NOVA URBANÍSTICA, ANACRÓNICAS PRÁTICAS, HIPÓTESES DE PLANEAMENTO URBANO AVENTURAS DE (RE) INTERPRETAÇÃO

Pedro Ribeiro da Silva
APPLA Associação Portuguesa de Planeadores do Território

1 . Fim de Século, Principio de Balanço

Há épocas, como a mudança de século pela qual estamos a passar, excepcionalmente susceptíveis à realização de balanços e perspectivas de desenvolvimentos futuros. O urbanismo enquanto disciplina não foge certamente a esta tentação. Porém o momento é particularmente feliz para a disciplina urbanística porquanto se vive um período de grande dinâmica reflexiva nesta disciplina e nesta actividade.
Pela Europa vão-se refazendo práticas, experimentando modelos, tentando novas medidas legislativas que permitam o desenvolvimento de uma prática mais próxima dos desejos da comunidade.
Em múltiplos casos atira-se, no quadro de um reducionismo disciplinar, para cima do planeamento urbano as culpas de algo que é um processo extremamente mais complexo. Esta critica está de tal modo facilitada que os próprios críticos estão hoje a duvidar da sua veracidade enquanto tudo o que há de mal na construção da cidade contemporânea.
Ao historiar as origens da urbanística moderna, Leonardo Benévolo refere, que o urbanismo moderno não surgiu contemporaneamente aos processos culturais, técnicos, económicos e sociais que lhe deram origem e implicaram a transformação da cidade moderna, mas

formou- se posteriormente, quando os efeitos quantitativos das transformações em curso se tornaram evidentes e entraram em conflito entre si, tomando inevitável uma intervenção reparadora.
O urbanismo, poder-se-á dizer, sempre foi anacrónico, pela condição de refém dos acontecimentos que, supostamente (para os teóricos puristas), deveria controlar ou, no mínimo, ter perspectivado a montante. Ainda hoje a técnica urbanística se encontra desfasada temporalmente relativamente aos acontecimentos que deveria, supostamente, controlar e conserva o caracter pretensamente curativo ao inverso de uma função preventiva que era suposto à muito transportar.
Não deixa, no entanto, de ser possível considerar que o urbanismo é, como qualquer disciplina um permanente campo experimental. Por isso, hoje, na entrada de um milénio, de um século, de um ano, ou de outra qualquer medida do tempo que se queira considerar, parece ser sempre imprescindível a continua reformulação dos mecanismos de planeamento urbanístico.
Precisa então o planeamento urbano de novos enfoques ? Quais são as principais tendências europeias no campo urbanístico ? De que forma as ideologias determinam o percurso das soluções, nomeadamente legislativas, sobre o planeamento urbano ? Que contributos recentes

autónoma e grandiloquente. Assim os efeitos sobre os métodos e técnicas do planeamento em especial o urbano procura, como sempre, acompanhar esses paradigmas.

2.1 Novos Territórios.- Geográficos e do *Entendimento*

Produto que novas formulações de ocupação do território associadas a simbólicas contemporâneas de apropriação do espaço, da representação pessoal e do novo imaginário colectivo a ideia de representação da periferia urbana transformou-se de forma radical. Com efeito o imaginário dicotómico periferia-mau e centro-bom estilhaçou-se em múltiplos fórmulas qualitativas.
o centro ou já não é centro ou é obrigado a competir como novas centralidades existentes ou emergente. A cidade já não tem limites precisos como outrora. Com isto veio a queda da dicotomia urbano-rural. Os sistemas de produção 1 criação económicos ou até culturais distendem-se e encontraram novos territórios de localização. As morfologias urbanas ganham texturas, espessuras, densidades e formas de uma incomensurável diversidade. A urbanidade é, muitas vezes potenciada, neste contexto da cidade com, em espaços afastados da cidade clássica.
Este imenso espaço, envolvente ás cidades tradicionais ou clássicas, a que poderemos chamar "cidade-território" tem sido visto de forma passiva em forma de preconceito urbanístico que se recusa, em parte, atribuir-lhe significados urbanos. A forma como se desdobra em composições heterogéneas, dissonantes geograficamente descontinuas e em permanente mutação faz perder as referências a uma urbanística excessivamente conservadora. È evidente que se está perante a construção de uma nova condição urbana,

