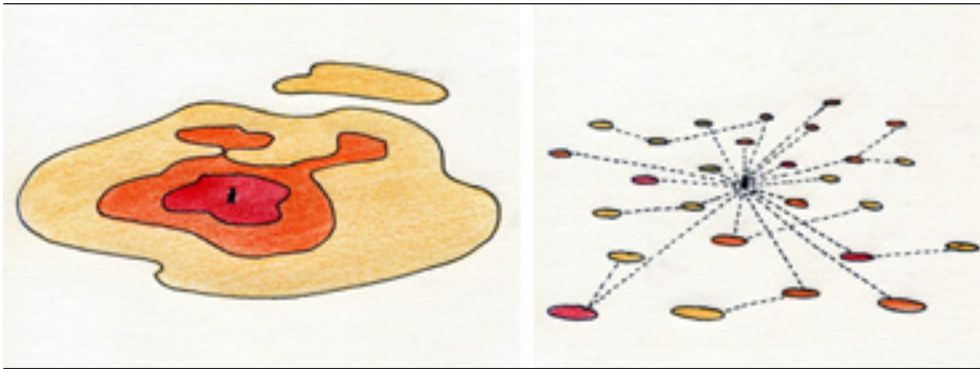
peçoal de unidades sem relação entre si para além do modo como cada indivíduo as agrupa com base nas suas práticas quotidianas e no seu imaginário.

Para lá das experiências pessoais, as representações colectivas são também cada vez mais difíceis de sintetizar num *todo* que seja capaz de reunir o divisor comum de uma ideia de *cidade* ou de *território urbanizado*. De facto, parece ter-se perdido a ideia de *todo*. E esta perda arrastou consigo as lógicas que davam um sentido *a priori* às diferentes partes e ao modo como se organizavam. Face à ausência de um sistema total ordenador – ou perante a nossa incapacidade para compreender o sistema existente – o que percebemos são fragmentos resultantes de processos autónomos e com lógicas próprias, incapazes que criar uma unidade reconhecível e legível (Freitag, 2004).

#### TRABALHAR NO URBANO EXTENSIVO

Não interessa aqui, procurar a oposição entre dois modelos contrários. Não se trata de escolher entre aglomerado urbano e urbano extensivo; entre cidade canónica e *hyperville* (Corboz, 2000). Este novo modo de entender e construir território está instalado e veio para ficar. É consequência directa de novas formas de habitar e socializar, novas lógicas de mercado e novos processos de urbanização marcados pelo aumento da mobilidade, por uma expansão urbana que não segue já a lógica da continuidade mas a da rede infra-estrutural existente e da disponibilidade de áreas por edificar, pelo comércio de massas, por novos processos de distribuição dos produtos e da informação, por novas formas de trabalho, pela alteração das estruturas sociais e familiares, pela multiplicação e sobreposição das redes relacionais e das plataformas que as suportam (físicas e virtuais), por novos modos de cada um encarar o seu papel na sociedade.

Mais do que negar evidências, é necessário procurar perceber o contexto em que nos move-mos para que seja possível propor práticas e formas de actuar adaptadas aos actuais processos de ocupação do território. O urbano extensivo, descontínuo e fragmentado, corresponde a boa parte do nosso contexto actual. Não é possível continuar a olhá-lo como excepção ou erro. Não faz sentido tomá-lo como causa perdida, estrutura caótica e incompreensível sobre a qual não vale a pena intervir. Tal como afirma Jean-Michel Roux, *apresentar a habitação unifamiliar, o acesso à propriedade, os automóveis, os centros comerciais como os culpados do crime, e como entidades de natureza diabólica, é tomar os efeitos pelas causas. [...] Pensemos a situação ao contrário: o território suburbano existe, é necessário civilizá-lo.* (Roux, 2006, p. 115, 116)



[140] URBANO-TEXTO / URBANO-HIPERTEXTO

Neste sentido, Bernard Reichen propõe uma *inversão do olhar*\* (Reichen, 2008, p. 40). O território urbano não pode ser visto a partir da cidade canónica e entendido como uma degeneração dela, em especial quando se torna claro que esse modelo não serve já todos os anseios, necessidades e modos de habitar da população. É necessário olhar o território urbanizado a partir do urbano extensivo e reconhecê-lo como um sistema complexo com características autónomas, com uma lógica e uma identidade próprias, do qual o núcleo urbano tradicional não é centro único mas apenas uma das partes.

Nesta deslocação do olhar deparamo-nos, antes de mais, com um evidente salto de escala. Saltamos da cidade tradicional limitada, consolidada, relativamente ordenada e consensual, para um vasto território aparentemente incompreensível e imprevisível que inviabiliza à partida não só a construção mas também o desenho da totalidade do espaço colectivo por parte da administração. A acção do Estado será por isso mais pontual do que estruturante, regida por programas sectoriais com lógicas e calendários próprios, pela resposta a necessidades específicas da população e pelo desejo de visibilidade e consenso junto dos eleitores. O investimento disponível tende, assim, a concentrar-se em:

- \*. Infra-estruturas capazes de assegurar a mobilidade e o funcionamento do território, muitas vezes definidas a nível central, que se regem por normas próprias e interesses estratégicos, os quais não se prendem ou articulam com o espaço urbano local, existente ou planeado.
- \*. Serviços pontuais (saúde, educação, cultura, desporto), tanto financiados pelo poder central como pelo poder local, mas que frequentemente não se enquadram em intervenções concertadas de carácter mais amplo, e cujo principal critério da localização é, muitas vezes, o preço do solo.
- \*. Projectos urbanos ou de revitalização do espaço público de carácter excepcional nos centros consolidados ou em áreas privilegiadas no sentido de tornar o investimento visível e consensual (PROCOM, Expo98, Porto 2001, POLIS, SRU, etc.).
- \*. Programas e acções sectoriais para situações específicas – Bairros Críticos, por exemplo, no capítulo das políticas de habitação que ainda são possíveis no actual campo da acção do Estado Social – eles próprios instáveis porque dependentes da visibilidade ou da legitimação social dos temas/oportunidades/locais.

\* Segundo o autor, esta *inversão do olhar* esteve na base do processo da elaboração do scor de Montpellier. Ver IV Exemplos.



[141] LOTEAMENTO RESIDENCIAL – MATERIAL CORRENTE DA URBANIZAÇÃO

Estas apostas acabam por resultar em défice de investimento numa necessária reurbanização que qualifique o urbano alargado. Reurbanização que se torna mais difícil por depender de acções que se encontram espartilhadas por diferentes unidades administrativas, tanto de âmbito sectorial como territorial, impossibilitando acções alargadas e integradas à escala municipal ou intermunicipal. Uma carência de investimento patente, não só na falta de obra propriamente dita, mas também no planeamento, na manutenção, na gestão, assim como no próprio discurso político e até na opinião pública.

É necessário procurar o modo de planear e gerir a ocupação deste território. Aqui, ao contrário do que se passa nos centros consolidados, torna-se difícil para as entidades gestoras escolher o que se constrói e onde se constrói. No urbano difuso, a extensão é grande e o dinheiro é pouco. Proprietários e promotores têm dinâmicas próprias. Os terrenos que são construídos são aqueles onde há pretensões para tal, ainda que não correspondam às prioridades estabelecidas pela Administração. Neste contexto, a definição de regras genéricas (índices urbanísticos, cércos máximas, etc.) que têm por objectivo controlar os modelos de edificação não basta para assegurar a coerência dos espaços urbanos, em especial quando as infra-estruturas existentes tendem a homogeneizar o território tornando possível e viável a construção em praticamente qualquer terreno. A urbanização tem (sempre teve) de ser dirigida: é preciso definir estruturas, indicar caminhos, criar incentivos, desencadear dinâmicas. Uma atitude proactiva que não pode restringir-se aos casos de excepção.

Os materiais que mais claramente contribuem para a criação de uma estrutura urbana não são muitos e resumem-se aos elementos capazes de organizar o espaço e forçar cristalizações; os quais tanto podem ser infra-estruturas de comunicação (rua, estrada, nó de auto-estrada, estação de metro ou comboio), como espaços públicos de referência (parque, corredor verde, alameda, praça) ou novos equipamentos (desde o centro de saúde ao centro comercial). Restaria assim às entidades locais de gestão do território, para além do investimento público directo, sempre insuficiente, a gestão possível da localização ou carácter de eventuais intervenções de origem sectorial ou privada





[142] PROCESSO DE URBANIZAÇÃO PELA ADIÇÃO DE FRAGMENTOS: OPERAÇÕES AUTÓNOMAS PENDURADAS NA REDE VIÁRIA

de maior escala, que possam funcionar como catalisadores. Perante a insuficiência destes elementos de excepção percebe-se que a gestão da urbanização deverá, necessariamente, centrar-se na construção corrente. Mais do que regular, trata-se de antecipar propostas e gerir as diferentes operações urbanísticas de modo a construir com elas estruturas capazes de suportar e ordenar a ocupação.

#### OPERAÇÃO URBANÍSTICA DE PROMOÇÃO PRIVADA COMO MÓDULO DA URBANIZAÇÃO

A impossibilidade do Estado tomar a seu cargo a totalidade da urbanização levou, em 1965, à regulamentação dos loteamentos, entendidos como *um mecanismo de substituição da Administração pelos particulares no exercício de funções de planeamento e gestão urbanística*.<sup>\*</sup> Mecanismo este que rapidamente se assumiu como um dos mais comuns instrumentos da construção do urbano.

Os agentes privados deixaram assim de se focar apenas no edifício, tendendo cada vez mais para operações urbanísticas de maior escala. A estrutura empresarial necessária, a maior exigência de qualidade a nível de projecto e construção (tanto por parte do mercado como por parte das entidades gestoras) e até a própria promoção dos empreendimentos, acarretam custos que obrigam a uma escala mínima capaz de garantir a rentabilidade do investimento. Os terrenos disponíveis – resultantes, na maior parte das vezes, da deslocalização de indústrias ou equipamentos obsoletos junto dos centros urbanos, ou da alteração de usos agrícolas ou florestais em terrenos entretanto valorizados pelo aparecimento de novas infra-estruturas – apoiaram esta tendência. Aqui tanto podemos falar da construção de conjuntos edificados (habitação colectiva, mas também centros empresariais, empreendimentos turísticos, etc.), como das obras de urbanização necessárias a um processo de loteamento para a posterior venda de parcelas. Em qualquer dos casos, o que se

<sup>\*</sup> Preâmbulo do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro. *Diário da República. I Série-A*. n.º 291, 16 de Dezembro de 1999, p. 8913.

verifica é a alteração da escala do módulo-base da ocupação do território, à qual corresponde uma significativa alteração nos processos de urbanização. O edifício deu lugar ao empreendimento de maior escala o qual, ao incorporar edificação e rede de espaços colectivos própria, deixa de ser um elemento que se associa a uma estrutura preexistente, para passar a ser uma parte dessa estrutura.

A ideia oitocentista da urbanização assente numa estrutura reguladora predefinida pela Administração e posteriormente colonizada pela edificação tende a desaparecer. A ausência de iniciativa pública à *cabeça* e da obrigação dos promotores assumirem as externalidades previstas como necessárias são causa e consequência de processos de fragmentação da estrutura urbana: esta será agora o resultado da soma das várias operações urbanísticas autónomas propostas pelos diferentes actores.

A imagem de descontinuidade que caracteriza o urbano extensivo resulta desta construção do urbano pela simples adição de fragmentos, mas também do modo como estas operações se desenham e se implantam no território, e da forma como se fecham sobre si mesmas, impossibilitando o seu atravessamento e negando qualquer possibilidade de continuidade de malhas e de desenvolvimento de lógicas de proximidade. Mangin fala de uma *cidade formada pela justaposição de ambientes protegidos, por onde não se passa e que devemos contornar* (Mangin, 2004, p. 330).

Torna-se por isso necessário procurar perceber as lógicas, os modelos e os processos que estão na base destas intervenções e o modo como contribuem para a fragmentação da estrutura urbana. Neste sentido, focam-se aqui as operações urbanísticas de dominante residencial, já que constituem o material mais comum da urbanização.

#### PROMOÇÃO E MARKETING

A primeira conclusão a reter é que o meio no qual e para o qual estas operações urbanísticas são concebidas não é o da realidade física. O seu contexto é o virtual, baseado na imagem e na promoção. As suas referências são os modelos internacionais e os anseios pré-formatados dos consumidores. E neste meio, as intervenções que vemos multiplicarem-se no nosso território não podiam ser mais *contextualistas*.

Um empreendimento imobiliário é, em primeiro lugar, um produto de consumo. A este respeito, convém lembrar que as ideologias próprias das sociais-democracias (bem como as do *socialismo real* antes do desabamento desses regimes) entendiam a habitação como um direito social e um valor de uso colectivo. Hoje, em que quase tudo é de promoção privada, a habitação assume diferentes valores: valor de uso (serve para habitar), valor de troca (por outros bens ou serviços), refúgio de poupança, produto financeiro, valor simbólico. Constrói-se como mensagem publicitária, como símbolo de uma marca e de uma ideia, e vende-se através dos diferentes meios de comunicação. Segue as regras do mercado e do marketing. Tem de ser identificável, pelo que não se pode confundir com o meio circundante. Tem de ser óbvio, rapidamente assimilável e por isso previsível, pelo que repete os modelos já testados, conhecidos e aceites pelo consumidor.

A publicidade surge como um meio privilegiado para a análise dos modelos que estão na base dos empreendimentos imobiliários, já que é aqui que a mensagem é mais clara e directa, parecendo muitas vezes que é este o verdadeiro produto, a imagem que o consumidor deve reter, sendo a construção real uma espécie de cópia imperfeita. Com base nos discursos promocionais – em especial nos que se referem a empreendimentos de *standard* mais elevado, onde a mensagem é mais trabalhada e clara – torna-se possível identificar algumas ideias constantes que são essenciais para o modo como os empreendimentos se relacionam com a sua envolvente.



[143. 144] A PROMOÇÃO COMO CONTEXTO — MAIS DO QUE ESPAÇOS, VENDEM-SE MODOS DE VIDA

\*. **Símbolo.** Não se vendem espaços, vendem-se sonhos e modos de vida. Ou melhor, vendem-se imagens. Símbolos que remetem para esses sonhos e modos de vida, associados a ideias abstractas como *vida idílica*, *estabilidade e conforto* ou *empreendimento de sucesso*. Vendem-se mensagens, signos previamente construídos e difundidos pelos *media* que criam um imaginário colectivo à escala global e formatam o desejo. O sujeito contemporâneo habita imagens, deseja habitá-las. Imagens soltas, fragmentos desterritorializados, acontecimentos sem lugar que têm por única referência as outras imagens que aparecem ao seu lado nas páginas das revistas e nos *outdoors* das auto-estradas.

\*. **Verde.** O fundo destas imagens é quase sempre verde. Do campo de golfe ao simples canteiro, envolvendo a imponente torre *high-tech* ou a nostálgica moradia do *resort*, o verde está sempre lá, no espaço físico, na publicidade, na imagem que o consumidor habita: edifício no parque, isolado da confusão e agressão da cidade hostil. Este verde parece incluir subliminarmente a crítica à cidade densa, stressante, ruidosa e insegura. A sua imagem traz consigo a ideia de calma e conforto, a noção de uma vida no campo num contacto saudável e equilibrado com a natureza e a comunidade, o omnipresente conceito de sustentabilidade (mesmo que se trate de um enorme relvado que apenas contribui para um excessivo consumo de água). De facto, o objectivo fundamental do desenho destes espaços verdes é destacar o empreendimento da sua envolvente, ou melhor, criar uma nova envolvente independentemente da sua real localização. O manto verde tornou-se assim no paradigma da relação da construção com o espaço urbano. O edifício já não desenha o espaço público. Afasta-se dele, nega a tradição da cidade. O verde define-se como uma barreira. O modo como é usado pelos habitantes, como se liga com os espaços privados ou se relaciona com o domínio público que o circunda pouco interessa. O que interessa é a imagem, e essa tem fundo verde.

\*. **Envolvente.** Todo o esforço é feito para apagar qualquer alusão à envolvente directa da operação urbanística (Muxi, 2004, p. 83). Ela é apagada das imagens promocionais, do dia-a-dia dos seus habitantes, da imagem mental que eles constroem do espaço que habitam. Pode



[145] SUBSTITUIÇÃO DA REALIDADE POR NOVOS MAPAS MENTAIS: A ADULTERAÇÃO DA ENVOLVENTE NAS REPRESENTAÇÕES

também ser distorcida ou até substituída por imagens de outros locais, forjando-se uma nova ambiência mais apelativa e mais consentânea com os desejos pré-formatados. A referência à realidade envolvente surge apenas quando se trata de um lugar de excepção capaz de aumentar significativamente o valor comercial do empreendimento. Ainda assim, é tratado como citação – um conceito abstracto (...*no centro de tudo*) ou mera paisagem (*Varandas do Douro*). Um simples pano de fundo, não se procurando, de forma geral, uma relação de continuidade física. Estes empreendimentos são produtos fechados, que seguem modelos cuidadosamente estudados, pelo que não podem estar sujeitos a ser contaminados por uma envolvente imprevisível.

\*. **Conectividade.** A relação com o exterior faz-se de automóvel, através de um acesso viário que procura estabelecer o contacto mais directo possível com as redes mais velozes. Num tempo marcado pela mobilidade, o empreendimento não pode estar isolado ou dependente da sua envolvente. É essencial passar a ideia de que o habitante estará conectado com o mundo. Terá telefone, televisão por cabo, internet de última geração e ligação directa a um nó de auto-estrada. É esta a relação com o exterior que se procura.

\*. **Exclusividade.** Mais importante do que prometer o paraíso é assegurar ao consumidor que ele será um dos poucos privilegiados que poderão dele desfrutar. É para isso que ele paga: pela diferença e pela distinção. A promoção assenta em grande medida na ideia de exclusividade. Daí que seja essencial que a nova peça se destaque do meio circundante, que se assuma como algo claramente diferente, com uma imagem reconhecível e com fronteiras delimitadas. Daí também que se procure limitar o acesso apenas àqueles que pagaram para ter tal privilégio.

\*. **Segurança.** Num momento de crescente sentimento de insegurança face ao outro, vende-se a ideia de segurança e controlo por oposição a um exterior apresentado como imprevisível. O empreendimento defende-se do meio urbano que o envolve. Criam-se barreiras físicas e multiplicam-se os sistemas de controlo (câmaras de vigilância, segurança privada, etc.).

Esta vontade de diferenciação e isolamento é patente no desenho dos espaços colectivos, que não procuram integrar-se na estrutura urbana que se estende para além do empreendimento que servem e organizam. Pelo contrário, reduzem-se ao mínimo julgado necessário para garantir o acesso a todos os pontos da intervenção, ou então, nos casos em que exista uma maior aposta na qualificação das áreas colectivas, encerram-se em relação ao exterior. O objectivo é que, em nome da exclusividade, do sossego e da segurança, mas também em nome de uma assegurada manutenção do empreendimento como modo de defender o valor do investimento, o conjunto dos espaços colectivos não



[146] EXCLUSIVIDADE E SEGURANÇA

se estabeleça como uma estrutura de atravessamento nem esteja demasiado aberto à utilização por não proprietários. O princípio é claro: à partida, o consumidor só está disposto a pagar por aquilo que reconhece como domínio privado, ou seja, pelo que não está aberto à vizinhança. Dito de outra forma, só está disposto a pagar pelo domínio a que só o grupo restrito dos membros daquele clube (ou então, usando uma expressão que nos EUA surge vulgarmente associada ao fenómeno dos condomínios privados: daquela *comunidade*) tem acesso. Por isso os promotores investem sobretudo nas áreas que não estão abertas ao uso público. No entanto, num momento em que a urbanização do território se faz em grande medida pela soma destas operações urbanísticas, este princípio, aparentemente básico, transforma-se num delicado conflito entre público e privado que surge por não ser claro qual o papel que tais intervenções devem ter no processo de urbanização.

#### INCERTEZA

A pergunta mantém-se: quais as razões que levam ao hermetismo que caracteriza o modo como as operações urbanísticas tendem actualmente a implantar-se no território?

