

O PLANEAMENTO URBANO E A COESÃO SOCIAL: A PERSPECTIVA EUROPÉIA E O CASO DE PORTUGAL¹

JOSÉ ALBERTO RIO FERNANDES

Departamento de Geografia
Universidade do Porto
jariofernandes@clix.pt

RESUMO

Propõe-se, neste artigo, a leitura do caso português no contexto do planeamento territorial europeu, buscando-se o paralelo com outros casos, designadamente o brasileiro, em situações julgadas adequadas. O texto parte de uma leitura da situação actual do território e do planeamento em Portugal e da sua evolução mais recente; passa pela identificação dos principais tipos de planos, projectos e programas que marcam o planeamento português (no quadro da União Européia e dos eventos que se associaram ao planeamento-espectáculo de transição de século), com a avaliação crítica dos seus efeitos, e termina com algumas reflexões, em jeito de contributo a uma proposta de política. Nessa parte final, tendo por suporte a leitura antes feita dos resultados do planeamento e considerando-se o conhecimento do seu papel noutros contextos históricos e geográficos, entende-se que o planeamento foi orientado para a construção de territórios de coesão social, ambientalmente sustentáveis e economicamente competitivos. Para tanto, é indispensável, no caso português, a criação de uma dimensão supramunicipal e sub-regional com capacidade político-administrativa, tendo em vista responder aos problemas e desafios de um espaço urbano significativamente expandido e fragmentado, valorizando o encontro entre velhos/as e novos/as centros e periferias. Do mesmo modo, defende-se o casamento entre planeamento territorial e estratégico, com envolvimento e capacitação dos agentes locais de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Planeamento urbano. Política urbana. Portugal.

¹ O presente artigo é realizado a partir da apresentação preparada para a aula inaugural do curso de "Planeamento e Serviço Social" da Universidade Católica da Bahia, e que pretendeu tratar o planeamento na forma como ele pode concorrer para uma maior coesão social. Trata-se da reflexão de um geógrafo, donde uma maior preocupação pela tradução espacial do debate a propósito dos instrumentos e políticas de planeamento, em especial na sua incidência urbana.

URBAN PLANNING AND SOCIAL COHESION: THE EUROPEAN PERSPECTIVE AND THE CASE OF PORTUGAL

ABSTRACT

This paper proposes a reading of the Portuguese spatial planning within the context of Europe, seeking to set links with other cases, especially the Brazilian one, in situations considered comparable. The paper starts by analysing the current situation in Portugal in terms of territorial structure and planning, and recent evolutions. The main types of plans, projects and programmes governing Portuguese planning are then highlighted (within the scope of the European Union and events associated with the planning-exhibitionism that took place at the turn of the century). The effects they have generated are critically evaluated and the paper concludes with a number of considerations, aimed at contributing to a policy proposal. Based on the analysis developed previously of the outcomes of the different planning measures and bearing in mind their role in other historical and geographical settings, the final part highlights the need for structuring socially cohesive, environmentally sustainable and economically competitive territories. To this end, it is imperative that Portugal establish a supra-municipal and sub-regional dimension with the relevant political and administrative weight, so as to respond to the problems and challenges of a greatly expanded and fragmented urban space, in an effort to boost encounters between old and new centres and outskirts. Furthermore, there is an urgent need to intersect spatial and strategic planning which actively involves and empowers the local development agents.

KEY-WORDS: Urban Planning. Urban Policy. Portugal.

CONTEXTO

Portugal é um dos escassos países europeus em que as regiões não têm uma dimensão político-administrativa. Por isso, o planeamento regional é um exercício realizado pelo governo central, que não tem grande expressão no desenvolvimento das várias parcelas do país, seja porque não existem responsáveis regionais eleitos que possam definir a execução do planeado, seja porque as várias políticas sectoriais do estado acusam uma indistigável descoordenação à escala regional, acentuada pelo facto das subdivisões espaciais da administração desconcentrada (com escassíssimos poderes e meios) não apresentar coincidência nos seus limites: por exemplo, para o Norte de Portugal, o Ministério da Educação reconhece limites diferentes dos que são considerados pelo Ministério da Defesa, enquanto o Ministério da Agricultura tem duas regiões diferentes no

terço Norte do país e o Ministério da Administração Interna não considera uma região única antes valorizando os cinco distritos em que esta está subdividida para efeitos dos serviços de representação do governo e de protecção civil.