onde alguns dos conceitos fundadores da cidade tradicional - aglomeração, densidade, proximidade, contiguidade territorial - passam a ter leituras alternativas.
Assim parece importante considerar esta aparente contradição: ((... para gerir um sistema mais complexo, é necessário operacionalizar, uma organização menos vertical e mais descentralizada e, ao mesmo tempo, reforçar e tomar mais eficazes os instrumentos centralizados>) (Ascher, 1995).
Deste tipo de análise resulta a ruptura com algumas ideias consideradas correctas e a descoberta de novos princípios de estruturação dos padrões de ocupação urbana. Destes novos princípios podemos destacar: a inoperancia da dicotomia urbano-rural, a tipificação de um modelo urbano-industrial difuso em que a maioria das actividades económicas se situam nos intervalos que separam as cidades "entre-cidades", o descobrimento da pluralidade gramatical das formas convencionais e atípicas de urbanização (o eixo urbanizado ou a "cidade-rua", os núcleos secundários emergentes do modelo difuso (a condição urbana das cidades convencionais que pontuam a nebulosa urbana de baixa densidade), a prova empírica de uma lógica de relações urbanas cujos elementos reticulares e de hierarquia estão baseados em princípios interurbanos dependentes de complementaridades funcionais.

2.2. Novas Atitudes e Comportamentos

Uma das questões chave do urbanismo foi sempre o da forma urbana no seu contexto cultural, social, económico, etc, a forma urbana corno forma humana onde a sociabilidade e a dimensão cultural eram espaços essenciais. Neste particular foram, e em larga medida

ainda o são, extremamente relevantes, os trabalhos que incidiam sobre a morfologia urbana em autores como o italiano Aldo Rossi, os alemães Hans Stimman e Robert Krier, os franceses Bernard Huet e Roland Castro, os espanhol Oriol Bohigas, entre outros.

1

Hoje, no urbanismo, parece ser já raro, que os problemas que ocupavam os urbanistas - tecido urbano denso, alinhamento de fachadas, a rua como elemento essencial da ocupação urbana, a 'reconstrução crítica', são cada vez menos tratados nas figuras dos planos. Como refere Hebbert (2xo), o sistema põe muito mais o acento no desenho dos perímetros urbanos do que no desenho do seu conteúdo.

Da mesma forma, na arquitectura, ao contrário dos anos 60, quando os arquitectos funcionavam fundamentalmente aplicando soluções racionais aos problemas e centrando a sua criatividade sobre aspectos práticos, o trabalho dos arquitectos na era pós-moderna adquiriu, mais do que nunca, uma dimensão autobiográfica. A arquitectura converteu-se numa espécie de auto-expressão artística dos quais os projectos e os edifícios são reflexos de associações e cosmologias pessoais.

Como resultado, um dos signos distintivos originários da dimensão cultural de todos os tempos - a sensibilidade do lugar, o contexto ou a idiossincrasia local - foi relegado para segundo plano. Frases como as de Távora: " ... todo o homem cria formas, todo o homem organiza o espaço, as formas são condicionadas pela circunstancia e criam igualmente circunstancial ou de Siza " ... o que a natureza dá não precisa de ser feito." Tornaram-se, neste contexto, anacrónicas, pela lógica da insensibilidade ao lugar.

3. Reinterpretações para o Planeamento e suas Figuras

Planos Estratégicos e Projectos-Urbanos foram as mais recentes 'descobertas' do planeamento e foram sendo tidos como as chaves para um urbanismo contemporâneo, sem prescindir, no entanto de um urbanismo que vem de trás consubstanciado em POOC'S, PROT's e PMOT'S. Nestes a única verdadeira novidade é a tentativa de estabelecer áreas sujeitas a mecanismos de perequação.
Em Portugal, a obrigatoriedade de Plano Estratégico das cidades médias (para quê estratégias nas pequenas (??) e com as cidades-metrópole nem é bom o Estado pensar em obrigatoriedades) e o Projectos-Urbanos que o Programa Polis suscitou (possuindo vários tipos de ambiguidades na melhor das hipóteses e insultos à inteligência do comum munícipe na pior:

Estratégia confundida com memória descritiva do projecto com um ligeiro enquadramento para disfarçar e apelidar de política de cidades a acções pontuais) criaram novas 'frentes' de abordagem em planeamento urbano.
É porém necessário entender alguns fenómenos e repensar figuras de intervenção. O campo experimental que o urbanismo estabelece na sua natureza disciplinar a isso obriga.

3. 1 De ((Cidade-Ter7itório)) à renovação do Plano Ter7ítoríal

Se mais não fosse os novos territórios do urbano existente ou emergente que aludimos anteriormente, fazem, ou deveriam fazer, emergir novas atitudes e

levantam problemas até agora inexistentes ou sem expressão preocupante.
Desde logo a fragmentação da cidade em múltiplos centros e o seu sistema urbano de ((cidade alargada)) ou ((cidade-território)) determinam uma nova relação territorial de ordem supra- municipal que proporciona um regresso à noção de **planeamento territorial** enquanto escala e conteúdo mais adequado a novos estilos de governância territorial
Neste sentido, bem como noutros, ganha espaço conceptual e prático a noção de **desenvolvimento sustentável** e todas as suas derivações das quais destacamos a de "urbanismo sustentável". È certo que existe alguma ironia em tudo isto na medida em que temos alguma tradição em esgotar conceitos sem nunca os termos aplicado sendo um pouco isto que se verifica com o termo "sustentável" a tal ponto que alguns já não sustentam o conceito, sem nunca ter sido aplicado, pelo menos em larga escala.