Olhando para a fotografia aérea da página seguinte pode verificar-se o esforço patente no desenho de cada uma destas peças com o objectivo de a tornar o mais autónoma possível. Criam-se barreiras com muros, plintos, taludes e espaços verdes. Procura-se o modo mais directo de conexão à via de ligação à auto-estrada. Os espaços colectivos formam circuitos fechados ou terminam em *cul-de-sac*; qualquer continuidade ou partilha nos acessos é negada, o que leva à desnecessária multiplicação de vias e entroncamentos, assim como à impossibilidade de criação de estruturas de atravessamento ou lógicas de proximidade.

No entanto, será que tal se deve apenas aos modelos impostos pelas lógicas de mercado? Seria sequer possível que estas operações se unissem construindo uma estrutura contínua? Estes empreendimentos terão surgido como uma resposta imediata ao surgimento de um novo nó de acesso à rede viária de alta velocidade e terão provavelmente sido desenvolvidos sensivelmente ao mesmo tempo e apresentados à autarquia como propostas finalizadas, sem que o promotor ou projectista de cada um deles tivesse conhecimento do que estava a ser previsto para as parcelas contíguas ou tivesse seguido um qualquer plano de conjunto. Ou seja, independentemente dos modelos seguidos, a falta de ligação entre as várias intervenções deve-se, desde logo, ao próprio processo de urbanização e à sua regulação passiva.





[147] MOREIRA, MAIA – CONJUNTO DE EMPREENDIMENTOS PENDURADOS NO NÓ DE ACESSO À A41

De facto, quando nos afastamos dos centros consolidados ou das áreas intensamente planeadas, a dificuldade em desenvolver projectos que assentem numa franca interacção com a envolvente está sobretudo no facto de se desconhecer como será essa envolvente, seja por ainda não estar construída, seja por nada assegurar a permanência das estruturas existentes. Perante a incerteza que caracteriza o território, a única lógica possível é a defesa do empreendimento. É tratar cada parcela de modo autónomo, torná-la auto-suficiente e totalmente independente de uma envolvente instável, tanto em termos de usos, como de acessos, como de imagem.

Percebe-se assim que a fragmentação do território não fica a dever-se apenas ao modo como cada peça é desenhada mas também a processos de gestão que parecem não ter sido capazes de se adaptar às novas lógicas da urbanização.

#### PRÁTICAS VIGENTES DE GESTÃO DO TERRITÓRIO

O ordenamento do território tem sido assegurado, por um lado, por planos à escala territorial, rígidos, abstractos e defensivos mais do que propositivos, e, por outro lado, por uma extensa e desconexa regulamentação da edificação.

Face à incapacidade da Administração em implementar instrumentos de planeamento realmente operativos à escala supra-municipal, o ordenamento do território baseia-se quase exclusivamente nos PDM e nos PEOT. Os primeiros parecem esgotar-se na definição rígida de zonamentos, na imposição de funções e índices de edificabilidade abstractos – que na maior parte dos casos resultam mais de uma descrição e tentativa de manutenção do existente do que de uma verdadeira proposta estratégica – e numa regulamentação genérica. Os segundos resultam de análises e objectivos sectoriais que não só não se relacionam entre si, como não têm em conta as diferentes estratégias municipais, às quais, aliás, se sobrepõem. Por seu lado, a legislação que controla a edificação estende-se

por uma extensa, desarticulada e até contraditória sucessão de regulamentos (Regulamento Geral das Edificações Urbanas, Regime de Acessibilidade, Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios, Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndio em Edifícios, Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios, etc.) que procuram assegurar a qualidade técnica da construção em termos de salubridade, segurança, acessibilidade e conforto e que por isso se debruçam sobre a escala do edifício e do detalhe construtivo.

Entre a escala de um abstracto plano de âmbito municipal e a escala da construção propriamente dita, ou seja, no que se refere à escala relativa ao desenho do espaço urbano, pouco existe. Planos e projectos que foquem esta escala intermédia (PU, PP, Projectos Urbanos) são a excepção e têm uma acção demasiado limitada ao local da intervenção. Aliás, estes planos e projectos aproximam-se hoje, em escala e definição, das operações urbanísticas correntes de promoção privada, já que, de acordo com a legislação actual, e no que toca à definição do Projecto de Arquitectura, um Plano de Pormenor e um Projecto de Loteamento são muito similares, sendo que este último tem a vantagem de oferecer maiores garantias de uma rápida execução de acordo com o previsto, seja por ser proposto pelos próprios promotores, seja por corresponder a um processo administrativo mais célere, seja até por exigir projectos de execução ao nível do desenho dos espaços colectivos e de todas as redes infra-estruturais.

Na verdade, a questão fundamental não está no desenho de cada Plano de Pormenor, tal como não está no projecto de cada operação urbanística, porque o problema *não está na homogeneidade formal de cada conjunto mas antes na articulação de cada polígono com os precedentes próximos e com os seguintes* (Portas, 2007, p. 20). E é aqui que os processos de urbanização actuais falham claramente, mostrando-se incapazes de articular as diferentes peças no sentido de criar uma estrutura urbana unitária, funcional e inteligível.

Para a Administração, o cumprimento de um conjunto de normas e regulamentos parece ser o suficiente para assegurar a qualidade da urbanização. As lógicas de negociação com os promotores ficam limitadas a um pequeno número de intervenções de excepção. No caso das operações urbanísticas correntes, o processo de aprovação resume-se à verificação da sua conformidade regulamentar. De facto, ao definir que o procedimento administrativo se inicia apenas aquando da entrega do Projecto Base e ao elencar as possíveis causas para o indeferimento de um projecto,\* a legislação actualmente em vigor aponta para um processo de mera fiscalização de um projecto já concluído.

Ou seja: por um lado, ao projectarem um pedaço da estrutura urbana, promotores e projectistas não são capazes de o definir como parte construtiva de um *todo*, porque não têm qualquer segurança sobre a evolução do contexto, mas sobretudo porque não têm uma ideia clara sobre o que é este *todo* e que papel deveriam desempenhar na sua construção; por outro lado, as entidades gestoras do território, a quem cabe definir a estratégia para o conjunto urbano – para o *todo* – não intervêm activamente no desenvolvimento dos projectos dos vários fragmentos que o constituem, nem no traçado dos elementos estruturantes que teriam a capacidade de os unir e ordenar.

#### EM BUSCA DE UM NOVO JOGO

Torna-se, portanto, necessário procurar novas práticas e novos modos de actuar adaptados ao contexto actual. Perante a impossibilidade do *puzzle*, procura-se um novo jogo, com novas regras,

\* Ver, por exemplo, o Artigo 24.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. Decreto-Lei n.º 555/99, *Diário da República. I Série-A*. n.º 291, 16 de Dezembro de 1999, p. 8921.



[148] EM BUSCA DE UM NOVO JOGO

que tenha por objectivo a construção de uma estrutura urbana una, inteligível, acessível e percorrível através da associação dos diferentes fragmentos que a compõem. O jogo é difícil porque é indefinido (tal como o território em que actua): desenha-se uma figura que não se conhece à partida. Visa-se uma composição aberta, em constante evolução, cuja lógica de conjunto se reformula a cada nova adição, de modo a fazer sentido a cada momento, e onde as intervenções não são apenas válidas em si mesmas, mas sobretudo como sucessivas reconstruções do todo.

Ao mesmo tempo *collage* e *bricolage*. Ou seja, algo que se trata de uma composição reflectida de diferentes elementos autónomos no sentido de criar uma nova unidade com um significado próprio; mas que será também, na maior parte das vezes, a arte de trabalhar com os parcos materiais disponíveis, que são maioritariamente propostos por agentes externos, surgindo como, quando e onde querem e sobre os quais a Administração tem, na prática, pouco poder. De uma forma ou de outra, um jogo que terá por objectivo relacionar, articular, conectar, ligar, coser as diferentes peças, mais do que definir cada uma delas.

O novo jogo deverá sobretudo ser capaz de superar a fractura existente (uma outra fragmentação) entre ordenamento e construção, entre disciplinas urbanísticas e projecto de arquitectura, tão patente nas práticas de projecto e gestão como no discurso académico, ou na opinião pública.

No planeamento e gestão correntes, cada operação urbanística – mero edifício ou extenso loteamento – parece ser entendida como mais uma peça inócua que se liga a uma estrutura previamente definida, sendo que a integração dessa peça no conjunto é ilusoriamente assegurada pelo simples cumprimento de um conjunto de índices quantitativos e regulamentos genéricos.

Ao contrário, para a arquitectura, a qualidade do conjunto será consequência da qualidade dos fragmentos que o constituem. Reflecte-se e trabalha-se sobre temas como densidade, multifuncionalidade, estrutura, relação do edificado com os espaçamentos ou imagem sem nunca sair dos limites da parcela, fomentando o desenho de pequenas cidadelas que parecem pretender incorporar todas as complexidades do urbano.

Torna-se por isso necessário encontrar novos modelos de projecto e novas práticas de gestão que, tal como aponta Ignasi Solà-Morales, *não podem ser só de desenho urbano, à margem da edificação* (Solà-Morales, 1996, p. 87). Pelo contrário, terão de resultar de uma absoluta interacção entre estrutura e arquitecturas, entre gestores, promotores e projectistas. A reflexão deverá assim focar-se, por um lado no estudo do módulo e, por outro na procura de práticas de gestão urbanísticas alternativas.

Quanto ao primeiro, pensam-se os modelos e processos em que se baseiam os projectos das operações urbanísticas correntes e o papel que estas devem desempenhar na definição do conjunto (Panerai, Castex, 1977, p. 181). Neste sentido, Manuel Gausa fala de arquitectura como prótese activa (Gausa, 1998, p. 11). Não existe já uma base segura e estável na qual cada intervenção se possa inserir como peça inócua. Perante um contexto instável e sem uma regra clara não basta *estender o corpo*, prolongar as estruturas e lógicas existentes. Cada nova adição deve intervir activamente, procurando potenciar a envolvente debilitada. Mais do que imagem ou composição, mais do que imposição de códigos prefigurados, procuram-se sistemas atentos, sensíveis e reactivos à constante variação e aos sucessivos acontecimentos singulares que caracterizam o território contemporâneo. Estrutura-móvil que, ainda que mantendo a sua identidade própria, se adapta e responde à envolvente de modo activo, propositivo e reformador. Defende-se portanto uma intervenção mais estratégica do que figurativa, que trabalhe ao nível dos sistemas que organizam o conjunto e interagem com o contexto. Em vez da criação de produtos acabados, interessa o desenvolvimento de processos abertos à intervenção do tempo e dos habitantes. Uma prática projectual assente numa forte interacção entre sistemas, estruturas, programas, edificado e paisagem, onde as fronteiras tradicionais entre arquitectura, urbanismo e paisagismo tendam a diluir-se. Mais do que a produção de objectos autónomos, focam-se as relações entre os vários elementos e o desenho dos espaçamentos, os quais regulam, estruturam e organizam o conjunto, promovem a relação dos habitantes com o seu meio, propõem modos de habitar em colectividade, fomentam e representam uma ideia de comunidade.

Reforça-se assim a responsabilidade de promotores e projectistas. É necessário que todos tenham consciência do papel que – perante a falta de modelos consensuais e de estruturas claras a seguir – cada nova proposta tem na urbanização do território, na definição do modo como este se ocupa e habita. Mais do que cumprir regulamentos paramétricos e seguir planos urbanísticos, mais do que pagar taxas municipais e fazer cedências de terrenos para o domínio público; espera-se dos agentes privados contribuições construtivas e propositivas para a criação de espaços urbanos coerentes, legíveis e potencialmente extensíveis.

No que se refere à procura de práticas de gestão alternativas, considera-se que as operações de urbanização de promoção privada possam participar de modo tão activo na construção da estrutura urbana como aqui se propõe, torna-se necessário que o desenvolvimento dos projectos seja acompanhado por quem tem por função pensar o conjunto, ou seja, as entidades gestoras. Só assim será possível uma acção concertada das várias intervenções, capaz de materializar uma visão coerente do território. Daí a necessidade de uma gestão participada que não se pode limitar à elaboração de documentos rígidos e à fiscalização do seu cumprimento, mas que deverá basear-se, em parte, nos anseios e nas propostas dos promotores. À administração caberá, em primeiro lugar, a definição de uma orientação de conjunto realista que se pretende voluntarista e propositiva. Por oposição à mera listagem de desejos, desígnios vagos ou temas politicamente correctos (sustentabilidade ambiental, económica, social, etc.) exige-se prioridades e hierarquização dos objectivos. Esta orientação deverá ainda ser capaz de se adaptar às alterações do contexto e de aceitar e incorporar as diferentes propostas que possam vir a ser apresentadas. À administração caberá igualmente (sobretudo) a gestão destas

propostas, no sentido de as integrar na visão de conjunto definida, trabalhando para tal, desde o início, juntamente com promotores e projectistas em busca da melhor solução para cada caso particular.

#### REPENSAR O PROCESSO DE GESTÃO

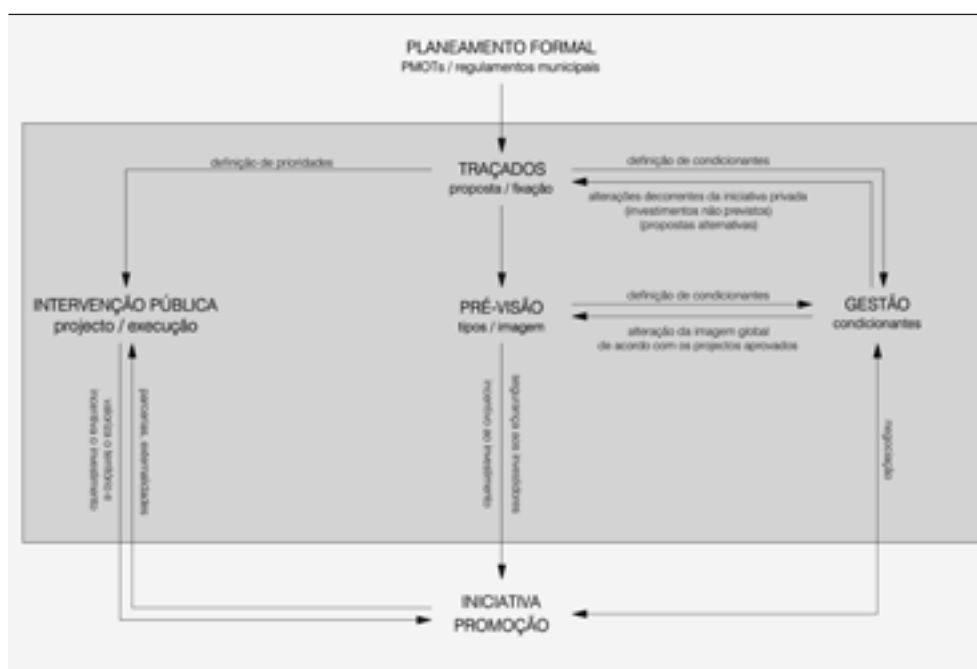
Nesta procura por uma gestão mais adaptada aos processos de urbanização actuais, interessará, mais do que reformular as lógicas de planeamento vigentes, ensaiar modelos alternativos para a gestão corrente ao nível municipal. Defendendo-se um planeamento de carácter mais indicativo e menos determinista, será necessário encontrar práticas e instrumentos capazes de o apoiar e continuar, capazes de transportar para a realidade a estratégia delineada nos planos, aplicando-a, interpretando-a e materializando-a perante as circunstâncias do dia-a-dia. Procurando-se uma gestão participada, será obrigatório encontrar modos de tornar claras as intenções e objectivos da Administração e o papel de cada uma das partes na negociação, de forma a legitimar o processo de diálogo.

\*. **Traçados.** Um amplo estudo de traçados surge aqui como um instrumento de grande utilidade. Estamos já longe dos grandes traçados do século XIX de que o plano de Cerdà para Barcelona é exemplo canónico. Os actuais processos de urbanização não possibilitam que se generalize a promoção, por parte da Administração, de grandes expansões urbanas baseadas no desenho detalhado e construção das redes viárias e infra-estruturais a edificar posteriormente pelos privados de acordo com alinhamentos, cérceas ou volumetrias predefinidas. Para além dos principais eixos ordenadores e dinamizadores, esses sim de promoção pública, as malhas que suportam a urbanização serão, como vimos, em grande parte construídas pela soma das várias operações promovidas pelos agentes privados e por eles desenhadas e construídas. No entanto, para que cada uma destas operações possa ser projectada como parte de uma estrutura contínua, funcional e inteligível, interessa que exista um estudo prévio que expresse claramente qual o papel de cada fragmento na construção do conjunto. Mais do que fixar detalhadamente o desenho do espaço colectivo de um fragmento, procura-se clarificar a estrutura que se pretende para todo o território, apontando um caminho para a sua implementação.

Um estudo de traçados, amplamente desenhado, que abranja a totalidade do município (ou mais, se houver possibilidade de acordos intermunicipais) funciona como uma síntese da estratégia definida. Ao mesmo tempo que testa e formaliza as orientações dos planos, explicita-as junto da população e dos diferentes intervenientes no processo de urbanização. Não se procura um desenho rígido. Será necessário articular elementos ordenadores/geradores prioritários e de traçado fixo, com as malhas secundárias a construir pelos privados, em relação às quais interessa mais explicitar os objectivos a perseguir do que impor uma forma final. Por isso, este estudo de traçados terá necessariamente a capacidade de aceitar e integrar as diferentes propostas apresentadas pelos privados (desde que cumpram os objectivos definidos), adaptando-se a elas. Procura-se um documento propositivo e flexível em constante (re)elaboração com uma formalização que permita a coexistência de graus de pormenor variados consoante as diferentes áreas em estudo ou até a sobreposição de soluções alternativas. Um documento que funcione como guia para promotores e projectistas no desenvolvimento dos seus projectos, ao mesmo tempo que serve de guia para os gestores dos processos já que permite verificar as implicações que cada intervenção parcelar tem no sistema global.

O rsc de Bolonha trata-se de um bom exemplo de como é possível apresentar de modo claro a estrutura urbana que se pretende implementar, através de um conjunto articulado de peças



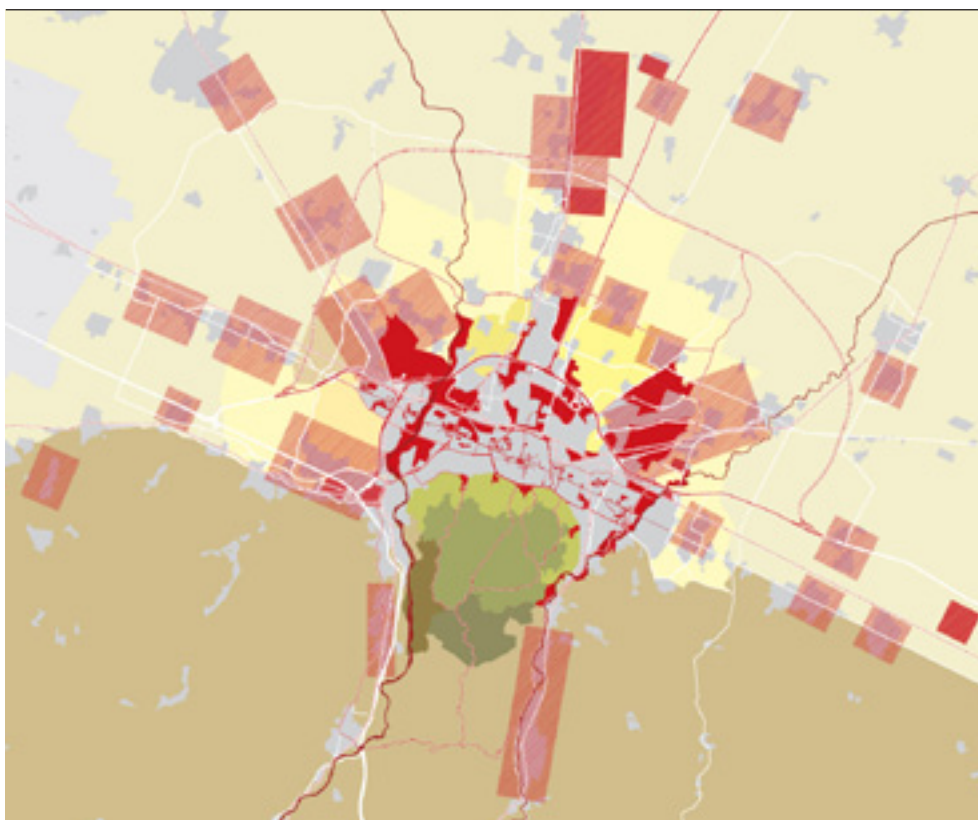


[149] EM BUSCA DE UM MODELO DE GESTÃO CORRENTE DE NÍVEL LOCAL

gráficas com diferentes tipos de representação (do esquema à planta detalhada) e diferentes escalas (do âmbito municipal ao desenho de pormenor) que definem as principais redes ordenadoras da urbanização – rede viária e infra-estrutural, sistema de transportes, rede de equipamentos polarizadores, SEC, sistema ambiental e paisagístico. Em todas as componentes do plano, é clara a preocupação em evidenciar a relação entre estratégia, sistema e forma, assim como a relação das partes com o todo – relação entre as diferentes escalas e relação entre as diferentes redes.