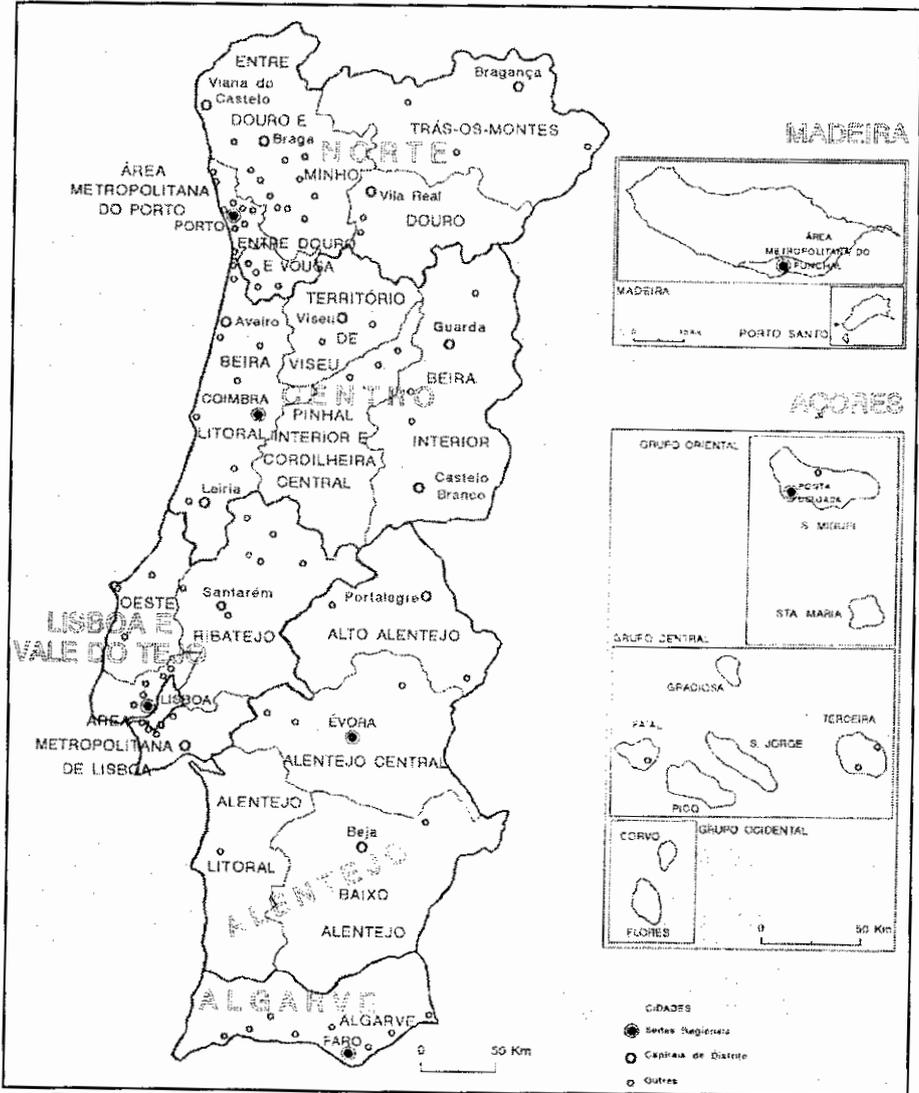


Figura 1- Regiões-plano e subregiões (NUTS 2 e 3), com separação dos arquipélagos de Madeira e Açores e indicação das principais cidades

(Fonte: Gaspar, Jorge (1993) As regiões portuguesas, MPAT)

Compreensivelmente, a política regional reflecte assim as orientações nacionais, a que se somam as capacidades das autarquias municipais e ainda os efeitos de programas da União Européia (UE), num aumento de complexidade na governação geral do país e que uns querem ver como redução de soberania e outros como o resultado de uma inevitável abertura que favorece a competitividade e a produção de riqueza, a qual pode ser mobilizada, designadamente, para a concretização de medidas a favor da solidariedade social e coesão territorial. A este propósito deve realçar-se o papel dos fundos de coesão da UE e a possibilidade de todas as regiões de Portugal poderem receber ajuda especial pelo facto dos seus residentes se situarem abaixo dos 80% do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* europeu (o que deixará de aplicar-se à Área Metropolitana de Lisboa – e possivelmente ao Algarve e à Madeira – já a partir de 2007).

Os planos de desenvolvimento regional realizados para todo o país e negociados com a UE antes da aprovação de cada Quadro Comunitário de Apoio (1988-1994, 1994-2000 e 2000-2006) constituem elementos fundamentais de orientação em diversos sectores. Assim ocorreu por exemplo com a rede de transportes, onde a concretização de um Plano Rodoviário Nacional, com apoio financeiro da UE, tem permitido levar a cabo uma significativa modernização da rede rodoviária, com efeitos numa reestruturação do território nacional, acentuando-se o papel do litoral e em especial das grandes áreas metropolitanas, mas aumentando também o papel das médias e até pequenas cidades melhor conectadas na rede.