3.2. De como o Proiecto-Urbano faz renascer os Planos para as Cidade

A insatisfação produzida pela insuficiência ou inadequação dos modos e instrumentos utilizados pelo planeamento, os insatisfatórios resultados da tentativa de controlo e de configuração do desenvolvimento urbano, a distância que separa a sua ambição organizadora e a sua escassa operatividade real, mas também a necessidade política de apresentar obra durante o mandato municipal provocou nos eleitos locais e nos técnicos o apelo à concretização de projectos rejeitando, em grande medida, a abstracção dos planos.

A metodologia do 'projecto urbano' - com a identificação das características dotacionais e morfológicas das transformações e a definição das invariáveis essenciais a que deverão atender-se ao planeamento executivo e ao projecto arquitectónico - parece constituir-se como a chave para a concretização de obra.
Descobriu-se mais tarde, tal como aconteceu a Kublai Kan que “após o momento que se segue ao orgulho pela vastidão ilimitada dos territórios conquistados, surge o momento desesperado em que se descobre que este império que nos parecera a soma de todas as maravilhas é uma ruína sem pés nem cabeça”. (Calvino, 1993), aquilo que certamente era previsível desde o início, que estas eram atitudes que, por si só, produziram leituras da realidade e propostas para o seu tratamento desagregadoras, fragmentárias, redutoras e insuficientes.

Não Se pode deixar de reconhecer os aspectos indubitavelmente positivos que este enfoque desenvolveu com a importância dos aspectos morfológicos e com a sua ênfase na recuperação da forma do espaço urbano, na formalização física do desbloqueio da separação norma-acção.
Mas também se pode afirmar que duvidamos agora profundamente da suficiência de tudo isto. Porque sabemos que é necessário algo mais do que projectos parciais emblemáticos, que ficou manifesto a insuficiência metodológica desta parcialidade e de esta simplificação reducionista em face da verdadeira complexidade da cidade e dos seus contextos relacionais.

3.3 Reformulação dos Paradigmas da Organização Institucional e da Gestão Urbana das Cidades

Utilizando conceitos transversais à sustentabilidade urbana a cidade contemporânea exige novos padrões organizativos segundo princípios que estimulem o desenvolvimento desconcentrado
(CE,1998):
- *Integração* - a integração vertical e horizontal de organizações, políticas planos e programas; - *Cooperação* - reconhecimento da interdependência de todos os intervenientes no sistema;
- *Homeostase* - a gestão da mudança dinâmica dentro de um sistema flexível mas amplamente estável
- *Subsidariedade* - Tomar decisões e executar acções ao nível mais baixo possível em coerência com a concretização dos objectivos pretendidos
- *Sinergia* - estabelecimento de uma orientação estratégica para acções graduais: esboçar uma visão do possível; adoptar um planeamento cíclico em vez de linear.

3.4 A Flexibilidade a caminho das "Avaliações de Impacte no Ambiente Urbano"

Uma das problemáticas centrais do planeamento urbano é a de criar instrumentos que conjuguem a flexibilidade e a adaptabilidade à incerteza constante com as oportunidades, em respeito a um marco global de referência e a uma regulação que, com toda a probabilidade, continuará a ser o principal instrumento de urbanismo.
Como estabelecer controles normativos que respondam em tempo útil, à necessidade de um certo número de operadores e à necessidade de adequação a situações em transformação permanente tomou-se uma questão premente mas ainda sem resposta adequada.

A opção de mecanismos que contenham em si uma certa discricionaridade foram adaptados já por inúmeros sistemas de planeamento de países europeus. Mecanismos que permitam modificações pontuais dos planos; processo negocial com possibilidades de contribuições em espécies (produzidas pelo "*planníng gaín"* britânico, ou os "taxação" americana), figuras de planeamento que escapam ao controle do plano local como as Zones d'Aménagement Concerté (ZAC's) em França ou os Programas de Actuação Urbanística (PAU's) em Espanha foram, entre outros, utilizados, em maior ou menor medida, de forma espúria, e provocaram em muitos casos, como refere Madariaga (2000), a perversão dos próprios planos.