\*. **Pré-Visão.** Como forma de apoiar o desenvolvimento dos estudos de traçados, interessará ao Município ensaiar, para determinadas áreas mais sensíveis ou urgentes, a proposta de programas, morfo-tipologias e volumetrias possíveis e defensáveis, como meio de *medir* o território e testar as soluções. Estes ensaios – desenhos, modelos tridimensionais ou imagens virtuais – serão uma primeira proposta para a urbanização que aponta o caminho e informa o diálogo: pré-visões de futuros possíveis, capazes de dinamizar o investimento diminuindo a incerteza, e essenciais para apoiar processos de participação pública que, de modo geral, carecem de meios eficazes de comunicação. Também aqui é possível tomar o psc de Bolonha como exemplo. O plano inclui um conjunto de *Explorações Projectuais* para as áreas identificadas como prioritárias. Trata-se de propostas recentes apresentadas por diferentes entidades e em diferentes contextos (projectos do município, projectos de escritórios de arquitectura externos, concursos de arquitectura, estudos de universidades, etc.) que são seleccionadas e apresentadas como possibilidades defensáveis para intervir naquelas áreas.

O Plano de Urbanização para a Zona da Antiga Lota do Porto de Aveiro, que integra o Programa POLIS daquela cidade, serve-se igualmente de pré-visões especulativas. Para além do traçado dos espaços colectivos, o plano define apenas usos, alinhamentos, áreas de implantação, áreas de

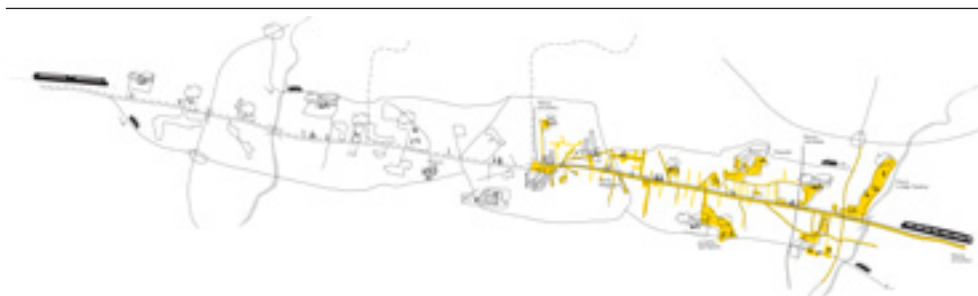


[150] CIDADE E PAISAGEM. PEÇA GRÁFICA INTEGRANTE DO PSC BOLONHA

COLINAS CAMPOS REDES DE TRANSPORTE E VIÁRIAS PÓLOS FUNCIONAIS EXISTENTES

ÁREAS ADEQUADAS PARA LOCALIZAÇÃO DE FUNÇÕES DE ALTA ATRACTIVIDADE E PARA ACTIVIDADES PRODUTIVAS COM POTENCIALIDADE DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO UNIDADE DE PAISAGEM DA COLINA DE BOLONHA

UNIDADE DE PAISAGEM DA PLANÍCIE DA CONURBAÇÃO DE BOLONHA



[151] CIDADE DA VIA EMILIA NASCENTE. PEÇA GRÁFICA INTEGRANTE DO PSC BOLONHA.



[152] INFRA-ESTRUTURAS PARA A MOBILIDADE PEÇA GRÁFICA INTEGRANTE DO PSC BOLONHA

— REDE VIÁRIA — REDE DE TRANSPORTES PÚBLICOS EM CANAL PRÓPRIO • INTERFACES DE TRANSPORTE PÚBLICO  
— REDE FERROVIÁRIA



[153] CIDADE DA VIA EMILIA NASCENTE. PEÇA GRÁFICA INTEGRANTE DO PSC BOLONHA.

■ LUGARES ■ CONTEXTOS ● NÓS — RUAS SUBSIDIÁRIAS DA VIA EMILIA  
— RUAS DE LIGAÇÃO ENTRE ZONAS URBANAS — TRÔLEIS EM CANAL PRÓPRIO — METROPOLITANO





[154] ESQUEMA DA ESTRATÉGIA PARA A REVITALIZAÇÃO URBANA DA ZONA DE SAN DONATO VECCHIO. PSC BOLONHA



[155] PARQUE AO LONGO DO CANAL NAVILE. PSC BOLONHA



[156] PSC BOLONHA: CIRENAICA RIMESSE – PROJECTO DE REQUALIFICAÇÃO PARA A ÁREA DE CIRENAICA



[157] PROPOSTA DE PLANO DE URBANIZAÇÃO PARA A ZONA DA ANTIGA LOTA DO PORTO DE AVEIRO



[158. 159] PROPOSTA DE PLANO DE URBANIZAÇÃO PARA A ZONA DA ANTIGA LOTA DO PORTO DE AVEIRO. IMAGENS PROMOCIONAIS

construção e cêrceas máximas. São no entanto apresentadas imagens virtuais e vídeos promocionais onde se pode ver uma proposta detalhadamente desenhada do espaço público e do edificado que, na verdade, deverá ser projectado por promotores privados que, à data, não tinham ainda entrado no processo. O principal objectivo destas imagens é exactamente atrair esses investidores, apresentando-lhes uma imagem final possível do *produto* no qual se pretende que invistam.

**\*. Intervenção Pública.** Num momento em que a intervenção pública se prevê mais pontual do que capaz de grandes gestos, os instrumentos anteriormente propostos poderão constituir-se como um importante apoio à acção pública, já que tornam claro para os gestores quais os pontos fulcrais onde intervir e fundamentam e legitimam junto da população investimentos periféricos, parciais e menos perceptíveis, permitindo fugir à constante e limitadora maquiagem dos centros consolidados e aos projectos urbanos de excepção como modos únicos de tornar visível e consensual o investimento. Este deverá focar-se nos elementos considerados essenciais à implementação do rumo definido e que os privados não tenham – ou não demonstrem – capacidade para levar a cabo; ou então em intervenções capazes de incentivar e dinamizar a urbanização de áreas mais débeis e estagnadas. Também aqui será essencial uma colaboração próxima entre entidades gestoras e promotores, fomentando-se parcerias público-privadas e, sobretudo, procurando articular as acções de uns e outros, de modo a que a intervenção estatal surja onde e quando é mais necessária e oportuna e de forma a que o investimento privado possa apoiar directamente a acção pública, através do prolongamento das suas intervenções ou de uma melhor gestão de cedências e externalidades.

**\*. Gestão dos processos.** Por tudo isto se torna essencial uma gestão próxima e propositiva, baseada no diálogo e no compromisso entre Município, projectistas e promotores, que assente na convergência de interesses: procurar uma solução capaz de promover uma maior qualidade de vida aos habitantes, valorizando o empreendimento e a área envolvente. O que se espera da entidade gestora não é uma crítica aos projectos, mas antes a procura de coerência entre cada proposta e a visão de conjunto previamente definida, que é pública e pela materialização da qual a autarquia é responsável. Para que este diálogo seja profícuo ele deve iniciar-se numa fase inicial do processo. E para que tal prática possa ser incentivada, este início deveria ser administrativamente válido, ao contrário do previsto pela legislação actual. De modo semelhante, será útil procurar formas de tornar vinculativos acordos estabelecidos em reuniões de negociação e promover o uso de instrumentos simplificados de estudo e aprovação das intenções de desenho urbano, como é o caso do Pedido de Informação Prévia, em especial quando se trate de pretensões que incluam espaço público, equipamentos ou intervenções camarárias ou mistas.

Após a recente revisão das qualificações exigidas aos técnicos, é possível atribuir aos gestores um papel mais activo e responsável no acompanhamento e avaliação dos projectos. Torna-se assim viável a aposta em documentos orientadores de carácter indicativo abertos a interpretações de acordo com cada caso. Neste sentido, seria útil que os técnicos responsáveis pela apreciação dos projectos estivessem igualmente envolvidos nas actividades de planeamento e regulamentação para que mais facilmente fossem capazes de estabelecer a ponte entre a definição de uma estratégia urbana e a sua execução no terreno. A tendência dominante de separar planeamento e gestão seria substituída por equipas de área com as valências necessárias e despacho único.

# Estrutura

Na busca por um espaço urbano mais legível e apropriável torna-se essencial pensar a sua estrutura. *Da abstracção à realização concreta, a estrutura une ideias ou elementos isolados formando uma entidade coerente* (Balmond, 2003, p. 575). É o esqueleto, a definição dos vários componentes e do modo como eles se articulam na criação de um todo uno e reconhecível. A estrutura ordena a ocupação e o funcionamento do território, ao mesmo tempo que o torna inteligível para o sujeito, ao promover a criação de um mapa mental que lhe permita saber, a cada momento, onde está em relação ao todo (Lynch, 1981), que lhe permita compreender, apropriar, habitar o espaço (Bolnnow, 1963).

A base da estrutura do território urbanizado é o seu Sistema de Espaços Colectivos (SEC). Este sistema é a rede que conecta os vários elementos da aglomeração, relacionando-os entre si; é o conjunto de espaços que o sujeito percorre e a partir dos quais lê e percebe a cidade; é a malha que organiza a edificação e que perdura para além dela.

## O SEC NO URBANO EXTENSIVO

Se nos centros consolidados, com as suas ruas e praças, os seus largos e jardins, é aparentemente clara e consensual a ideia de espaço público como sistema ordenador e conjunto de espaços representativos, construtores de identidade, quando pensamos no urbano alargado tudo se torna mais incerto.

A própria definição do que é o espaço público torna-se difícil. A propriedade não coincide com o uso. Os espaços de uso público nem sempre são realmente públicos e os espaços públicos nem sempre estão abertos à comunidade. No urbano extensivo estamos muito longe da ideia tradicional de espaço público que podemos ver sintetizada no mapa de Roma de Nolli de 1748 – a ideia de um espaço aberto, contínuo, percorrível, compreensível e claramente definido que corresponde literalmente ao negativo dos espaços privados e encerrados, sendo que juntos, público e privado, nos dão de imediato a forma da cidade na sua totalidade. Pelo contrário, o que encontramos são fragmentos: fragmentos porque se trata de espaços isolados que não surgem como parte de um sistema contínuo e que não estabelecem qualquer relação directa com o edificado, ou que não são sequer claramente conformados com limites definidos; fragmentos também porque não reúnem as múltiplas características que nos habituámos a associar aos espaços públicos e por isso parecem corresponder apenas parcialmente à ideia de *espaço público*.

De facto, os espaços colectivos do urbano extensivo parecem não conformar um sistema estruturante. Ou, pelo menos, não são, de um modo geral, reconhecidos como capazes de conferir ordem ao edificado nem legibilidade ao território. Esta falta de reconhecimento é ao mesmo tempo consequência e causa da falta de qualificação e apropriação destes espaços e deve-se, em primeira instância, ao facto de eles serem sempre apreciados tendo por referência o desenho urbano canónico da cidade nuclear, sendo por isso entendidos como uma perda. Perante a impossibilidade





[160] RAGMENTO DE *LA NUOVA TOPOGRAFIA DI ROMA* DE GIAMBATTISTA NOLLI, 1748



[161] PLANTA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS EXISTENTES NO CONCELHO DE V. N. GAIA

de criar um SEC à escala territorial com as mesmas valências e os mesmos valores dos sistemas de espaços públicos canónicos, desiste-se. Perante o desconhecimento dos modos de habitar o urbano alargado e das formas de apropriação dos seus espaços incorpora-se tudo numa ideia vaga de labirinto disfuncional e de *não-lugar* inabitável, recusando-se a compreensão das lógicas destes territórios, da sua diversidade, do modo como funcionam, das práticas e rituais a eles associados.

Na cidade canónica, os espaços públicos tendem a concentrar um conjunto de significados que interessa aqui identificar:

- \*. **Função.** Antes de mais, os espaços colectivos servem diferentes funções. Foi sempre essa a razão da sua origem e transformações sucessivas. Via de acesso, canal infra-estrutural, praça de troca de produtos. Ao longo do tempo, o modo como estas funções são postas em prática vai dando lugar a usos complementares e a novas formas de apropriação. A rua é canal de acesso, mas também local de paragem, espaço de encontro e plataforma de exposição e comércio. Aceita o peão, o automóvel, a esplanada, a montra, a porta da habitação, a janela e a varanda. De tal modo esta multiplicidade de usos e modos de apropriação vão definindo a identidade dos espaços que são o seu suporte que, a certo momento, a função original pode deixar de ser a predominante, ou até de existir, sem que tal identidade seja posta em causa. Há muito que o mercado abandonou a praça e no entanto esta continua a ser o elemento mais representativo do SEC da cidade histórica.
- \*. **Forma.** O desenho dos espaços públicos canónicos não se limita a definir a plataforma que serve a função. Eles são suporte da edificação e estrutura do conjunto. Regulam ritmos, alinhamentos e cérceas; determinam os espaçamentos entre os edifícios; criam percursos e relações. As próprias fachadas são tanto pertença dos edifícios como do espaço exterior que definem. O SEC de uma cidade é a base da sua forma e do modo como ela é percebida pelo sujeito: dá-lhe continuidade, unidade, legibilidade e sentido.
- \*. **Signo.** Pelo papel que assumiram na estruturação do aglomerado, na sua leitura e reconhecimento por parte dos habitantes, assim como por serem palco de um alargado conjunto de práticas e rituais colectivos, os espaços públicos foram ganhando um enorme valor simbólico. Por servirem a colectividade, passaram a representá-la. São símbolo da cidade – das suas partes e dos seus tempos – e da cidadania – espaço da sua representação e celebração.

Quando saímos dos núcleos consolidados a coincidência deste conjunto de significados num mesmo espaço torna-se rara. Tal dever-se-á, em primeiro lugar, ao facto dos espaços públicos serem o resultado de processos cada vez mais especializados e sectoriais, visando servir apenas a sua função primária do modo mais eficaz possível. As vias rápidas e seus nós são o exemplo mais claro desta especialização. Por oposição à rua tradicional, servem apenas uma função – o trânsito motorizado, ou melhor, um determinado tipo de trânsito motorizado, já que o acesso é limitado apenas a determinado tipo de veículos, existem velocidades mínimas, as paragens estão proibidas, etc. –, excluindo (até em termos regulamentares) todas as outras. O seu traçado é feito por especialistas que têm por único objectivo a ligação entre um determinado conjunto de pontos e assegurar determinados níveis de serviço.

Mas a falta de espaços que incorporem uma tal concentração de significados deve-se também ao facto de, no urbano alargado, o dia-a-dia dos habitantes passar por uma série de espaços que correspondem a modelos e programas de génese relativamente recente em relação aos quais não houve ainda tempo para, sobre a sua função primária, se irem sedimentando outras valências e outros valores. Os centros comerciais, por exemplo, passaram a associar ao comércio usos diversificados

ligados ao lazer e à cultura e isso trouxe consigo práticas de socialização. Tornaram-se lugares de encontro, referências urbanas e até pólos geradores de novas centralidades (Wall, 2008, p. 22, 27), como é o caso do Norteshopping, em Matosinhos, ou do Arrábida Shopping, em V. N. Gaia.

Sobretudo, as combinações são outras. Os significados que costumavam estar unidos dividem-se por diferentes espaços e criam-se associações que, à partida, seriam paradoxais. Os novos espaços de convivência – do centro comercial, ao parque de diversões, passando pelo ginásio – são cada vez mais de propriedade e/ou gestão privada (tal como são cada vez mais comuns dispositivos de regulação de uso de espaços de posse e uso públicos), não podendo por isso representar a comunidade como entidade socio-política, pelo menos não do modo que o fazia a *praça do município*. Por seu lado, a representação da colectividade continua a estar associada a imagens referentes à cidade histórica, mesmo para aqueles que habitam a dezenas de quilómetros e que raramente aí se deslocam. Espaços vagos, expectantes e sem qualquer intervenção que os qualifique, tornam-se pontualmente locais de celebração colectiva nos cada vez mais correntes festivais de lazer. Outro exemplo é-nos dado pelas rotundas que, sendo repetidamente usadas nas vias intermédias de ligação entre as redes viárias de alta velocidade e a malha de menor calibre, acabaram por se tornar elementos recorrentes de grande visibilidade nos acessos aos núcleos urbanos e por isso local ideal para colocação de monumentos e esculturas representativas, assumindo cada vez mais o valor de símbolo, à imagem de portas de cidade.

O que se perde é, portanto, a própria ideia de *espaço público* como um *todo*, tal como era entendido. E com a perda desse *todo* deparamo-nos de repente com a falta de ferramentas para perceber, analisar e trabalhar neste novo contexto cujos materiais, na verdade, ainda mal conhecemos ou reconhecemos. Falta o vocabulário. A interpretação das estruturas do urbano alargado a partir das terminologias tradicionais conduz a resultados pouco operativos. Assiste-se ao uso repetido de termos vagos e abstractos – *espaço verde*, *paisagem*, *não-lugar*, *terrain-vague*, etc. – que são utilizados para designar uma multiplicidade de realidades distintas, uniformizando-as e impedindo que sejam realmente identificadas e compreendidas. Assiste-se igualmente à tendência contrária: dissecar todas as diferentes funções, atribuindo a cada uma o seu domínio próprio, tanto na análise, como no plano, como no desenho do espaço guiado pelos princípios do controlo e eficácia, dificilmente conciliáveis com as lógicas de miscenização funcional que caracterizam os modelos canónicos.

Identificar os diferentes componentes presentes na ideia canónica de espaço público (função, forma, signo e suas subdivisões), para, a partir daí, os procurar nos territórios do urbano extensivo parece ser um caminho que vale a pena percorrer. Para tal será necessário proceder ao levantamento, contextualização e classificação dos espaços existentes. Será sobretudo necessário analisar as práticas diárias da população que habita e percorre estas áreas e o modo como usam, percebem e apropriam estes espaços. Neste sentido, Stan Allen afirma que, mais do que pensar nos espaços públicos a criar, será importante *pensar primeiro nos públicos, em toda a sua especificidade e multiplicidade, e olhar as suas práticas espaciais* procurando perceber *como é que a colectividade cria espaço público com os espaços que encontra*. (cf. Segal, Verbakel, 2008, p. 102)

Em vez de impor ao território modelos pré-formatados retirados de outros contextos, procura-se reconhecer os tipos de espaços colectivos emergentes, tal como os espaços que fazem falta às vivências e práticas actuais. Procura-se igualmente perceber quais são os elementos urbanos já existentes que poderão servir de base à criação dos espaços necessários e, sobretudo, como será possível – partindo exactamente desses elementos – criar sistemas de espaços colectivos legíveis capazes de re-estruturar a urbanização. Com esse objectivo, olha-se aqui para os componentes que se estabelecem como base da urbanização: redes infra-estruturais, estrutura ecológica, pólos de actividades e operações urbanísticas de promoção privada.