Em geral, pode considerar-se que a integração na União Européia significou para Portugal uma aceleração do tempo, com transformações que noutros países levaram décadas, a fazerem-se aqui em poucos anos, por exemplo, na demografia com envelhecimento e diminuição e variação dos contextos familiares, e no poder de compra e acesso ao crédito, com enorme aumento da taxa de motorização e da habitação própria (Quadro 1). Ocorreu igualmente um processo de democratização e massificação do ensino, ainda que sem as preocupações qualitativas e de formação profissional de Espanha ou Irlanda, por exemplo, assim como uma importante mudança das paisagens rurais, com aumento do abandono dos campos ou da mercantilização da agricultura em correspondência às orientações e subsídios da Política Agrícola Comum, ou ainda uma expansão seguida de regressão do tecido industrial exportador tradicional (têxteis e vestuário, calçado, mobiliário...) em resposta às vantagens do baixo custo, recentemente postas em causa pela abertura do mercado europeu à China.

Quadro 1- Portugal: indicadores de caracterização (1991-2001)

	1991	2001
População	9.867.147	10.356.117
Homens	4.756.775	5.000.141
Mulheres	5.110.372	5.355.976
Esperança de vida (homens)	70,3	73,0
Esperança de vida (mulheres)	77,5	80,3
Taxa de mortalidade infantil (por 1000)	10,8	5,5
Agregado familiar	3,1	2,7
População com casa própria (em 100)	65	75
Alojamentos de uso sazonal (em 100)	16	18
População com +21 anos com curso superior (em 100)	4,0	8,6

Na escala mundial, o contexto é ainda marcado pela globalização das economias e pela perda relativa da importância do Estado, seja pelo avanço dos processos de privatização de empresas e serviços públicos, seja pela progressão de fórmulas híbridas e complexas, envolvendo muitas vezes parcerias público-privado (assim como público-público e privado-privado), seja ainda pela decadência do Estado Social Europeu, como consequência da diminuição da percentagem dos que geram receitas provenientes do trabalho e do constante aumento das despesas, em resultado da progressão da esperança de vida e dos custos associados à saúde, do aumento da taxa e do valor de subsídios, em regra acima do valor da inflação (como tem acontecido com os de desemprego e de reforma), da criação de um rendimento mínimo garantido a todos os que não têm qualquer provento declarado, ou do alargamento do direito universal e gratuito à educação, completado pelo baixo custo do ensino superior. A esse estado de incapacidade da política social do “Estado Providência”, mesmo nos países mais ricos e de grande tradição nas políticas sociais (como a Suécia), não serão por certo estranhas convulsões sociais as mais diversas, ou a expansão do chamado “terceiro sector”, constituído por organizações de tipo não governamental, construídas na base do voluntariado, que contam por vezes com o envolvimento público e/ou privado e apresentam uma cada vez maior importância e alargamento temático (social, ambiental, cultural...).

Nesse quadro, verifica-se também, na dimensão espacial, a ascensão da cidade e da região face ao Estado Central, o que é particularmente

visível nas grandes metrópoles melhor conectadas na rede mundial que “descolam” da envolvente e se relacionam directamente com outras metrópoles das quais se tornam por vezes mais interdependentes que do país a que pertencem (Londres, Frankfurt e Nova Iorque são bons exemplos) (SASSEN, 1991), e nas regiões com maiores índices de desenvolvimento (Catalunha, Lombardia...), onde (re)emergem movimentos favoráveis ao aumento da autonomia (ou mesmo à independência) e que quase sempre propõem a diminuição das participações a favor das regiões mais desfavorecidas.

No planeamento, a evolução recente aponta para a dificuldade (ou impossibilidade?) de previsão – pré-visão é acto de bruxaria (PREEL, 1986) –, num período em que as transformações são particularmente rápidas e muitas vezes surpreendentes, em que existe uma forte interconexão mundial que faz com que “um espirro possa significar uma constipação do outro lado do planeta” e em que a transformação dos territórios está cada vez mais dependente de eventos e de todo o tipo de oportunidades circunstanciais.