Na impossibilidade prática de dotar de uma certa flexibilidade as determinações normativas dos planos, especialmente no zonamento, principal instrumento do plano, através de 'Zonamento por Limiares' ou 'Zonamento Flexível', que consistiriam em determinações morfológicas e de usos muito gerais, espaço permissíveis de variações de volumes, formas e usos, que permitiria uma maior diversidade nas actuações urbanísticas normais, daria um maior grau de liberdade aos operadores e retiraria a rigidez do sistema sem renunciar aos objectivos básicos do planeamento. Porém estas tentativas tem esbarrado em peremptórios pareceres negativos desde logo em sede de CCR's e quando não aí, pelos principais actores do papel formal do planeamento : os juristas

Importa então que se continue a busca das figuras de planeamento que permitam agir em tempo útil ás transformações mas importa também que hajam indicadores ou parâmetros de referência que permitam avaliar tecnicamente. Espera-se, no essencial, que as decisões sejam tomadas com base nos impactes

esperados que os projectos possam ter e o seu grau de adequação às determinações do plano previamente discutido. Por outro lado, a geração de informação e a sua publicidade são indispensáveis para dotar de transparência todo o processos de tal maneira que possa ser contestada eventuais desvios em relação ao plano.
Uma figura que se poderá perspectivar de boa resolução operativa poderá ser as **"Avaliações do lmpacte** no **Ambiente Urbano", à** largo tempo existente no processo de planeamento norte-americano, não confundir cos os AIA que o estado português já impõe a loteamentos

acima de determinados hectares (curiosamente não impõe a si próprio como se estivesse acima de qualquer suspeita e provam-no alguns projectos públicos que não está), como o principal. mecanismo para controlar e incorporar o processo normal decisório dos mecanismos que tem um certo grau de discricionaridade.

3.5 O renascimento do Plano de Estrutura (orientador) Segundo ao perspectiva de "Planning by Doing"

Bastante radical parece ser a proposta de reforma do Plano Regulador Geral que se desdobra em dois instrumentos: O plano de Estrutura e o Plano Operativo a que obedece, obviamente, ao objectivo de separar as estratégias das normas do Plano.
O **Plano de Estrutura** prevê a definição das invariantes a longo prazo (sistema de infra-estruturas e meio-ambientais), normalmente ligadas ao planeamento de áreas de significativa dimensão, em particular áreas de expansão urbana ou outras, pode contemplar ainda normas de ordenamento para as intervenções sobre a cidade existente, que garantem direitos e confiram

valores.. Não adquire nenhum valor vinculativo excepto para vínculos de carácter ecológico ou de restrição de utilidade pública. Além disso pode proporcionar indicações programáticas, não prescritivas, para as transformações futuras, garantindo assim a necessária flexibilidade de desenho.
Esta solução exige um marco de referência 'estrutural' que garanta a coerência das acções que se adoptem no tempo. Definido o marco estrutural (piano de estrutura, sem necessidade de aprovação superior sempre que não choque com as propostas do PDM), o município poderá planear as suas próprias acções, antecipando algumas e modificando, durante a sua execução, as previsões residuais de planos anteriores, até configurar um novo plano, cuja colaboração não faz para a cidade. Uma espécie de planear fazendo ***(planning by doing)***que caracteriza as experiências inovadoras em curso.

3.6 Dos Planos Estratégicos e Planos Directores, de Urbanização ou de Pormenor aos Planos de Coesão Territorial, Planos Locais de Urbanismo e Cartas de Urbanismo de Freguesias

Parece ser evidente a oportunidade perdida pelo DL 380199 de 22 de Setembro na revisão das figuras de planeamento, em especial, as municipais, por forma a adequa-la melhor e novos paradigmas do planeamento.

Assim um Plano Director Municipal e o Plano Estratégico poderá caminhar no sentido da criação de um **Plano de Coesão Territorial** como forma de incentivo ao município a elaborar mais do que um mero planeamento físico, exclusivamente corri espaços urbanos e restrições de utilidade pública e procurem incluir uma reflexão sobre as actividades económicas, o

transporte, o espaço público, a vida social e cultural, etc e **Planos Locais de Urbanismo,** de resposta rápida (pianos expeditos), com o duplo objectivo de: por um lado, 4irnpiificar o procedimento de preparação e aprovação, limitar o conteúdo, a conteúdos essenciais do planeamento urbano e derrogar várias normas formais e tramites que geraram, paulatinamente, uma situação de insegurança jurídica permanente, já referidas e por outro lado, a lei põe o acento, mais do que me 'regras formais, na definição de fundo de um projecto urbano que contenha uma visão global no papel dos espaços públicos, paisagem, meio ambiente, etc.

Assim talvez se deixa-se de possuir esse histórico equívoco que ainda hoje perdura e não tem fim à vista que é o da confusão permanente entre escala e conteúdo. Teimosamente associa- se os Planos de Pormenor, os Planos de Urbanização e os Planos Directores a sucessivas escalas que vão da mais alta à mais baixa ignorando que, no essencial, os planos não são uma questão de escala mas sim de conteúdo.