## Quadro 8

A actual dificuldade de reconhecimento e identificação dos espaços colectivos no urbano alargado está bem patente no relatório da análise feita ao espaço público de Vila Nova de Gaia durante a fase de diagnóstico da revisão do PDM daquele município (Simões, Montalvão, Ribeiro, 2005). A análise partiu, numa primeira fase, do levantamento da totalidade dos espaços públicos existentes no concelho, com base na toponímia, para se chegar rapidamente à conclusão de que, entre as características formais e funcionais dos espaços, por um lado, e o nome que lhes é dado por outro, existe uma total desarticulação. *O levantamento forneceu uma visão generalista e enganadora dos tipos de espaços públicos existentes* (Simões, Montalvão, Ribeiro, 2005). Partiu-se, por isso, para um rigoroso levantamento de campo associado a uma nova tipificação dos espaços existentes que procurou uma descrição mais próxima da realidade. Ainda assim, e se bem que inclua tipos ausentes no primeiro levantamento, esta classificação não está longe da terminologia canónica: Praça, Praceta, Largo, Uso Misto, Terreiros, Estacionamento Relevante, Arruamentos, Jardim, Parque, Alameda, Praia.

Com base nesta análise, conclui-se que *apenas 12% do espaço público existente é desenhado ou conformado, o que reflecte o pouco investimento público neste domínio, bem como uma ausência de investimento privado associado ao processo de construção da cidade – o espaço público é encarado não como uma mais-valia efectiva para a construção e consequente promoção comercial, mas como um encargo a evitar*. (Simões, Montalvão, Ribeiro, 2005) De facto, retirando as *praças* e os *arruamentos* (que no seu conjunto correspondem a 85,5% do total), o conjunto dos espaços públicos identificados corresponde apenas a 1,3% da área do concelho. Assim, seja pela inexistência de espaços públicos apropriáveis e promotores de práticas colectivas, seja pela dificuldade (tanto por parte dos analistas como dos habitantes) em os reconhecer como tal e em identificar as suas características e diferenças, o estudo depara-se com claras dificuldades na tentativa de encontrar, a partir dos espaços existentes, uma base para a construção de um SEC estruturante e legível.





### \*. Redes infra-estruturais

Um vasto conjunto de redes infra-estruturais constitui a maior parte do espaço público do território urbano. Como consequência directa da sua função, estas redes surgem como sistemas contínuos que cobrem todo o território urbanizado, estabelecem conexões e garantem acessos. Têm por isso uma clara vocação estruturante. No entanto, na maioria dos casos, cada um dos canais que as constitui é planeado e construído de modo a servir exclusivamente a sua função primária, não permitindo qualquer outro uso e condicionando mesmo a ocupação e utilização do espaço envolvente. A rede viária será necessariamente a parte mais visível deste conjunto, mas aqui devemos também incluir todas as outras redes infra-estruturais. Antes de ser estrada, caminho-de-ferro, conduta de abastecimento de água ou fibra óptica, cada um destes canais é um eixo de grande escala ligado a uma vasta rede que atravessa o território. Um eixo com a capacidade de criar percursos dedicados às mais diversas formas de locomoção, de promover e ordenar ocupações do território, de apoiar a criação de mapas mentais, de se adaptar a qualquer tipo de urbanização cujo desenvolvimento possa vir a fomentar. O enorme investimento realizado ou previsto no planeamento e construção deste conjunto de redes será, em certa medida, um esforço desperdiçado, enquanto não forem pensadas como parte do sistema de espaços colectivos qualificados, capazes de ordenar o território e de se articularem com as redes de menor escala existentes ou a criar. O desafio passará assim por transformar as *infra-estruturas* em *estruturas*. Ou seja, utilizar aqueles que são os únicos elementos construídos à escala territorial e que representam a maioria da área de espaço público e do investimento estatal no território, não apenas para servir a urbanização mas sobretudo para a ordenar, regular e dar legibilidade.

Daí a necessidade de rever os processos de planeamento e desenho destas redes, demasiado marcados pela sectorialização administrativa e disciplinar. Daí também a urgência de olhar de uma outra forma para as redes existentes. Um exemplo claro é a Rua da Estrada (Domingues, 2009). A estrada que, tendo sido paulatinamente colonizada por edificações e usos múltiplos e tendi sido apropriada por práticas e vivências diversificadas, deu origem a novos nexos e lógicas de proximidade, ainda que continue, muitas das vezes, a ser encarada como mera via de atravessamento, tendo-se em conta apenas a sua função primária.

### \*. Estrutura Ecológica

A Estrutura Ecológica (definida a nível concelhio) constitui um sistema que se pretende o mais contínuo possível, composto por um variado conjunto de elementos de grande escala que exigem um certo grau de tratamento, manutenção e fiscalização. Estes espaços não podem ser entendidos apenas como áreas *non aedificandi*, ou elementos de um sistema biofísico. Trata-se de estruturas de escala territorial, facilmente reconhecíveis e, de um modo geral, capazes de apoiar práticas (de lazer e não só) apreciadas num momento em que os espaços verdes e a fuga dos ambientes fortemente urbanizados são cada vez mais valorizados. Devem por isso ser entendidos como elementos essenciais na definição de um SEC à escala territorial, capazes de dirigir a urbanização ou reurbanização do território.

Transformar rios, ribeiras, matas e florestas em elementos ordenadores e espaços de fruição abertos ao público, pode traduzir-se, grande parte das vezes, num pequeno investimento (mais operativo do que financeiro) quando comparado com o necessário para a sua revitalização e manutenção. Investimento este que poderá facilmente reverter numa visível valorização dos terrenos envolventes e consequente incentivo à urbanização qualificada e devidamente controlada. O conjunto de praias que se estendem de modo contínuo ao longo da nossa costa é o

melhor exemplo de como um sistema de espaços naturais de larga escala claramente reconhecível e explorado para fruição pública pode ordenar e condicionar a ocupação do território.

Dáí que o planeamento destes elementos não possa ser encarado como algo meramente sectorial. Tal como o traçado de uma via, a definição da Estrutura Ecológica é, antes de mais, uma decisão sobre a estrutura urbana, pelo que, para além de assegurar o desejado equilíbrio dos sistemas biofísicos, deve procurar a articulação com o SEC existente, regular ou re-desenhar as frentes edificadas, avivar eventuais elementos patrimoniais que carregam a memória de outros usos daqueles espaços, abrir e desenhar novas áreas de usufruto público com carácter multifuncional. A Estrutura Ecológica pode mesmo assumir-se como base para a definição de uma estrutura à escala concelhia, ou mesmo intermunicipal, que dirija a urbanização, ordene o território e lhe dê legibilidade, tal como propõe o recentemente revisto PDM de Vila Nova de Gaia (ver *IV Exemplos*).

#### **\*. Pólos de actividades**

A maior parte das actividades colectivas, das práticas que correspondiam aos espaços públicos da cidade canónica, e que nos habituámos a encarar como promotoras de interacção, encontro e noção de pertença, encontram-se hoje alojadas num alargado conjunto de espaços colectivos diversificados e espalhados pelo território – parques públicos, centros comerciais, parques temáticos, centros empresariais, centros de congressos e exposições, terrenos destinados aos festivais de música, aeroportos, interfaces de transportes, escolas, ginásios, etc. Espaços públicos, espaços privados de uso público e espaços privados de uso colectivo e entrada condicionada (a quem paga bilhete ou a quem é sócio) constituem uma sucessão aparentemente desconexa e casuística de espaços de uso colectivo que suportam as práticas da sociedade. Em comum percebe-se uma tendência para a especialização e privatização, assim como para o carácter temporário ou efémero das utilizações propostas. Verifica-se também a tendência para se conformarem como espaços perfeitamente delimitados, encerrados sobre si mesmos e com entradas controladas, mesmo quando se trata de locais públicos. A lógica na qual foram pensados é a lógica hipertextual, baseada no acesso em veículo motorizado (quase sempre privado). Não são por isso lidos como parte de um possível sistema contínuo capaz de organizar a urbanização – porque se definem como contentores herméticos e porque faltam as estruturas de escala territorial capazes de os relacionarem entre si de modo claro e perceptível.

#### **\*. Operações urbanísticas de promoção privada**

Os espaços colectivos propostos pela generalidade das operações imobiliárias são marcados por uma relativa pobreza, sobretudo no que toca à variedade e intensidade dos usos propostos, à sua capacidade de representação e à relação estabelecida com a envolvente. Para além das vias que têm por único objectivo o acesso à edificação proposta e respectivas baías de estacionamento, surgem alguns espaços de enquadramento – meros canteiros, a maior parte das vezes – que não propõem qualquer uso ou relação com a malha urbana. Trata-se de espaços resultantes das áreas para espaços colectivos e cedência ao domínio público obrigatórias e são normalmente localizadas nas zonas menos qualificadas e mais difíceis de urbanizar dos empreendimentos, ou então espalhadas pelas suas margens. No urbano alargado, estes espaços sem função – mais vocacionados para definir barreiras entre a edificação e a envolvente do que para participar na construção de um SEC estruturante – acabam por corresponder a uma parte muito significativa do total de espaço colectivo disponível. De acordo com o relatório da análise aos espaços



[162] LOTEAMENTO EM ERMESINDE

públicos do concelho de Vila Nova de Gaia desenvolvida para a fase de diagnóstico da revisão do PDM, neste concelho, tais espaços correspondem a uma área equivalente à soma de todas as praças, pracinhas, largos e jardins existentes (Simões, Montalvão, Ribeiro, 2005, p. 21).

Ao contrário, nos condomínios fechados, onde os espaços colectivos não são acessíveis ao público, verifica-se uma maior aposta na qualidade que tem a ver com a clara consciência de que estes espaços são propriedade dos moradores ou utilizadores do empreendimento e, portanto, elemento essencial na valorização do produto. Ou, dito de outra forma, a clara consciência de que aqui os investidores não estão a pagar por um espaço que será usufruído por outros, que não pagaram para ter esse direito.

Como é claro, estes espaços colectivos inacessíveis ao público em nada contribuem para a criação de um SEC estruturante do território. Pelo contrário, são uma das causas da sua fragmentação, impossibilitando a criação de malhas contínuas e definindo barreiras intransponíveis. Além disso acentuam as diferenças existentes entre os distintos *standards* de edificação, contribuindo para o desenvolvimento de dois sistemas urbanos que coexistem mas que não se tocam, e que correspondem a diferentes estratos socio-económicos. Neste sentido, no referido relatório de análise dos espaços públicos afirma-se: *É urgente clarificar o conceito de uso colectivo apontado na legislação que vigora e definir se são, ou não, os espaços de uso colectivo obrigatoriamente públicos. Pensamos que sim e esta directiva deveria ser clara por parte dos responsáveis pelo licenciamento de loteamentos* (Simões, Montalvão, Ribeiro, 2005, p. 40).

Não se trata aqui de encarar como ilegítima a criação de espaços colectivos privados, mas de considerar que operações urbanísticas de uma determinada escala, que ocupem e urbanizem uma área considerável da aglomeração urbana, devem contribuir activamente para a definição de um SEC capaz de estruturar e qualificar o território em que se inserem. Esta contribuição



## BONS MOMENTOS

Na Efanor há sempre espaço para o lazer e para a diversão. Bons momentos podem ser partilhados nas várias zonas de estar que o Condomínio oferece. O parque infantil exterior, a pensar nos mais pequenos, é também uma boa oportunidade de descanso para os adultos.

O percurso de manutenção do parque assinala as distâncias percorridas. As pérgolas marcam áreas de estadia, num percurso que se desenvolve ao longo de duas clareiras: uma de recreio mais activo – a plana clareira central – e outra de recreio mais passivo com sombreamento e sol, morros e elevações de terreno que funcionam como salvaguarda de alguns ângulos de visão.

[163] CONDOMÍNIO FECHADO DE LUXO

deve resultar da negociação entre promotor e Administração e pode mesmo passar por intervenções exteriores à área da operação urbanística em questão.

De facto, se todas as intervenções contribuírem para a criação de um espaço colectivo aberto ao público altamente qualificado – e a dificuldade é mesmo essa, garantir que *todos* contribuam para a criação de um conjunto coerente – todos os empreendimentos saem valorizados, porque podem usufruir não só do seu próprio espaço colectivo, como de todo o SEC envolvente. Neste caso, a promoção dos empreendimentos não passaria pela difusão de uma ideia de exclusividade limitada a cada operação mas sim da noção de localização privilegiada.

### Quadro 9

- \*. Os loteamentos devem criar espaços verdadeiramente públicos de livre acesso e uso;
- \*. Devem ser rejeitados todos os loteamentos que proponham áreas de cedência residuais, sem intenção ou possibilidade de uso público;
- \*. Usando os mecanismos legais da lei de loteamento, a rejeição de áreas residuais de cedência em favor da colecta de uma taxa de compensação é desejável, evitando gastos de manutenção desnecessários e irracionais. Os proveitos conseguidos com esta receita deveriam reverter directamente para a criação ou requalificação de espaços públicos de qualidade;
- \*. A estratégia deve passar pela locação de recursos para criação e manutenção de espaços públicos de referência e qualidade, contrariamente à onerosa manutenção de inúmeras áreas residuais que resultam geralmente desqualificadas.

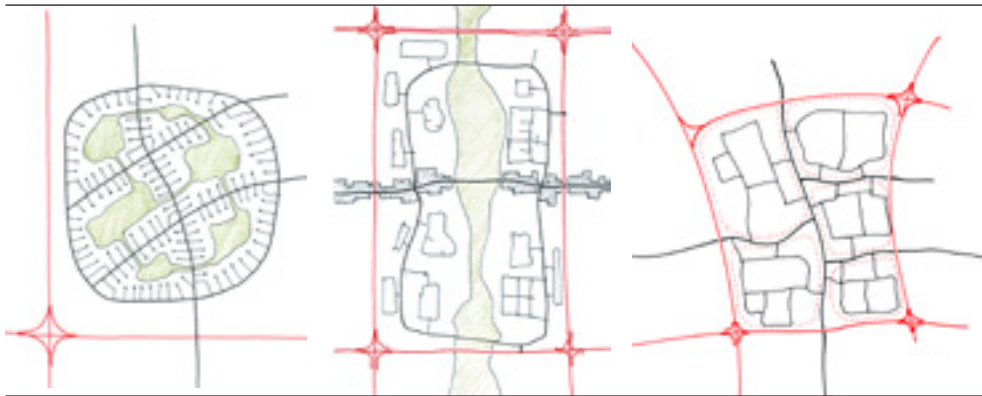
Podemos concluir que o problema do urbano disperso não estará apenas na falta de espaços colectivos, mas sobretudo na incapacidade para reconhecer as suas valências e para os articular no sentido de criar sistemas reconhecíveis capazes de estruturar, ordenar e representar a nova cidade alargada. A necessária acção de reurbanização com vista à criação de tais sistemas terá de passar, como vimos, pelos elementos de grande escala e vocação estruturante que deverão ser tratados como espaços públicos qualificados e reconhecíveis, explorando-se ao máximo as suas potencialidades de transformação do território. Torna-se assim obrigatório questionar a sectorialização que caracteriza o modo corrente de planeamento das redes infra-estruturais e dos elementos da Estrutura Ecológica. Este planeamento deverá assentar na estreita colaboração entre as entidades reguladoras e executoras de cada sector (nomeadamente ao nível do Governo central) e as entidades gestoras do território a nível local que têm uma visão mais abrangente do papel que as diferentes intervenções poderão desempenhar no território. Dentro do mesmo espírito de cooperação, as recorrentes obras de manutenção e melhoramento de redes infra-estruturais, espaços verdes e linhas de água, deverão integrar a acção de reurbanização, em grande parte baseada na requalificação do SEC. Será igualmente necessário procurar fórmulas capazes de integrar nestes sistemas de grande escala as várias unidades autónomas criadoras de espaços colectivos qualificados, o que obriga a compatibilizar o seu funcionamento e controlo com o esbatimento dos seus limites, e a estudar o seu programa como algo que se quer complementar à envolvente e potenciador do seu desenvolvimento.

Num momento em que o Estado já não tem capacidades para promover a construção *à cabeça* de um SEC capaz de ordenar e servir a totalidade do espaço urbano, e em que os agentes privados assumem cada vez mais, por sua própria iniciativa, a produção do espaço colectivo, torna-se obrigatório encontrar modelos de planeamento e gestão do território que assentem na cooperação entre os diversos agentes envolvidos na urbanização no sentido de aproveitar e dirigir as dinâmicas e os anseios existentes para construção de uma estrutura urbana coerente e qualificada.

#### MALHA

O modelo de um tecido urbano estruturado por uma malha contínua única mostrou-se incapaz de se adaptar aos novos hábitos de mobilidade. A rede de espaços públicos que durante séculos foi caracterizada pela sobreposição de usos e de meios de transporte – que foi ao mesmo tempo espaço de relações sociais, praça de trocas comerciais, passeio pedonal, pista ciclável, via de tráfego de cavalos, charretes, automóveis, autocarros e eléctricos – não consegue já conciliar num mesmo sistema as exigências impostas pelos diversos modos de locomoção e pelas diferentes velocidades. Daí o aparecimento de novos tipos de redes viárias, exclusivamente dedicadas a um único uso e a um único meio de transporte, desenhadas para grandes caudais e velocidades distintas, com pontos de intersecção e acesso cada vez mais distantes entre si, em nome da eficácia. Em vez de uma malha única, temos agora um conjunto de redes distintas que se sobrepõem umas às outras, tal como defendido, aliás, por Le Corbusier ou Buchanan. No entanto, e ao contrário do proposto por estes autores, o que se verifica é que as várias redes parecem não conseguir articular-se num único sistema.

Albert Pope viu nesta alteração das redes estruturantes um processo a que chamou *erosão da malha*. Ao longo das três fases que descreve – malha (*gridiron*), superquarteirão (*superblock*) e *cul-de-sac* – verifica-se a crescente hierarquização dos tipos de vias, associada à contínua fragmentação das estruturas urbanas correspondente à fragmentação da própria sociedade a caminho do individualismo (Pope, 2008, p. 16–21).



[164. 165. 166] HIERARQUIZAÇÃO DAS REDES VIÁRIAS – C. STEIN E H. WRIGHT, 1929 / LE CORBUSIER, 1948 / BUCHANAN, 1963

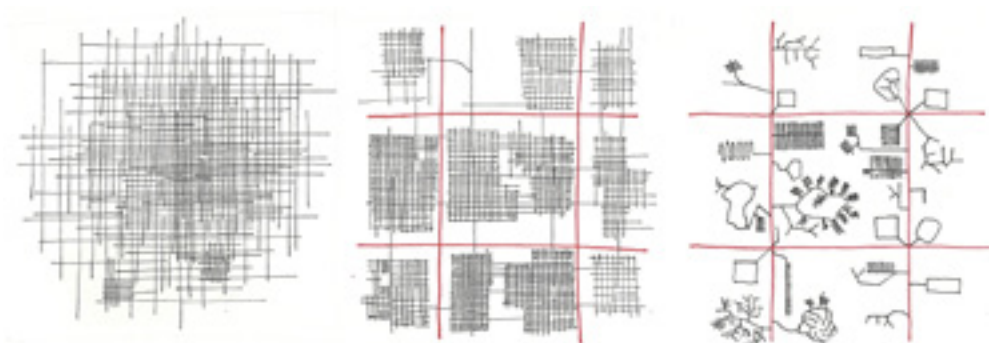
Uma estrutura urbana com base numa malha contínua propõe múltiplos percursos possíveis entre os diferentes pontos, tal como propõe diferentes modos de percorrer, em diferentes meios de transporte, com diferentes velocidades, hábitos e objectivos, possibilitando a multiplicação de paragens ao longo de cada percurso. Aqui, percorrer é, em si mesmo, um motor de dinamização do espaço urbano, já que o simples facto do espaço público ser percorrido faz com que diferentes estabelecimentos de comércio e serviços aí se fixem e desenvolvam. Ao contrário, no modelo que tem por paradigma o *cul-de-sac*, o atravessamento do território, não tem qualquer efeito potenciador no espaço urbano que é atravessado. Esta estrutura parte da criação de canais de atravessamento exclusivamente dedicados ao tráfego motorizado ficando a relação com os núcleos de actividades limitada aos nós da rede. É um sistema arborescente onde todos os percursos tendem a passar pelo tronco principal derivando daí para uma sucessão de vias de carácter especializado, descendo na hierarquia até à pequena rua que termina em cada *cul-de-sac*. Pope fala de *Espiraís Egocêntricas de Exclusão*:

*Este percurso centrípeto em espiral – da auto-estrada para o nó, para a via de ligação, para o loteamento em espinha, para a rua residencial – forma a trajectória de um sistema urbano fechado. Virando para o interior de si mesmo, o percurso surge como uma série de segmentos diferenciados, cada um mais exclusivo que o anterior. Todos vivem, não numa anónima coordenada de uma grelha mas no final de um percurso específico, na última rua, no último cul-de-sac, no último condomínio de uma cidade cuja forma global é desconhecida. Na cidade-cul-de-sac estamos exactamente onde sempre desejamos estar, na origem da espiral.* (Pope, 2008, p. 20)

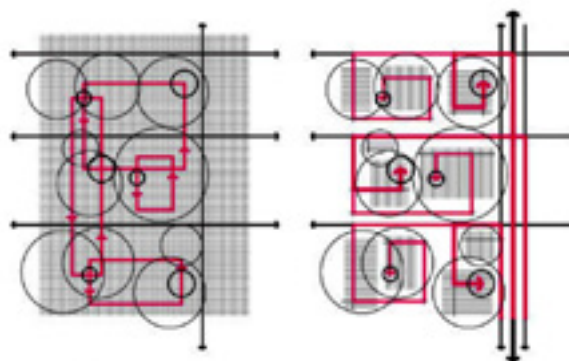
David Mangin identifica o “sector” definido pelas vias arteriais como a unidade base da estrutura urbana actual e ponto de partida para a sua análise. O sector-tipo desta “cidade *cul-de-sac*” é delimitado pelas vias de hierarquia superior, às quais se ligam, o mais directamente possível, as diversas intervenções autónomas, tendencialmente monofuncionais e encerradas sobre si mesmas, que não procuram estabelecer qualquer relação directa entre si ou com a sua envolvente. Estas intervenções visam assim integrar o melhor possível a lógica do sistema vigente, tornando-se mais acessíveis, mais funcionais, mais desejáveis, mais rentáveis.