Por isso, o planeamento normativo, rígido, controlado pelo Estado, transforma-se cada vez mais num planeamento estratégico, de negociação, onde planear e gerir se imbricam num efeito de construção de um futuro desejado que carece de permanente monitorização. Não se trata por certo de abdicar do papel do Estado na defesa dos mais fracos, ou de permitir que o planeamento seja apenas um processo de “navegação à vista” cujo rumo é desviado a cada acidente de costa (ou pequeno interesse individual); o que se trata é de levar toda uma comunidade a construir e apropriar as grandes linhas de desenvolvimento e transformação do território, no reconhecimento de que o ordenamento para o desenvolvimento não é atingível de acordo com ciclos eleitorais ou em que o Estado possa por si só ter um papel exclusivo. Numa economia aberta, a criação de um “território económico” que promova riqueza e bem-estar, passa pela associação de toda a comunidade empresarial com a cultura regional e local e pelo seu envolvimento directo com um espaço que deve sentir também como seu e que, portanto, mais dificilmente abandonará a favor de um outro, mesmo se as condições se alterarem, assim se contrariando a tendência a que num “espaço geográfico que sempre foi objecto de compartimentação [...] os mais poderosos se reservem os melhores pedaços do território [...]” (SANTOS, 2005, p. 80).

Relativamente ao planeamento urbano, com Charles-Eduoard Jeanneret (LE CORBUSIER), os congressos internacionais de arquitectura moderna (CIAM) e a Carta de Atenas (nas versões de 1933 e 1941), define-

se um conjunto de regras de aceitação quase universal que influenciam significativamente o século XX, em especial a reconstrução europeia do pós-guerra de 1939-45, em ambos os lados da “cortina de ferro”.

Entre os seus princípios, recorda-se: o zoneamento, com separação espacial das áreas de habitação, de trabalho, de circulação e de recreio; a hierarquização e especialização dos espaços e tipos de circulação, de áreas de trabalho e oferta comercial e mesmo de tipos morfológicos e de habitação; a valorização da modernidade sobre a preservação e considerações estéticas; a orientação para as massas e o sentido de urgência associado à prioridade ao alojamento; o primado do automóvel, face à rua vista como espaço-problema e sede de promiscuidade e, em geral, a idéia de um urbanismo clínico, capaz de construir a cidade perfeita, onde deveria reinar a geometria e a ordem².

As influências do urbanismo racional e funcionalista estão presentes na generalidade das cidades europeias, nalguns casos, na renovação dos seus centros, mais frequentemente nas suas extensões e na construção de novas áreas habitacionais (sobretudo quando realizados pelo Estado, como nos países de leste ou nos bairros sociais de Portugal, Espanha ou França), bem como na rede viária e construção ou consolidação de zonas centrais de comércio, zonas industriais e zonas verdes. Nalguns casos, relativamente raros, como nas “cidades novas” construídas em torno de Londres e Paris nos anos 60 e 70, Chandigarh e Brasília – porventura entre todas o melhor exemplo (HALL, 2002) –, os princípios da Carta de Atenas inspiram mesmo a totalidade de uma nova unidade urbana, concebida de raiz como aproximação à cidade perfeita.

Todavia, os efeitos do urbanismo faziam-se sentir não apenas nas suas vertentes ideais, mas também em aspectos que mereciam crítica (JACOBS, 1962). De forma cada vez mais intensa e alargada, clamava-se em especial contra o desaparecimento da rua, por entre eixos de ligação rápida radiais e anelares; a favor da necessidade de encontrar um futuro para o passado da cidade que evitasse a sua demolição e contra a arquitectura anónima e suburbanizante, que reproduzia em série monótonos paralelepípedos, cuja forma variava entre “pacotes de cereais” e “barras de sabão”, dispostos na horizontal ou colocados ao alto.

Esse movimento levou a que se questionasse o que antes constituíam “certezas”, o que aproveitou a iniciativa privada, no quadro de um movimento de afirmação da livre iniciativa e de descrédito do planeamento,

² Uma interessante revisitação dos princípios urbanísticos dos CIAM foi feita pela revista “Urbanisme”, no seu número 330, de maio/junho de 2003, sob o título “La Charte de Athènes: et après?”

difundido a partir dos Estados Unidos e do Reino Unido (com Reagan e Thatcher). Por outro lado, a crise do petróleo de 1973 e a diminuição do ritmo de expansão urbana contribuíram para a desvalorização do planeamento urbanístico. Em contrapartida, emerge (a partir sobretudo de Itália) um urbanismo direccionado para a cidade consolidada e orientado para a recuperação dos centros históricos, agora considerados no seu conjunto e vistos como antigos e valiosos, e não apenas como áreas velhas onde se situavam alguns monumentos e se concentravam os problemas sociais que urgia resolver a qualquer custo (designadamente por demolição das construções e transferência das pessoas). Passa a valorizar-se (e até por vezes a sobrevalorizar-se) o histórico e o vernáculo – com os riscos do revivalismo e do pastiche (o antigo para o turista!) – dificultando-se muitas vezes a construção de novos elementos urbanos em tecidos antigos, os quais são mais e mais alargados territorialmente (incluindo por vezes cidades inteiras) e temporalmente (incluindo elementos urbanos recentes)³.