O resultado é um modelo urbano a-espacial. Desenrolando esta estrutura em espiral e olhando para ela, não como se conforma no espaço mas como o transeunte a percebe, torna-se claro que a





[167] AS TRÊS FASES DE EROSIÃO DA MALHA, SEGUNDO ALBERT POPE: MALHA, SUPERQUARTEIRÃO, CUL-DE-SAC



[168]

Nestes diagramas estão marcados seis locais através de pequenos círculos. Estes círculos representam diferentes destinos [...]. O diagrama da esquerda demonstra que numa estrutura em malha existe um número quase infinito de percursos que permitem ligar os vários destinos. Se cada um destes destinos representar casa, escritório, escola, mercado, as rotinas diárias que os ligam serão quase infinitamente variáveis. [...] No esquema da direita, os mesmos seis locais estão desenhados sobre uma estrutura em cul-de-sac. Por oposição ao número infinito de rotas e circuitos criados entre os seis destinos na malha, a estrutura em cul-de-sac reduz drasticamente o número de possíveis percursos de ligação entre os seis locais. Em todos os percursos é obrigatório retroceder vários níveis na hierarquia das vias, voltando frequentemente ao eixo principal da estrutura, para daí voltar a percorrer os vários níveis até chegar ao destino final. Ao contrário do número infinito de itinerários possíveis entre todos os pontos da malha, neste sistema fechado apenas um percurso é possível entre quaisquer dois pontos. Esta redução drástica da escolha, de praticamente infinito para um, demonstra de modo mais claro o contraste existente entre uma estrutura urbana em malha – aberta – e uma estrutura em cul-de-sac – fechada. (Pope. 2008, p. 19)



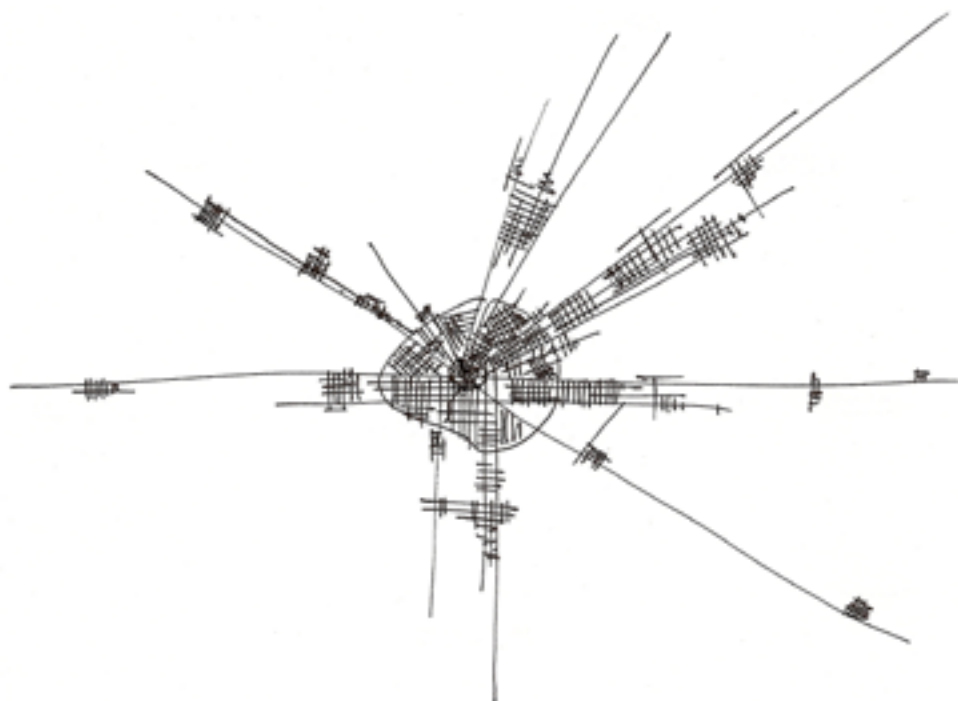
[169] SECTOR À FRANCESA [DESENHO DE DAVID MANGIN]

localização dos vários pontos no espaço físico, a posição relativa entre eles e a própria forma real do aglomerado urbano perdem relevância e não são já sequer perceptíveis. Tudo o que existe entre as novas intervenções está condenado, porque a lógica que lhe deu origem, baseada na proximidade, tende a desaparecer. Estes espaços surgem agora como fragmentos não conectados à nova rede e à nova lógica estrutural: espaços sobrantes, isolados, disfuncionais. É a própria noção de espaço público como estrutura agregadora e de representação que se anula. Tudo o que é exterior aos novos empreendimentos é entendido como resto ou como mera infra-estrutura, em qualquer dos casos como espaço não habitável. Sobrevivem, é certo, determinados *clusters*, como os centros históricos ou outros núcleos de referência, que, com as necessárias transformações, passam a integrar este sistema, transformando-se, eles próprios, em novas unidades autónomas e conectadas.

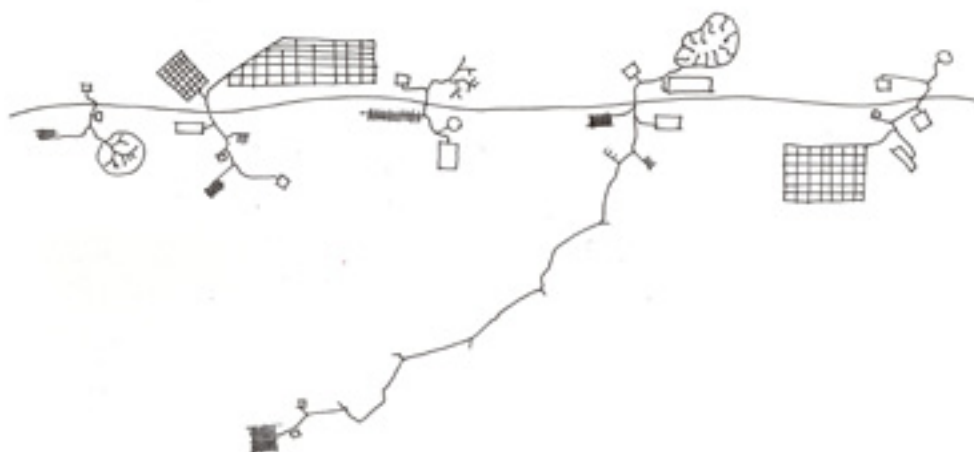
Por oposição a este modelo de uma aglomeração urbana formada por fragmentos autónomos e herméticos, marcada pela descontinuidade, pela impossibilidade de percorrer, Mangin propõe a ideia de *cidade passante*, baseada em malhas contínuas *que tornam acessíveis os espaços públicos estruturantes de uma cidade, de um território ou de uma paisagem*. (Mangin, 2004, p. 330) Este objectivo obriga a repensar o modo de planeamento do sistema viário, no sentido de criar malhas que, partindo do traçado das redes de diferentes níveis hierárquicos que se sobrepõem, tenham a capacidade de conformar, pela forma como estas redes se articulam, estruturas unas, contínuas e atravessáveis. Malhas capazes de conciliar não só diferentes velocidades, mas também diferentes meios de transporte, diferentes modos de percorrer e diferentes funções. Malhas desenhadas tendo em mente que, mais do que redes viárias, são estruturas do espaço urbano, suportes de edificação, bases para a criação e desenvolvimento de serviços, plataformas de usos múltiplos. Daí que o desenho do sistema viário não possa ter por objectivo único a ligação entre pontos de destino, mas a sua relação com o tecido urbano existente, assim como a definição de um suporte para a urbanização futura.

Entre a rede viária de maior calibre de escala regional e a malha urbana que se vai formando pela sucessiva adição das diferentes operações urbanísticas devidamente ligadas entre si, deverão privilegiar-se estruturas de escala intermédia que assumem aqui uma importância fulcral. Estas serão essenciais à articulação entre as redes de escala territorial e o tecido urbano local. Para além de estabelecerem a ligação entre as duas escalas e assegurarem a transição entre velocidades e





[170] IMAGEM MENTAL DE UM NÚCLEO URBANO TRADICIONAL: CONFORMADO, LIMITADO E CONCÊNTRICO



[171] IMAGEM MENTAL DOS NOVOS SISTEMAS URBANOS BASEADOS EM VIAS RÁPIDAS

Para o transeunte, a via rápida surge como um eixo contínuo no qual se penduram os diferentes destinos. Estes encontrar-se-ão mais perto ou mais longe do nó de acesso à via rápida, sem que se estabeleça qualquer relação entre si. A posição relativa entre os vários elementos, assim como a forma do conjunto deixam de ser inteligíveis.

modos de percorrer, podem ainda promover uma melhor conexão entre os vários sectores, diminuindo o efeito de barreira que os eixos viários de grande calibre provocam no território. Estas estruturas serão também indispensáveis enquanto ordenadoras das diversas operações de promoção privada, estabelecendo-se como eixos estruturantes, determinando regras, criando uma ordem na qual cada nova adição se possa integrar. Destas estruturas de escala intermédia farão parte eixos viários, mas também pistas cicláveis, passeios, praças, corredores verdes, parques, ou mesmo certos equipamentos de referência. Um conjunto alargado de espaços públicos capaz de se estabelecer como a espinha dorsal da estrutura urbana e que deve constituir o núcleo do investimento do poder local, trate-se de novas áreas a urbanizar ou territórios construídos a reurbanizar.

Sendo os espaços-canal estruturas essenciais na organização e promoção da urbanização, assim como grandes responsáveis pela fragmentação dos tecidos urbanos que hoje se verifica, é oportuno repensá-los como corredores multimodais e, sobretudo, repensar o modo como se desenham e como se relacionam com o espaço que atravessam:

- \*. Será que as estradas não podem ter passeios?
- \*. Será que todas as vias dedicadas ao atravessamento fluido do território, muitas delas em áreas intensamente edificadas, têm de ter perfil auto-estradal?
- \*. Quais os diferentes tipos de vias a considerar?
- \*. Que hierarquias, que meios de transporte e modos de percorrer se deve propor?
- \*. Como relacionar cada tipo de via com o edificado, com os espaços colectivos adjacentes e com a Estrutura Ecológica?

O perfil dos espaço-canal determina o modo como estes se articulam com a envolvente, estabelece os alinhamentos da construção a ela associada, define o carácter da urbanização. A tradição dos traçados urbanos assenta em grande medida no desenho destes perfis, tradição que foi sendo abandonada à medida que a edificação se foi desassociando do espaço colectivo ordenador. Uma tradição que se verifica ser necessário retomar como meio simples, eficaz e duradouro de ordenamento do território. Porque não reinstaurar os velhos *planos de alinhamentos e cêrceas*?

#### ARTICULAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS COM A ESTRUTURA URBANA

A malha urbana é, na sua maior parte, constituída pela soma das estruturas viárias e espaços colectivos propostos pelas várias operações urbanísticas de promoção privada. Não só pela sua dimensão conjunta, mas também por se ligarem de modo mais estreito com o edificado e por representarem a valorização directa dos investimentos dos quais são parte integrante estes espaços colectivos têm a capacidade (e a responsabilidade) de serem espaços qualificados capazes de propor usos diversificados, intensificar interações e fluxos, criar referências e promover formas colectivas de apropriação e vivência. E no entanto, são eles os primeiros responsáveis pela fragmentação do SEC, devido ao modo como recusam prolongar ou melhorar as redes existentes e estabelecer-se como estruturas de atravessamento, construindo pacientemente a continuidade da malha.

As entidades gestoras do território têm vindo a permitir a construção de uma estrutura urbana complexa resultante da soma de unidades que não se relacionam entre si e que vão criando um labirinto que põe em causa o funcionamento dos serviços básicos dos aglomerados. A organização das redes de transportes públicos, da recolha de lixo ou dos serviços de limpeza e manutenção, assim como a instalação e manutenção das redes de infra-estruturas básicas de água, saneamento,



[172] DESENHO SOBRE FOTOGRAFIA AÉREA DA SENHORA DA HORA

— MALHA TENDENCIALMENTE CONTÍNUA — ESTRUTURAS DE ACESSO EM CIRCUITO FECHADO OU *CUL-DE-SAC*.  
 — VIAS ARTERIAIS E NÓS DE ACESSO

electricidade, gás ou telecomunicações, tornam-se cada vez mais complexas e onerosas. A própria distribuição dos mais básicos serviços de proximidade (farmácia, centro de saúde, escola, pequeno comércio), que nos meios urbanos com alguma densidade populacional deveria ser simples, é inviabilizada porque a falta de continuidade da malha impossibilita os mais óbvios percursos pedonais.

Não basta já inserir-se passivamente na estrutura existente. Cada nova operação urbanística deve ter uma função activa na construção do sentido do aglomerado urbano. Interessa que o conjunto de espaços colectivos que a organiza seja capaz não só de prolongar as redes contíguas como também de manter a estrutura aberta, promovendo o seu próprio prolongamento de modo a estender, densificar, aumentar a conectividade e complementar a malha existente.

Deverá sobretudo prestar-se atenção à relação que cada nova intervenção estabelece com os elementos que revelem maior capacidade estruturante – sejam eles vias, percursos pedestres, cursos de água ou espaços verdes; sejam eles existentes, previstos nos planos municipais ou simplesmente passíveis de serem definidos pela associação de duas ou mais operações urbanísticas. Para além de assegurar a sua continuidade, o desenho de cada novo conjunto tem a capacidade de reforçar o carácter organizador e representativo destes elementos estruturantes. Uma linha de água, por exemplo, em cujas margens não é permitido edificar, não pode ser entendida como terreno perdido do qual se afasta a intervenção. Pelo contrário, deverá ser um elemento gerador com o qual se relacionam os restantes espaços colectivos. Se todas as intervenções seguirem esta lógica, cria-se um eixo estruturante de grande força e qualidade capaz de valorizar todo o território envolvente. Os espaços colectivos de excepção a propor terão de ser pensados segundo a mesma lógica. Quando nos afastamos dos centros canónicos, os espaços colectivos capazes de se estabelecerem como criadores de identidade de um lugar e representativos de uma comunidade serão,



[173. 174] FALTA DE CONTINUIDADE DAS MALHAS RESULTANTE DA IMPLANTAÇÃO DAS NOVAS OPERAÇÕES URBANÍSTICAS

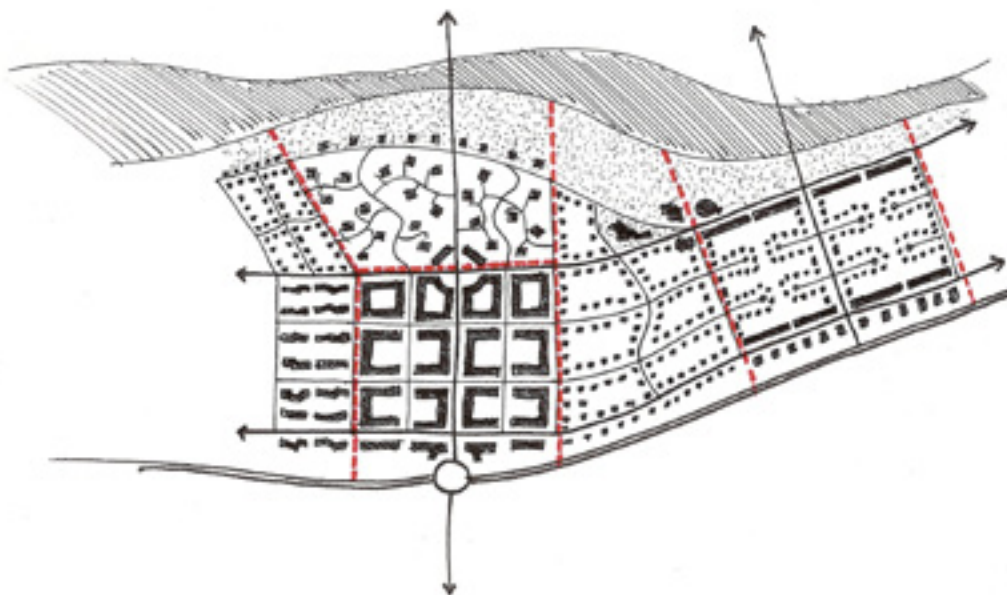
na sua maioria, os promovidos pelas várias operações de iniciativa privada. Por isso, estes espaços não podem ser pensados apenas à escala da operação a que pertencem. Quer sejam propostos no centro da intervenção, organizando-a, quer junto aos seus limites de modo a promoverem uma relação mais clara com a envolvente, ou associados aos principais eixos organizadores do SEC, estes espaços deverão ser sempre projectados tendo em conta a sua relação com a estrutura urbana mais alargada e com outros espaços de excepção que se encontrem na envolvente, criando redes de pontos de referência capazes de dar sentido ao território.

#### MORFO-TIPOLOGIAS

Uma estrutura depende tanto das linhas que a organizam – dos eixos que ligam as partes que a constituem – como da caracterização de cada uma dessas partes, a definição da sua identidade. Neste aspecto, a imagem do espaço urbano assume um papel fundamental. Esta será em grande medida definida pelo desenho dos espaçamentos que o ordenam, mas também pelos tipos de edificado definidos ou existentes.

Interessa, por isso, pensar o modo como os edifícios contribuem para a caracterização do espaço urbano e qual a melhor forma de, neste sentido, induzir ou regular a imagem das construções. Não se trata aqui de uma questão de estilo, mas da expressão física de uma estratégia de ocupação do espaço disponível. Mais do que o desenho da fachada interessam altura, escala e proporção dos volumes, o modo como os edifícios se associam, surgindo como elementos independentes ou criando linhas de fachada contínuas, os ritmos criados pelos volumes, pelas aberturas ou pelos acessos, a transparência, a relação com a rua ao nível do rés-do-chão, etc.

De facto, até meados do século passado, a regulação urbanística assentava fundamentalmente na caracterização do espaço urbano, focando-se no desenho dos espaços colectivos e no modo



[175] CONTINUIDADE ENTRE AS MALHAS

como o edificado se relacionava com eles e os caracterizava, através de instrumentos simples e baseados no desenho, como traçados, alinhamentos e cérceas. Com a emergência das novas *unidades de habitação* e das *artérias*, o protagonismo da *rua* (*quarteirão*)/*lote* cede frente ao sistema mais livre da *área* / *tipos edilícios* em que, quer o desenho dos espaçamentos, quer o dos edifícios, seguem critérios autónomos agora regidos por índices paramétricos ditados pelas normas dos planos gerais. Invertendo a ordem dos factores, a regulação das formas de urbanização parte agora das volumetrias para os espaçamentos (sejam estes vias ou verdes) ganhando os tipos edilícios (no sentido funcionalista e não rossiano) um perigoso protagonismo do ponto de vista da tradição urbana: a sua redução a perímetros, índices e volumes numa ginástica... sem rede.

#### \*. Os tipos edilícios

Num tempo em que a urbanização já não parte do desenho dos espaçamentos mas do desenho (e construção) dos edifícios como elementos autónomos, a regulação deveria assentar mais na tipologia edilícia. Se inicialmente o conceito de *tipo*, ou *cânone*, visava uma classificação do edificado existente baseada na identificação das suas constantes e no reconhecimento das inovações – partindo da convicção de que a revelação da repetição e da evolução em períodos longos era uma probabilidade de apuramento da espécie (como nas ciências naturais) –, com o racionalismo arquitectónico europeu a definição do *tipo* passaria a basear-se no procedimento oposto: o *tipo* não resultaria de soluções do passado mas sim de protótipos que responderiam ao futuro porque criados a partir de novos programas funcionais e novas correntes estéticas. A corrente modernista (do segundo quartel do século xx, em ambiente centro-europeu) prescindia assim da *memória*: a invenção era superior à renovação que supunha continuidade, reflexividade. Com o desenvolvimento do mercado da construção os tipos que entretanto se foram desenvolvendo, deixaram de ser a resultante de determinada localização, história ou tradição,



passando a ser determinados apenas pelos diferentes segmentos de mercado. A escolha de uma tipologia já não tem a ver com o lugar mas antes com o público-alvo de cada empreendimento.

Os novos tipos arquitectónicos e urbanísticos que se consideram mais consolidados no tempo e nos espaços culturais (isto é, que não são simples *projectos-tipo* com os quais são por vezes confundidos) resultam de encontros consistentes e persistentes de critérios técnico-económicos, modos de vida dos destinatários, princípios culturais e tradições regionais (cada vez mais diluídas). O que significa que, apesar dos esforços de muitos autores, não é fácil apresentar um *catálogo* sem cair em fórmulas demasiado redutoras, embora necessárias para efeitos de regulação ou de comunicação entre os diferentes intervenientes nos processos edilícios.

Mesmo quando se procura uma descrição mais morfológica do que administrativa, o resultado da enumeração dos tipos existentes será sempre demasiado genérico e neutro, já que está desligado tanto do interior do edificado (esquema de distribuição, dimensão da habitação, etc.) como do que lhe é externo (o tipo de morfologia urbana existente ou prevista – rua e quarteirão, desenho do loteamento, ou espaços de ligação mais informais ditos de urbanização livre).

No que se refere ao modo como o edificado caracteriza o espaço urbano, o mais determinante será sempre a relação que cada construção estabelece com os restantes edifícios e, sobretudo, com o espaço envolvente, em especial o colectivo. Por exemplo, a dois blocos de habitação idênticos corresponderão espaços urbanos completamente distintos se um for construído em lote estreito e à face da rua e o outro surgir isolado num lote de grandes dimensões, envolvido por um espaço não construído e murado. Daí a dificuldade de um ordenamento do território que tem por ponto de partida a dimensão e função do edifício e que tende a esquecer os espaçamentos.

#### \*. Os tipos de espaçamentos

Também o espaço que separa (e liga) pode ser lido e interpretado com base na ideia de tipologia, embora o termo *tipo* se tenha centrado na edificação propriamente dita\*. E percebe-se porquê: uma actividade em que o mercado é dominante, carece de classificação dos seus produtos; enquanto que o que é, antes de mais, um sistema de elementos muito diversificados, embora complementares, com origem em entidades e profissões técnicas variadas e que não se vende directamente ao público, define planos e projectos mais abstractos e não encomenda formas genéricas ou estabelecidas mas *soluções*. Até há um século atrás não era assim e, antes de cada projecto, as entidades responsáveis sabiam intuitivamente o que a sociedade pedia: ruas, praças, jardins, porque eram nomes comuns que respondiam a necessidades e formas comuns e portanto bem codificadas, de limites bem definidos e duradouros.

Tal como aconteceu no período recente com a variação dos tipos edilícios, também no que respeita ao espaço colectivo urbano – aos espaçamentos – se assiste a estranhas justaposições de critérios e traçados sempre descontínuos e por vezes incompatíveis, de tal forma que a opinião culta tende a identificá-los como geradores de *caos*, deixando a ideia de que toda a extensão urbana é, assim, um desastre irreversível. A verdade é que, após os últimos traçados de há quase um século – que até recentemente asseguravam o ordenamento do espaço físico colectivo –, o crescimento metropolitano prescindiu não só de planos mas sobretudo desses *traçados à cabeça* que podiam

---

\* É no entanto certo que ao referir determinadas tipologias, como por exemplo *moradias geminadas* certos espaçamentos associados (jardim frontal que separa a construção da via pública, logradouro traseiro, etc. e respectivas dimensões comuns) estão, de um modo geral, implícitos, mas estas e outras formulações tendem a cair em desuso, sendo substituídas por parâmetros abstractos.

assegurar as continuidades, os quais se teriam revelado particularmente úteis no actual cenário de uma explosão metropolitana de baixa densidade, onde os *espaços entre* são vastíssimos.

Quando os espaçamentos urbanos, hoje históricos, eram bem mais apertados – ruas, largos, passeios públicos, jardins, parques – a paleta tipológica era clara e reduzida. Com a cidade extensiva e estruturada por elementos de circulação ou de mobilidade, traçados para ligar áreas centrais geradoras de tráfegos introduziu-se uma multiplicidade de novas formas e dimensões, ou seja, de novos *tipos* de espaços colectivos – estrada, rotunda, via-rápida, nó e, sobretudo, uma enorme variedade de terrenos sobrantes, não ocupados por nenhuma construção ou função e nunca reconhecidos como algo de positivo, algo que se relacione com um determinado uso, ou grupo, algo que tenha nome. Uma multiplicidade de espaços colectivos que nunca foram pensados como elementos estruturantes do território, mas apenas como infra-estruturas e respectivas sobras e, no entanto, são eles que acabam por promover e organizar a construção do espaço urbano. Mesmo sem o desejarem, são focos de urbanização e pontos de referência.

Na ausência de um conjunto de tipologias estruturantes, o planeamento dos espaçamentos não se faz, a não ser pela negativa, pelo não desenho.

*Aquilo a que hoje assistimos na prática difusa é a renúncia à procura de uma relação entre o objecto arquitectónico e o mundo circundante, entre o espaço privado do indivíduo e o espaço aberto. A separação e a individualidade parecem ser os modos mais convenientes para intervir numa cidade onde a distância é considerada um meio de planeamento das funções e de protecção da hostilidade da metrópole.* (Gianni, 2006, p.84)

O resultado é um território marcado pelo vazio que, sendo incapaz de estabelecer relações compreensíveis entre as várias intervenções, contribui apenas para uma impressão de fragmentação e abandono, de ausência de qualquer estrutura ou sentido.

Este vazio é em grande medida formado pelas múltiplas *sobras* sem finalidade expressa que resultam da incapacidade de articulação entre as diferentes intervenções de geometrias distintas cujo desenho não procede do território mas das lógicas próprias de cada operação.

*Boa parte dos vazios patentes resulta da sedimentação de três estruturas geometricamente distintas: a via rápida, o cadastro agrícola, o projecto urbanístico. O traçado das vias rápidas é desenhado pelos grandes raios de curvatura, sobrepõe-se ao cadastro agrícola normalmente ortogonal e as formas dos projectos contemporâneos são frequentemente aureolares. Desta confrontação resultam numerosos espaços sobrantes. O desfasamento entre a geometria viária e a geografia urbana, o interface entre a rede e o território, entre loteamentos e enclaves, criam tantos in-between como edificações. Este fenómeno pode ligar-se à definição de mónade dada por Gilles Deleuze: a autonomia do interior, um interior sem exterior.* (Mangin, 2004, p. 102)

Desta afirmação de Mangin interessa ainda sublinhar a questão cadastral e o modo como ela influencia o desenho do território. Os enormes contrastes existentes, por exemplo, entre o pano de fundo do microfúndio e do socalco que caracteriza o Noroeste urbanizado de Portugal, e o latifúndio presente na maioria das áreas de nova expansão urbana na Área Metropolitana



de Lisboa, deram origem, num caso, ao somatório das pequenas coisas, noutro à colagem de grandes peças (Cavaco, 2010). Os ditos *vazios* e suas escalas, contextos e sentido, acompanham estas diferenças.

Mas esta noção de vazio é causada, antes de mais, por uma legislação e por práticas de planeamento e gestão defensivas (de qual das ameaças?) que assentam na limitação de construção, o que, só por si, pouco ou nada contribui para a qualidade da urbanização. Tais limites impõem muitas vezes densidades demasiado baixas que, para além de impossibilitarem a criação de dinamismo próprio, dificultam a própria conformação do espaço. O uso recorrente da total proibição de construção como modo de protecção (orla costeira, terrenos de especial interesse ecológico, leitos de cheias e cursos de água, faixas de protecção da rede viária, etc.) e a imposição de afastamentos obrigatórios (entre as várias construções, entre as construções e as vias, entre as construções e os limites do lote, etc.) sem que nada se avance sobre a função destes espaços, sobre o seu desenho, modo de apropriação ou sequer de manutenção, cria um extenso e incompreensível conjunto de espaços-de-ninguém nunca pensados, deixados ao abandono se pertencentes ao domínio público, ou reduzidos a faixas relvadas de enquadramento quando condominiais, ou ainda murados e invisíveis do espaço público quando privados, impedindo que os edifícios possam participar da construção do espaço urbano. Espaços que deveriam ser elementos de articulação entre domínios distintos e que acabam por funcionar como barreiras que fragmentam o território.

É urgente repensar o sentido de todo este espaço vazio. Antes de mais é necessário fazer o seu reconhecimento, a sua análise e identificação, porque na actual crise de modelos e taxionomias já se chegou ao absurdo de considerar tão *vazio* o estuário do Tejo, como um lote sem edificação encravado entre outros dois (como se pôde verificar na Trienal de Arquitectura de Lisboa de 2007). É sobretudo urgente recomençar a pensar os espaçamentos como espaços positivos, espaços com forma definida e carácter singular, capazes de ter um nome próprio, de ordenar a edificação envolvente e dar sentido ao conjunto, tendo em conta que esta ideia de *conjunto* se torna agora bem mais complexa, já que deve corresponder à construção de estruturas e nexos simultaneamente legíveis a diferentes escalas. Espaços associados a um ou vários usos específicos, que procurem responder às necessidades da população local, ou simplesmente fomentar novos usos, atrair novos públicos e criar novas dinâmicas.

É portanto necessário retomar o estudo das tipologias dos espaçamentos. Algo que passará certamente pelo constante desenvolvimento de novas propostas de uso do espaço público mas que terá antes de mais de partir da análise dos espaços públicos e privados existentes no urbano extensivo e das práticas que lhes estão associadas. Definitivamente, é obrigatório pensar o espaço não construído: os seus usos, as suas vivências, a sua identidade.



# Densidades

O ordenamento do território assenta numa regulamentação baseada em grande medida na imposição de índices de edificabilidade mínimos ou máximos que visam controlar e uniformizar a urbanização no interior de cada perímetro definido nos planos urbanísticos.

As densidades tornaram-se presença constante no discurso, estudo e planeamento urbanísticos – em especial num tempo em que outros modos de regulação de cariz mais formal (alinhamentos, cêrceas, etc.) eram postos em causa pelo aparecimento de novas tipo-morfologias. Variadíssimos estudos e campanhas apoiaram as mais díspares conclusões. Desde a defesa do retorno à natureza numa cruzada contra o *betão* identificado com a especulação imobiliária, à necessidade de uma intensificação da vida urbana através da densificação, passando pela mitificação de uma densidade média capaz de conjugar as vantagens do meio rural e do meio urbano, ou até pela demonização deste meio-termo por se considerar que dele resultaria apenas a soma das desvantagens desses dois modos de habitar. Cálculos similares serviram para suportar torres isoladas, quarteirões de baixa altura e blocos de planta em L. Sucederam-se os números – densidades mínimas, densidades máximas, densidades óptimas – aplicados aos diferentes usos (habitação, equipamentos, comércio, etc.) e utilizados para informar estratégias de planeamento ou regular a construção. O tema cativou igualmente juristas e classe política. O cálculo de índices de edificabilidade dá rigor matemático a discursos que tanto apoiam o aumento como a diminuição da intensidade da ocupação do território, mas que têm sempre por argumento a sustentabilidade ambiental. Em qualquer caso, o rigor matemático do índice funciona como produtor de regras universalizantes e abstractas próprias do pensamento racionalista, em busca de uma suposta regularidade que se obteria pela aplicação do mesmo índice a uma determinada área. As densidades urbanas surgem assim envoltas num conjunto de indefinições que importa esclarecer:

\*. A *densidade*, tal como originalmente colocada, quantifica a população residente e estaria directamente ligada a um determinado modelo de ocupação (baseado na ideia modernista de bairro), de modo que a uma densidade populacional predefinida deveriam corresponder certos equipamentos e espaços colectivos e mesmo um ambiente urbano específico. A alteração dos processos e modelos de urbanização, associada a uma prática de ordenamento que se baseia cada vez mais em índices matemáticos, levou ao surgimento de múltiplos índices de edificabilidade. Para o discurso corrente, a noção de *densidade* ficou de algum modo associada a uma vaga ideia de quantidade de construção, ainda que não seja isso que ela mede. Tal imprecisão leva a constantes confusões de terminologias e imprecisões de discurso.

\*. Não é possível comparar o que não é comparável. Diferentes parâmetros de edificabilidade medem diferentes realidades, tal como medições com base em áreas de referência distintas produzem resultados distintos. Daí a necessidade de um grande rigor e clareza no tratamento destes dados.

\*. Os diferentes índices de edificabilidade não são indicadores estáveis nem tradutores de equivalências. Existem *cargas urbanas* muito distintas em *índices de edificabilidade* idênticos, consoante a forma como os usos e as actividades solicitam as infra-estruturas e os territórios, seja em monoculturas residenciais, seja, sobretudo, perante misturas de usos e programas muito distintos.

\*. A extrema complexidade e variedade do fenómeno urbano leva a que os estudos para efeitos propositivos que visam apontar densidades populacionais ou índices de edificabilidade óptimos, ou os modos mais eficazes de os atingir, se apoiem necessariamente em leituras simplificadas ou incompletas do território e das diferentes formas de ocupação. Daí que o resultado de cada um destes estudos deva sempre ser visto como fruto de uma análise específica, e não como uma receita a aplicar a todo e qualquer contexto.

\*. O facto de se extraírem determinadas conclusões de estudos informados por análises rigorosas não significa que tais conclusões sejam generalizáveis. Diferentes conclusões podem resultar dos diferentes objectivos que estão na origem de cada trabalho de investigação, ou das diferentes interpretações que se fazem dos resultados obtidos. Objectivos e interpretações estes que se prendem com distintas formas de entender o território, as quais não são, muitas das vezes, questionadas ou sequer expressas *a priori*.

\*. Os índices de edificabilidade de que aqui se fala pouco ou nada têm a ver com uma certa *sensação de densidade* que está na base de muitos protestos e discursos, tanto positivos como negativos, acerca do modo de ocupar o território. Esta ideia de *densidade percebida* resulta da *soma de inúmeras impressões pessoais subjectivas e variáveis, onde a concentração, a acumulação, a repetição ou o encobrimento têm um papel mais importante do que a densidade mensurável. Que importa que ali exista um parque se um bloco de quinze pisos funciona como ecrã e ocupa todo o campo visual!* (Panerai, 2008, p. 40)

#### ÍNDICES DE EDIFICABILIDADE COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANÍSTICA

### Quadro 10

Os **Parâmetros de Edificabilidade** dividem-se em três tipos:

**1. Parâmetros geométricos.** Afastamentos, alinhamentos, altura (altitude máxima da edificação, altura da edificação, altura da fachada), etc. Condicionam a quantidade de construção mas prendem-se mais directamente com a morfologia do edificado. A sua regulação tem por principal objectivo garantir determinadas condições de preservação, segurança e salubridade mas também controlar a estrutura e imagem do tecido urbano.

**2. Parâmetros de área.** Procuram descrever a quantidade de construção em termos absolutos. São normalmente usados para a análise e gestão de cada operação de urbanização, individualmente; sendo que para efeitos de regulação é mais corrente o uso de valores relativos. Existem, no entanto, casos em que a limitação de valores em termos absolutos poderá ser útil à gestão do território. Por exemplo, numa paisagem urbana que se procure manter e que tenha por característica um *grão pequeno* impor determinados limites à área de implantação, à área de construção, ao volume de cada edifício ou mesmo ao comprimento máximo da fachada e definir afastamentos mínimos entre edifícios, será certamente mais útil à manutenção desta paisagem do que a imposição de um qualquer índice de utilização do solo.

**3. Índices.** Medem a quantidade de construção ou população por relação a uma área de referência. Procuram descrever a ocupação suportada por determinado território. São estes os parâmetros mais utilizados para regular a ocupação do território, pelo que importa referir e diferenciar os mais determinantes.

\*. **Índice de utilização do solo** é o quociente entre a área total de construção (o somatório da área de todos os pisos acima e abaixo da cota de soleira) e a área de solo a que o índice diz respeito. Trata-se do índice que de um modo mais geral exprime a intensidade de utilização do solo para edificação, pelo que é também o mais utilizado na regulação da construção.

\*. **Índice volumétrico** é o quociente entre a volumetria total (somatório dos volumes edificados acima da cota de soleira) e a área de solo a que o índice diz respeito. Trata-se de um parâmetro mais morfológico, que procura traduzir a quantidade de construção visível em determinada parcela de solo. Será especialmente útil nos casos em que o solo é predominantemente ocupado por edifícios de pé-direito fora do normal. Tendo em conta que, de um modo geral, aos usos que impõem maior carga urbana ao território correspondem tipologias com um pé-direito mais elevado, o índice volumétrico surge também como um possível indicador da carga urbana.

\*. **Índice de ocupação do solo** é o quociente entre a área total de implantação e a área de solo a que o índice diz respeito, expresso em percentagem. Este índice exprime a relação entre a área de solo ocupada com edificação e a área total de solo considerada, dando uma noção imediata da quantidade de espaço não construído (seja ele afecto ao domínio público ou ao domínio privado; seja ele espaço permeável ou não).

\*. **Índice de impermeabilização do solo** é o quociente entre o somatório das áreas impermeabilizadas equivalentes (produto entre a área de solo e o coeficiente de impermeabilização a que corresponde o tipo de ocupação ou revestimento aí realizado ou previsto) e a área de solo a que o índice diz respeito, expresso em percentagem. Este índice resulta essencialmente da preocupação em garantir a capacidade de captação das águas pluviais por parte dos solos. Relaciona-se também, ainda que de forma indirecta e bastante variável, com a quantidade de construção, já que as áreas total ou parcialmente impermeabilizadas corresponderão, *grosso modo*, à superfície de terreno ocupada por construções e pelos espaços exteriores pavimentados que são resultado da carga urbana imposta por essas construções ao território – infra-estruturas viárias, estacionamento, espaços urbanos de utilização colectiva. Seguindo o mesmo raciocínio, será igualmente um bom indicador da quantidade de espaços verdes.

\*. **Densidade populacional** é o quociente entre a população, existente ou prevista para uma dada porção do território e a área do solo a que respeita. Este parâmetro não se refere já a uma característica física do espaço urbano mas antes ao modo como este é ocupado. Mede exclusivamente o número de residentes, o que, só por si, pouco informa acerca do número de pessoas que diariamente usam ou percorrem a área a que se refere. Para que se possa chegar a qualquer conclusão acerca da intensidade de uso de determinado território, é necessário cruzar a densidade populacional com dados referentes a usos complementares à habitação.

\*. **Densidade habitacional** é o quociente entre o número de fogos existentes ou previstos para uma dada porção do território e a área do solo a que respeita. Refere-se, portanto, ao número de habitações e, por consequência, ao número de grupos domésticos o que, só por si, pode ser um indicador de grande interesse para analisar a estrutura social e funcionamento de determinada área urbana. Associada à designação das tipologias ou lotação das habitações previstas ou existentes, pode dar uma noção da Densidade Populacional.



[176] BAIRRO ALTO

Como referido, os diferentes parâmetros de edificabilidade medem realidades distintas, pelo que nunca poderão ser confundidos ou tomados por uma e a mesma coisa. Daí que considerações genéricas sobre *alta densidade* ou *baixa densidade* não tenham qualquer sentido quando não suportadas por dados mais específicos. A partir do valor referente a um destes parâmetros, não é possível inferir aquilo que ele não mede. Assim, a um elevado *índice de utilização do solo*, não corresponderá necessariamente uma *alta densidade populacional*, a qual dependerá dos usos previstos e tipologias propostas. Um grande centro comercial, ou um complexo industrial, por exemplo, terão uma *densidade populacional* igual a zero. Também uma elevada *altura da edificação* não é sinónimo de um elevado *índice de utilização do solo*. A necessidade de assegurar a correcta insolação dos edifícios, a multiplicação das infra-estruturas de acesso ou a impermeabilização do solo devida a amplos pisos enterrados ou de rés-do-chão necessários para assegurar um conjunto de serviços complementares, como seja o estacionamento, são alguns dos factores que limitam à partida a possibilidade de um aumento do *índice de utilização do solo* baseado numa maior altura média dos edifícios.\* Na verdade, uma decisão sobre a *altura da edificação* prender-se-á, acima de

\* Se tomássemos como exemplo uma urbanização composta por edifícios de apartamentos com uma média de 100 m<sup>2</sup>, e seguindo a Portaria 216-B/2008 de 3 de Março, teremos de considerar por cada fogo 45 m<sup>2</sup> de área para estacionamento privado. Se cada um destes edifícios fosse uma torre de 23 pisos (e considerando que não existem habitações no rés-do-chão), teríamos garagens com uma área equivalente a 10 pisos. Perante a falta de cabimento da construção de uma cave com 10 pisos, seria necessário que os limites dos pisos das garagens não correspondessem à área de implantação das torres. Para 2 pisos de garagens teríamos uma área de implantação 5 vezes superior à das torres.





[177] AVENIDAS NOVAS

tudo, com a imagem ou tipo de espaço colectivo pretendidos. É uma questão de paisagem urbana e não tanto de densidade de construção.

Pela mesma ordem de razões, um determinado índice urbanístico pouco determina ou informa acerca de um modelo urbano. A um mesmo valor poderão corresponder modelos de ocupação totalmente distintos. Basta pensar que dois ambientes tão diferentes como o do Bairro Alto e o das Avenidas Novas, ambos em Lisboa, correspondem ao mesmo índice de construção. De modo semelhante, Chelas, com a sua imagem de *grand-ensemble*, tem uma intensidade construtiva de cidade-jardim, muito próxima, aliás, da urbanização junto à Rua de Duarte Pacheco, no Restelo (Salgado, Lourenço, 2006).\*\*

A associação destes índices com outros parâmetros de edificabilidade poderá, no entanto, ajudar a caracterizar um determinado tipo de ocupação. Por exemplo, associando o *índice de utilização* e o *índice de impermeabilização* à *altura da edificação* e as determinações relativas a alinhamentos e afastamentos, aponta-se já algo de relativamente concreto acerca da forma urbana. Se a isso se somarem dados relativos à *densidade habitacional*, as percentagens de usos complementares

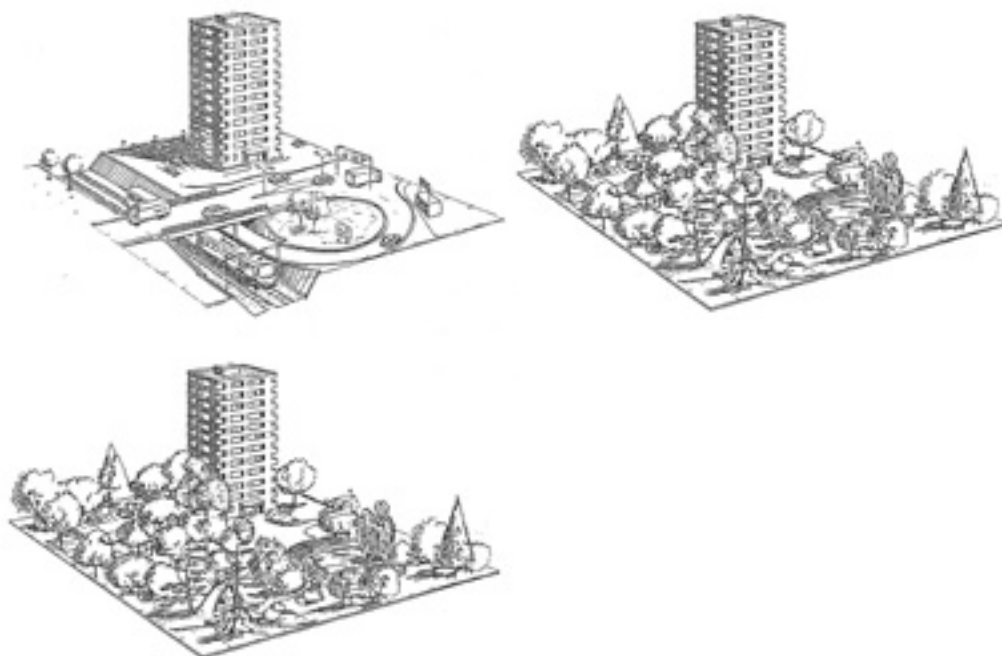
Seguindo a mesma portaria, seria ainda necessário considerar, por cada apartamento, 6 m<sup>2</sup> para estacionamento público, 23 m<sup>2</sup> para espaços verdes de utilização colectiva e 29 m<sup>2</sup> para equipamentos de utilização colectiva, assim como a percentagem de terreno (variável consoante os instrumentos de ordenamento municipais) cuja permeabilidade deve ser garantida.

\*\* De acordo com este estudo, o Bairro Alto conta com um Índice de Construção Líquido de 2,13, as Avenidas Novas com 2,12, Chelas com 0,52 e Restelo – Rua Duarte Pacheco com 0,45.

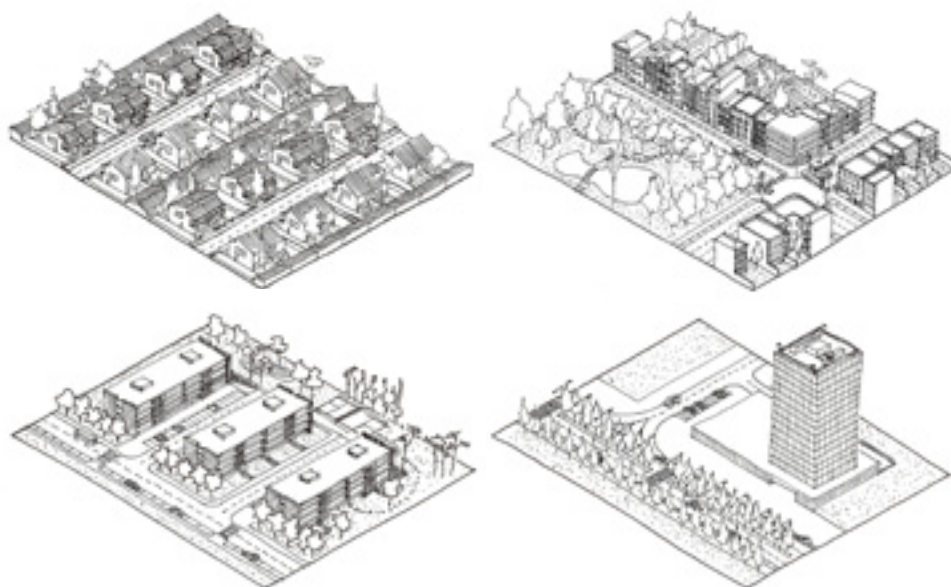


[178. 179] CHELAS / RESTELO – R. DUARTE PACHECO





[180] UM MESMO ÍNDICE CONSTRUTIVO EM TRÊS AMBIENTES CONTRASTANTES [DESENHO DE VINCENT FOUCHIER]



[181] UM MESMO ÍNDICE CONSTRUTIVO EM QUATRO AMBIENTES CONTRASTANTES

A um mesmo *índice de utilização do solo* podem corresponder espaços urbanos totalmente distintos. Em cada um dos exemplos representa-se uma parcela de terreno com a mesma área e uma mesma área total de construção acima do solo, correspondendo a um *índice de utilização do solo* de 0,7.

e à captação de áreas para equipamentos e espaços verdes de utilização colectiva, é possível começar a falar de modelo urbano. Mas ainda assim não é possível ver nesta possibilidade de associação um modo de descrever o espaço urbano e muito menos de determinar a construção de um determinado ambiente, já que existem inúmeros factores não passíveis de serem medidos por estes indicadores e que caracterizam o espaço de modo determinante. Por exemplo, não é possível afirmar que a uma alta densidade corresponderão necessariamente altos níveis de tráfego, desqualificadores do ambiente urbano, já que estes dependem, em primeira instância, do sistema de transportes implementado. Do mesmo, não é possível esperar que um elevado índice de utilização do solo dê invariavelmente origem a um ambiente multifuncional e intensamente vivido que replique as lógicas dos centros canónicos, já que estes estão dependentes não só de uma estrutura, uma forma e um desenho próprios, mas também de certos níveis de acessibilidade, do conjunto de serviços e equipamentos colectivos existentes e, sobretudo, da história, das práticas e da simbologia que lhes estão associadas e que resultam de certas sedimentações.

Mas a principal dificuldade do uso dos índices urbanísticos como instrumento de gestão territorial prende-se com a variação das áreas que servem de referência aos cálculos. Ao aumento destas áreas corresponde, de um modo geral, o aumento da percentagem de espaços não edificados (vias de acesso, espaços verdes, etc.), assim como o número de edifícios de excepção. Ou seja, o valor relativo a um determinado índice de edificação terá tendência a diminuir à medida que aumenta a área em relação à qual é calculado. No entanto, não é apenas a dimensão da área de referência que tem uma influência directa no resultado, mas também a sua caracterização: um curso de água, um acidente geológico ou uma via de grande calibre, alteram de imediato o resultado. Daí que não seja possível estabelecer à partida uma relação directa entre um determinado modelo de espaço urbano e um determinado índice urbanístico. Não é sequer possível fazer corresponder, de um modo genérico, um índice específico a um território, sem que se especifique claramente quais os limites da amostra tomada por referência.

E esta inexpressividade dos números torna-se mais clara à medida que vamos aumentando a escala da análise. Philippe Panerai chama a atenção para a dificuldade de falar da densidade de uma cidade, em especial numa época em que os limites urbanos não são já claros ou unânimes. Neste sentido, tem-se comparado – já desde os anos de 1960 – Paris e Londres, sendo Paris recorrentemente referida como uma das capitais europeias mais densas com uma média de 255 habitantes por hectare, quando considerada a cidade *intra-muros*, por oposição a Londres que, com o seu gosto pela casa unifamiliar e com os seus extensos parques, contabiliza apenas 52 habitantes por hectare. No entanto, medindo a densidade populacional destas duas cidades tendo por referência os limites das suas áreas metropolitanas, conclui-se que Londres, com 41 habitantes por hectare, é mais denso que Paris com apenas 36 habitantes por hectare (Panerai, 2006).

Esta dificuldade de análise conduziu à diferenciação entre índices brutos e líquidos, com a qual se procurou tornar os resultados obtidos mais operativos. Os índices brutos são calculados tendo por referência todo o território interior ao limite definido, enquanto que no cálculo dos índices líquidos se retiram as áreas afectas a equipamentos, vias, espaços verdes públicos, etc. No entanto, na prática, torna-se muito difícil determinar qual a área a considerar para o cálculo dos índices líquidos. Estes serão úteis quando se comparam unidades urbanas que partilham programas e áreas semelhantes. Nesse caso é relativamente simples identificar os elementos não pertencentes ao conjunto e retirá-los da equação. E de facto, foi nesse sentido que o conceito surgiu, muito ligado à análise dos bairros residenciais modernistas que incluíam obrigatoriamente, além da habitação, um conjunto predeterminado de outras valências. Mas num momento de poucos consensos e de constante



[182] PORTO, NÓ DA VIA NORTE COM A VCI

Medindo o índice de ocupação do solo em relação a três áreas de referência de 1 ha, 9 ha e 25 ha, temos índices de 39%, 20% e 17% respectivamente.

inovação tipológica tudo se torna mais complexo e a noção de índice líquido resulta pouco útil.

Não obstante, o que aqui se pretende sublinhar não é a dificuldade na determinação das áreas de referência para efeitos de estudo e comparação do espaço urbano. O que importa evidenciar é que, exactamente por causa da variação resultante de diferentes áreas de referência, a imposição de um índice a aplicar indiferenciadamente a todas as operações urbanísticas no interior de determinado perímetro, não garante a qualidade do espaço urbano resultante, nem sequer a sua homogeneidade. Também e sobretudo porque um índice genérico aplicado a zonamentos onde normalmente já existe uma urbanização marcada pela diversidade tipológica e funcional, não faz mais do que depositar enclaves muitas vezes dissonantes com a envolvente e em desacordo com a dotação infra-estrutural existente. Ou seja, não é o mesmo do que a aplicação de um princípio homogéneo sobre uma *página em branco*, como se de uma nova extensão urbana num espaço abstracto se tratasse.

Para questões de regulação urbanística, o modo de determinar a área de referência está predefinido e é claro – por razões administrativas, corresponde aos limites da operação urbanística ou plano em causa, trate-se apenas de uma pequena parcela ou de um extenso loteamento. E o problema está exactamente aí. Como vimos, índices idênticos referentes a áreas de dimensões distintas podem corresponder a resultados totalmente díspares. Se tomarmos como exemplo extremo um pequeno lote urbano de  $6 \times 30$  m, podemos facilmente imaginar a sua ocupação por um edifício de  $6 \times 15$  m com 5 pisos de altura (identificável com o prédio-tipo do centro urbano do Porto). Daí resultaria um *índice de ocupação* de 2,5. Ora, este mesmo índice aplicado a uma operação urbanística de grande dimensão traduz-se numa altíssima densidade construtiva (pelo menos, para o contexto nacional) porque nesse cálculo serão também incluídos os acessos e espaçamentos entre



[183] VISEU

os diferentes edifícios. Do mesmo modo, é simples perceber que a aplicação de um mesmo índice a duas parcelas da mesma dimensão, mas sendo uma delas atravessada, por exemplo, por um curso de água que faça com que metade da sua área não seja edificável, terá resultados totalmente diferentes.

Mas as limitações de uma regulação feita à base desta determinação de índices de edificabilidade tornam-se mais claras quando se verifica que tanto ou mais do que o que se constrói em cada parcela, interessa para a definição da paisagem urbana os espaçamentos entre essas parcelas – áreas *non edificandi*, rios, vias, estacionamento, largos, praças, jardins, parques, etc. – que a definição genérica de um índice não considera. Estes espaçamentos são essenciais para a definição de uma estrutura urbana, em especial à medida que nos afastamos dos centros consolidados, e têm sido relegados para segundo plano na prática corrente do planeamento.

#### DENSIDADE E SUSTENTABILIDADE

O discurso urbanístico recente tem sido marcado pela crítica à baixa densidade que caracteriza o urbano expansivo. Na verdade, no que toca à baixa densidade, são comuns as validações contraditórias. Para uns é a mitologia da cidade-jardim e dos quadros de vida próximos da *natureza* e do *verde*. Para outros, é o *aburguesamento* por via da tipologia da residência unifamiliar, ainda que tal juízo se aplique apenas a determinados modelos de operação urbanística (em especial os *resorts* de luxo), deixando de parte as muitas pequenas habitações unifamiliares pertencentes às classes sociais mais desfavorecidas e que, numa análise a grande escala, acabam por ter um efeito semelhante no território. Para outros ainda, é a pegada ecológica e a delapidação de solo e recursos biofísicos ou terrenos agrícolas, responsabilizando a pouca intensidade construtiva pelo desperdício na criação e manutenção das redes infra-estruturais e por formas de habitar muito apoiadas no uso do automóvel e consequente aumento do consumo de energia e produção de  $\text{CO}_2$ .



### Quadro 11

Na extensa bibliografia que existe nos EUA sobre o *suburban sprawl*, (Saunders, 2005) e a propósito dos medos resultantes do 11 de Setembro de 2001, o autor chama a atenção para o facto de que durante o período da Guerra Fria e da ameaça atómica, se defendia a *dispersão das cidades como uma medida defensiva* e um programa *para a dispersão urbana* (p. 46). No mesmo livro, David Harvey chama a atenção para a utopia do moderno em problematizar a forma urbana e as formas espaciais, como prevalentes face aos processos sociais. É o inverso. Outro autor, Alex Krieger, repete a questão acerca das mitologias do *New Urbanism* a propósito da *comunidade* que seria refundada a partir da vizinhança e da proximidade física. De facto, a maioria dos projectos que usam os princípios do *New Urbanism* são condomínios de classes ricas – *comunidades* baseadas em contratos sobre o uso comum de espaços – cujo objectivo é exactamente o de se colocarem à margem da sociedade e das suas contradições (Saunders, 2005, pp. 22–25 e pp. 44–47).

Não interessa aqui procurar perceber se a baixa densidade é algo de bom ou de mau. Não se pretende analisar até que ponto a intensificação do uso do transporte individual e a ocupação extensiva dos terrenos disponíveis são causadas pela aposta na baixa densidade, ou são partes integrantes de novos modos de habitar e ocupar o território cada vez mais difundidos e dos quais a baixa densidade é apenas mais uma característica. Não se procura sequer pôr em causa as vantagens relativas de um modelo urbano que se basearia numa rede de núcleos urbanos densos, claramente delimitados e rodeados de espaços verdes, conectados entre si por eficientes sistemas de transportes colectivos. Porque a questão surge exactamente quando estes e outros modelos pré-formatados se confrontam com territórios já ocupados. O que interessa aqui sublinhar é que das análises, conclusões ou opiniões de carácter genérico acerca das densidades não é possível retirar soluções urbanas ou directivas de planeamento que não tenham em conta as características próprias de cada local.

É por isso necessário reflectir sobre como promover a desejada alteração dos modelos de urbanização. Será que a simples variação de intensidade construtiva pode minorar ou até acabar com essas características tão repetidamente criticadas dos modelos vigentes? Do mesmo modo que décadas de ordenamento assente na imposição de uma densidade construtiva tendencialmente baixa não tiveram como correspondência directa a criação de espaços urbanos marcados pela perfeita convivência entre construção e natureza, também a tentativa de imposição de uma edificação mais densa dificilmente terá por consequência imediata o surgimento de ambientes urbanos intensamente vividos e o estabelecimento de modos de habitar mais sustentáveis. Determinada densidade – alta ou baixa – não é, por si só, melhor do que outra. Poderá sê-lo quando associada a muitos outros factores e integrada numa estratégia que procura atingir determinados objectivos relativos a um território e a um contexto específicos. Uma estratégia que deverá necessariamente ter em conta as tipologias e usos do edificado, os tipos e localizações dos serviços de proximidade, as concentrações dos equipamentos de saúde, educação, comércio e diversão, as malhas de vias e espaços colectivos que suportam e relacionam todos estes elementos, e os sistemas de transportes colectivos e individuais que possibilitam a sua conexão.

Assistimos a uma discussão que assenta na polarização entre baixa e alta densidade sem que haja sequer uma clarificação sobre o que se entende por tais conceitos, porque, certamente, quem defende uma maior intensidade e concentração de construção para o território nacional não terá



[184] TÓQUIO

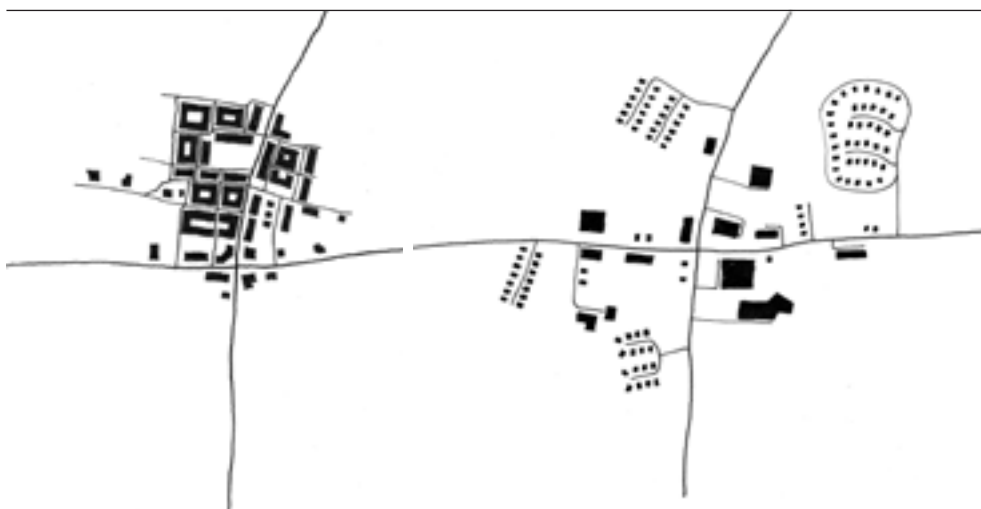
em mente uma paisagem urbana semelhante a cidades como Tóquio.\* De facto não se pode falar aqui em números absolutos, mas apenas de valores relativos a diferentes contextos. Deveríamos por isso falar em *maiores e menores* intensidades de construção. Do mesmo modo – e apesar dos mais díspares números avançados por diferentes autores – não será possível falar de valores de densidades ideais ou universais.

Deve-se também aqui sublinhar a diferença entre densidade e compacidade. Como referido, a baixa densidade média verificada no território urbano não se deve tanto às tipologias vigentes – às operações imobiliárias em si mesmas – mas antes à grande heterogeneidade de usos de solo e, sobretudo, aos espaçamentos existentes entre as diferentes intervenções. É uma questão de compacidade ou contiguidade e não do índice de ocupação do solo aplicável a cada parcela, loteamento ou Unidade de Execução. Ou seja, desde logo, é muito mais uma questão de estratégia de ordenamento e até de desenho do que de números preestabelecidos.

Como seria então possível aumentar a compacidade dos tecidos urbanos? Em áreas mais ou menos consolidadas, ou pelo menos mais intensamente edificadas – centros urbanos, novas centralidades, áreas de expansão periurbana, etc. – será, de um modo geral, possível falar em reurbanização por colmatação de malhas. Através de intervenções pontuais ligam-se os vários fragmentos criando um sistema único, com um sentido próprio, pela ligação de espaços colectivos desconexos e da construção em terrenos não edificados. A revisão ou flexibilização dos actuais limites colocados à construção poderá ser, em muitos casos, uma forma de dinamizar o espaço urbano e aumentar o parque habitacional em determinadas áreas, captando um mercado que se afasta dos centros por falta de capacidade económica.

---

\* Carlos Arroyo coloca a questão de um modo claro quando, num debate acerca dos vários locais que integraram o concurso European 10, afirma: ... existe aqui um problema semântico: o que é que se quer dizer com alta densidade? Em Xangai ou em La Défense, é claro o que quer dizer: torres entre os 300 e 400 metros de altura. Mas, por exemplo, em Liege, na Bélgica, junto à estação remodelada por Calatrava e que se está a transformar num grande interface com o TGV, o local é uma espécie de grande descampado com fábricas e para este projecto o município está a pedir edifícios de 10 pisos, o que, para esta localização, parece uma densidade relativamente alta. Se olharmos para Diétikon, na Suíça, o programa também pede edifícios de grande altura, mas quando vemos com cuidado verificamos que um edifício de grande altura aqui tem 3 ou 4 pisos... (citado em "How tall should European cities grow?" in European 10, 2008. <<http://www.european-europe.com/eio/gb/topics/d1.php>>, consultado em 5-12-2009).



[186. 187] OCUPAÇÃO: COMPACIDADE/DIFUSO – ÍNDICES DE OCUPAÇÃO DO SOLO EQUIVALENTES

No entanto, não é aqui que se encontram os modelos de urbanização extensiva tão criticados, mas sim na ocupação difusa ou dispersa que, suportada pela cada vez mais alargada rede rodoviária, se vai alastrando por vastas áreas do território. É aí que faltam estratégias de intervenção. Nestes casos, aumentar a contiguidade da edificação é aparentemente simples. Trata-se, de um modo geral, de territórios com enorme capacidade de aceitar mais construção sem que isso exija a alteração das tipologias vigentes ou sequer a expansão das redes infra-estruturais existentes claramente subaproveitadas, em especial se pensarmos em áreas de urbanização difusa como as das faixas costeiras e conurbações metropolitanas do Noroeste do país.

Mas, o que é que pode aqui entender-se por aumentar a contiguidade da construção? Falamos de territórios vastíssimos. Interessa densificá-los todo por igual? Ou é preferível reforçar pequenos centros mais compactos? Que centros seriam estes, com que dimensão, com que serviços? Como definir os limites? Será sequer possível promover a compactação destas áreas onde a baixa valorização dos terrenos não pressiona os proprietários a vender ou a construir? Mas acima de tudo: a compactação ou densificação destes territórios seria de facto solução para alguns dos problemas que lhes são apontados? Tornar-se-iam eles melhores, mais funcionais, agradáveis ou sustentáveis?

Quando se comparam territórios tão diferentes como, por exemplo, o limite urbano de Roterdão e o limite urbano da Maia, percebe-se o porquê dos recorrentes discursos (em parte de origem holandesa) que defendem o estudo de tipologias de habitação mais densas como modo de contrariar a predação das áreas rurais, dificilmente poderem ter paralelo em contextos como os do Noroeste português. Aqui, para proteger determinada área de ser urbanizada basta classificá-la como não edificável já que não existe uma verdadeira pressão do solo urbano sobre o solo rural. O problema é como definir os limites do urbano; como justificar a classificação de um terreno como não edificável quando o terreno de características idênticas que lhe é vizinho está construído?

Procurar sobrepor ao nosso território um discurso que toma por modelo único o aglomerado urbano denso, contínuo e confinado não é só não procurar perceber as especificidades dos contextos: é correr o risco de abandonar uma vez mais um vasto território urbano que, por não ser reconhecido como cidade formal, é ainda castigado pela falta de investimento, pela falta de compreensão e, até, pela falta de análise.



[187. 188] URBANIZAÇÃO DIFUSA NO NOROESTE NACIONAL

---



DENSIDADES



[189] ROTERDÃO, HOLANDA



[190] MAIA, PORTUGAL



---

[191] POSSIBILIDADE DE DENSIFICAÇÃO DO URBANO DIFUSO

---



## Intensificação e adaptabilidade

A construção de espaço urbano tem de ter em atenção os modos de vida existentes e propostos. Uma área urbana assente num SEC incapaz de criar uma estrutura compreensível e de promover interacção entre pessoas, sem elementos que atraiam população e fomentem actividade, tende a tornar-se um espaço morto que entra facilmente num ciclo vicioso que resulta em degradação e abandono.

Torna-se necessário pensar como construir um espaço urbano activo. Não basta uma estrutura contínua e percorrível. O espaço urbano deve ser espaço de encontro, interacção e actividade. Estudam-se modos de promover uma certa intensidade de uso: densidade, miscigenação funcional e programação dos espaços colectivos surgem como tópicos recorrentes de um discurso que parte da desilusão dos modelos urbanos devedores dos ideais modernistas e da crítica ao urbano extensivo, e defende um retorno – mais ou menos mitificado – aos modelos dos centros consolidados de matriz histórica.

É, no entanto, necessário estar consciente de que o ambiente que se vive nesses centros urbanos de referência não é facilmente reproduzível, pelo que não é, de modo algum, generalizável à totalidade do território. Isto porque a repetição de determinadas características formais existentes num modelo urbano não chega para reproduzir um ambiente cuja génese é complexa, envolve o tempo e a história e não se justifica apenas localmente. Mas sobretudo porque existe hoje uma multiplicidade de outras formas de ocupar o território, outros modos de habitar, outras rotinas laborais, outras práticas sociais que estão instituídas e que não se revêem ou não são compatíveis com os modelos da cidade tradicional.

O estudo da construção do espaço urbano não pode ter por objectivo a criação de um modelo canónico a seguir, porque este nunca corresponderá à variedade dos contextos territoriais e culturais e dos anseios existentes. Tal estudo deverá sempre procurar quais as soluções mais adequadas a cada modelo, a cada circunstância, a cada caso específico.

### MIXS E COMPLEMENTARIDADES

O desenvolvimento de áreas monofuncionais tende a multiplicar deslocações motorizadas e a tornar mais complexos e onerosos os serviços de manutenção e segurança. Espaços colectivos usados de uma única forma, num único horário por um único grupo, podem ser considerados espaços subaproveitados e transmitem muitas vezes uma imagem de abandono. Não interessa, no entanto, opor aqui a imagem do dormitório de periferia degradado e inseguro às maravilhas do centro da cidade multifuncional e dinâmica, onde o habitante pode satisfazer todas as suas necessidades e realizar todos os seus sonhos. Partir de modelos extremos, pré-formatados e estereotipados só impede de olhar com clareza a multiplicidade de contextos existentes e com os quais se tem de trabalhar.

Num tempo em que os modos de vida são marcados pela mobilidade, pela individualidade e pela multiplicidade de actividades, não faz sentido que a reflexão sobre a multifuncionalidade do espaço urbano assente na suposição de que o habitante deve desenvolver as várias actividades do dia-a-dia sem abandonar a sua área de residência. Mas se isto torna obsoleto o ordenamento baseado exclusivamente num determinado modelo de bairros residenciais obrigatoriamente complementados por um conjunto predeterminado de usos e serviços primários de acordo com a população prevista, não põe em causa que à coexistência de diversas funções numa mesma área corresponda um maior dinamismo, uma maior riqueza e uma melhor qualidade de vida.

Esta multifuncionalidade será, em primeiro lugar, um modo de qualificar a vida da população local (a população residente, mas também a que trabalha ou estuda nessa área) disponibilizando-lhe o fácil acesso a um conjunto mais ou menos alargado de actividades complementares que, de outra forma, não poderiam ser realizadas ou exigiriam mais percursos motorizados. Intensifica-se assim o uso do espaço colectivo e a relação de cada indivíduo com o espaço urbano e com o grupo que o habita, incentivando o aparecimento de novos estabelecimentos e de novas actividades. Uma grande variedade de funções e de tipologias numa mesma área promove actividades a horários diversos e atrai diferentes grupos sociais e etários, com diferentes hábitos e ritmos. Criam-se deste modo áreas urbanas potencialmente mais ricas, dinâmicas e plurais, contrariando o subaproveitamento dos espaços colectivos e a segmentação social.

O estudo do conjunto de funções a propor não poderá limitar-se ao interior de cada empreendimento ou unidade de execução. Deve ser feito às escalas adequadas, tendo em consideração as funções existentes (ou previstas) na envolvente. Isto porque é também pelos usos que propõe que cada nova operação se insere no sistema urbano, integrando redes baseadas nas complementaridades e sinergias desenvolvidas entre as várias funções. Procura-se o equilíbrio – adequado a cada caso – entre os espaços de habitação, trabalho, comércio e serviços; entre os diferentes horários de funcionamento; entre as diversas cargas urbanas impostas ao território; entre os serviços de proximidade que apoiam a vida quotidiana e os serviços de excepção capazes de atrair públicos a diferentes escalas. Estas redes podem assim tornar-se sistemas multi-escalares complexos e delicados, dependentes de um alargado conjunto de variáveis que vão desde as estruturas viárias às estratégias municipais para a competitividade, passando pelos diferentes planos sectoriais ou pelas tão variáveis lógicas de financiamento. Esta complexidade e a necessidade de uma visão estratégica de conjunto exigem, por parte dos municípios, uma gestão atenta dos usos propostos pelos promotores privados.

O equilíbrio pretendido torna-se ainda mais delicado quando sabemos que determinadas funções são incompatíveis entre si ou, pelo menos, apresentam uma convivência difícil, por motivos que podem passar pelo ruído, poluição, diferenças de horários, modos de utilização do espaço colectivo, públicos alvo que possam entrar facilmente em conflito, ou mais simplesmente o fenómeno NIMBY, que pode desvalorizar investimentos ou desincentivar novos empreendimentos. Do mesmo modo, diferentes programas necessitam de diferentes condições urbanas e não são compatíveis com todos os tipos de malha, pela sua dimensão, pelo calibre das infra-estruturas viárias de que necessitam, pela carga urbana que imprimem ao território ou pela necessidade de controlar os acessos por questões de segurança.

A questão não será portanto se a multifuncionalidade é positiva ou negativa, mas como criar uma pluralidade de usos capaz de enriquecer o espaço urbano. Que funções misturar, em que contextos e como gerir este processo que exige compromissos e delicados equilíbrios, quando o consenso não é fácil?

A reflexão passará necessariamente por uma avaliação de cada função. Quais as suas necessidades em termos de infra-estruturas e segurança? Quais as exigências, do mercado e dos promotores? Interessará (ou será rejeitada) à generalidade dos habitantes ou apenas a alguns grupos etários, étnicos ou sociais? Com que usos será incompatível e quais os programas que a poderão suportar e complementar? Qual o tipo de relação com a envolvente mais adequado? Pode ser pensada como serviço de proximidade? Tem a capacidade de promover o uso do espaço colectivo e aumentar a qualidade de vida da população local? É economicamente sustentável se depender apenas dessa comunidade? Cria polaridades, aumenta a atractividade da zona? Qual a intensificação de trânsito previsível? Será um serviço que funciona melhor quando externo ao aglomerado urbano, apoiado em redes viárias macro? Deverá ter uma sede aberta ao público, promover um serviço porta-a-porta, ou ter apenas uma plataforma na Internet?

Esta avaliação terá resultados variáveis consoante o contexto urbano, a comunidade, a estratégia desenvolvida pelo Município e as especificidades de cada estabelecimento em particular. Um pólo universitário, por exemplo, tanto pode assumir a forma de um *campus* perfeitamente delimitado, isolado em relação ao aglomerado urbano e com acesso controlado, ou ser constituído por um conjunto de edifícios pertencentes ao núcleo histórico de uma cidade. E um modelo não é necessariamente melhor do que outro, mas sim, mais ou menos adequado ao contexto e a determinado conjunto de objectivos. Não será por isso possível definir qual o *mix* funcional ideal. Existem certamente associações-tipo aplicáveis a situações distintas mas, na sua maioria, as soluções serão fruto das circunstâncias concretas de cada caso.

Trata-se, por isso, de uma gestão complexa. À Autarquia não é possível determinar *a priori* e estipular em planos urbanísticos todas as funções a edificar em cada área. Isto porque as condicionantes e as necessidades se alteram com demasiada rapidez e porque, no momento presente, não há regras ou tabelas de percentagens e capitação que possam ser consideradas válidas em todas as circunstâncias. As próprias cedências para equipamentos determinadas nos regulamentos tornam-se questionáveis. A alternativa será a gestão caso a caso, com base nos projectos dos promotores, já que são estes que assumem a quase totalidade do investimento no espaço urbano, em especial quando nos afastamos dos centros consolidados. Dirigir mais pela criação de condições e apoios específicos, do que por imposição quantitativa. Uma gestão obrigatoriamente apoiada por um conjunto de critérios qualitativos previamente definidos e que deverão ser claramente apresentados desde o início de cada processo.

#### ADAPTABILIDADE

O território urbano cria-se no espaço e no tempo. Está em constante mutação, pelo que os projectos não podem visar a construção à partida de uma imagem final acabada. É necessário deixar margens que permitam às redes e às construções reagirem a futuras solicitações impostas pelas alterações do contexto.

O SEC tem a capacidade de perdurar no tempo para além dos edifícios que suporta ou dos limites de propriedade que estiveram na sua génese. Dos eixos principais definidos nos planos, aos pequenos espaços colectivos que organizam cada empreendimento, todos os elementos constituintes do SEC devem ser traçados tendo em mente a responsabilidade de definir por um longo período de tempo a estrutura do tecido urbano. Uma estrutura que se quer abrangente e flexível, capaz de aceitar e servir diferentes tipos e escalas de edifícios e diferentes usos, assim como diferentes modos de ser percorrida, porque o tempo pode intensificar os fluxos, as redes de transportes podem ser



[192] DENSIFICAR O TECIDO URBANO [DESENHO DE PHILIPPE PANERAI]

redefinidas, ou simplesmente porque podem surgir novos hábitos e novas formas de mobilidade.

Do mesmo modo, edifícios incapazes de suportar diferentes usos, ou novas exigências para um mesmo programa, podem criar áreas urbanas com grandes dificuldades em se adaptar a futuras solicitações. A sua evolução passará necessariamente pela demolição (com o tempo, custos e destruição de referências que isso pode trazer), ou – em especial nos casos de territórios que não possuam características atractivas próprias – pelo simples abandono e consequente degradação. Esquemas simples e flexíveis, com poucos elementos fixos, com uma modulação ampla e regular e com sistemas de acessos que permitam vários modos de divisão e de associação das diferentes unidades, tornam-se mais facilmente capazes de albergar usos distintos.

A própria imagem de cada edifício ou conjunto deve ser pensada tendo em conta a evolução do território. Não faz sentido procurar uma imagem estática, fechada, incapaz de aceitar alterações e variações, e muito menos uma imagem que procure simular variedade e diferença onde elas de facto ainda não existem. Deve-se, sim, potenciar as intervenções dos seus habitantes, criadoras de diferença e identidade, e admitir as alterações que os diferentes modos de ocupar e usar os espaços ao longo do tempo possam vir a exigir. A construção terá assim maior capacidade de sobreviver à passagem do tempo. Esta preocupação terá de estar também presente no planeamento e gestão da urbanização. O nosso território é, em grande parte, uma estrutura porosa cujo crescimento futuro se fará menos pelo aumento da sua extensão e mais pelo completamento ou compactação das áreas já infra-estruturadas. Deverá por isso revelar a capacidade para aceitar uma maior intensidade de fluxos e uma maior conpacidade.

Tal capacidade resultará necessariamente de critérios e acções de planeamento que passam pelo cuidado dimensionamento das várias redes de infra-estruturas (saneamento, abastecimento de água, electricidade, telecomunicações, etc.), pela localização, dimensionamento e agrupamento dos terrenos de cedência obrigatória ao domínio público, ou pela manutenção dos terrenos não edificados entendidos como reservas estratégicas. Mas resultará igualmente do desenho específico dos diferentes elementos que conformam o espaço urbano. O desenho de uma via rápida, por exemplo, pode prever, desde o início, a sua futura inserção num tecido urbano, mas para tal o seu traçado deve acompanhar o terreno, evitando grandes variações de cotas; as faixas de protecção devem ser dimensionadas e desenhadas pensando na sua futura edificação, tendo em conta as tipologias vigentes; os eixos com os quais futuramente se poderá cruzar devem ter caminho livre para que possam ser prolongados. A própria secção da via rápida pode ser definida pensando desde logo na sua futura transformação em rua, avenida ou alameda. De um modo semelhante, o dimensionamento e formato de um simples lote para uma habitação unifamiliar, tal como a definição da mancha de implantação, podem ter em consideração futuros cenários de densificação, equacionando a possibilidade de substituição ou ampliação das construções originais, uma futura subdivisão dos lotes, ou até um reparcelamento do qual resultem lotes de grande dimensão mais adequados a empreendimentos de maior fôlego.