Nesse processo, sobretudo na periferia das grandes metrópoles, a iniciativa privada passou a ter capacidade de produzir cidade (grandes áreas comerciais, parques empresariais, loteamentos de habitação...), passando o planeamento a adoptar aqui, em muitos casos, uma postura de mera regulação e negociação, quando muito, já que o mais das vezes é visto pelo decisor político e pelo investidor privado como um estorvo à normal dinâmica urbana e à afirmação da livre iniciativa, alcandorada a vaca sagrada para o desenvolvimento e prosperidade de todos.

Mas, reconhecendo-se a intensa dinâmica de transformação da cidade, o seu carácter imprevisível, mas também as desvantagens da construção desregulada, vai-se construindo uma plêiade de instrumentos de planeamento, com direccionamentos sectoriais e de várias escalas, sem respeito pela seqüência lógica e onde muito raramente se verifica a necessária coordenação entre si. E, entre incertezas, definem-se diferentes posicionamentos face à cidade que podem ser reduzidos a três posições de base:

- uns, ditos liberais (na tradição europeia da livre iniciativa), entendem a cidade como caótica e imprevisível, a qual se auto-organiza como sistema complexo em resultado dos normais e saudáveis conflitos de mercado;

³ São aqui decisivos os contextos, já que a protecção de um imóvel do século XX num conjunto medieval, podendo justificar-se, dificilmente terá a mesma pertinência de espaços de cidades recentes: veja-se o caso da total razoabilidade de tombamento do património urbano-ambiental do Parque do Povo na cidade de Presidente Prudente (realizado na década de 70 do século XX), dada a sua importância e singularidade em relação a outras cidades, ou do edifício-sede em Maringá da Companhia de Melhoramento do Norte do Paraná que concebeu a cidade na década de 30.

- outros, porventura nostálgicos, vêm no pré-modernismo racionalista a referência da cidade “como ela deve ser”, porque mais adequada a quem a habita, entendendo que o que mais importa é combater a desertificação do campo e a suburbanização da cidade, a favor da aldeia e da cidade histórica, densa e complexa.

- outros ainda, por vezes auto-intitulados de “pós-modernos” vêm o passado como ultrapassado e defendem a valorização da cidade que se está a construir, defendo a contemporaneidade e novas formas de organização e estruturação da cidade.

INTERVENÇÃO

Depois da crise do planeamento, a Europa reemerge para o planeamento, abandonando todavia a idéia centralista e hierárquica que lhe estava associada e valorizando a intervenção simultânea a várias escalas, assim como a sectorial, neste ou naquele tema da economia e do desenvolvimento com tradução espacial.

Na política urbana portuguesa, à escala nacional e regional, foi marcante a iniciativa francesa de uma política de cidades orientada para a construção de “metrópoles de equilíbrio” face a Paris e valorizadora do papel das cidades médias. Nos anos oitenta, crescia também a prática do planeamento estratégico, associado ao marketing urbano na valorização da competitividade (de que o Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000 constituirá referência), o que passa regra geral pela afirmação cada vez maior das vantagens da especialização e complementaridade em rede, face à perspectiva hierárquica e de concorrência. Em Portugal, uma política a pensar a rede urbana nacional e o planeamento estratégico chegam associados, para o que muito contribui o PROSIURB, um programa direccionado para o sistema urbano nacional que propõe o apoio financeiro privilegiado a cidades, ou conjuntos de cidades próximas, ditas de eixo urbano, exteriores às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (AML e AMP) e passíveis de ser consideradas de dimensão média⁴. Para aceder a esses fundos especiais, disponibilizados entre 1994 e 1998, as cidades tinham obrigatoriamente que realizar um plano estratégico, definidor das orientações e das acções necessárias para uma política de desenvolvimento desejada pelo município, completando os instrumentos de planeamento orientados exclusivamente para a ocupação do território, os

⁴ Deve ser salvaguarda a dimensão do país e o forte desequilíbrio entre as duas grandes áreas metropolitanas e as restantes cidades, o que ajuda a compreender que tenham sido consideradas como médias todas as cidades com mais de 10.000 habitantes, o que não pode ser comparado com França e nada tenha a ver com a realidade brasileira.

planos directores municipais (PDM) que tinham sido ou estavam a ser concluídos para a generalidade dos municípios portugueses.

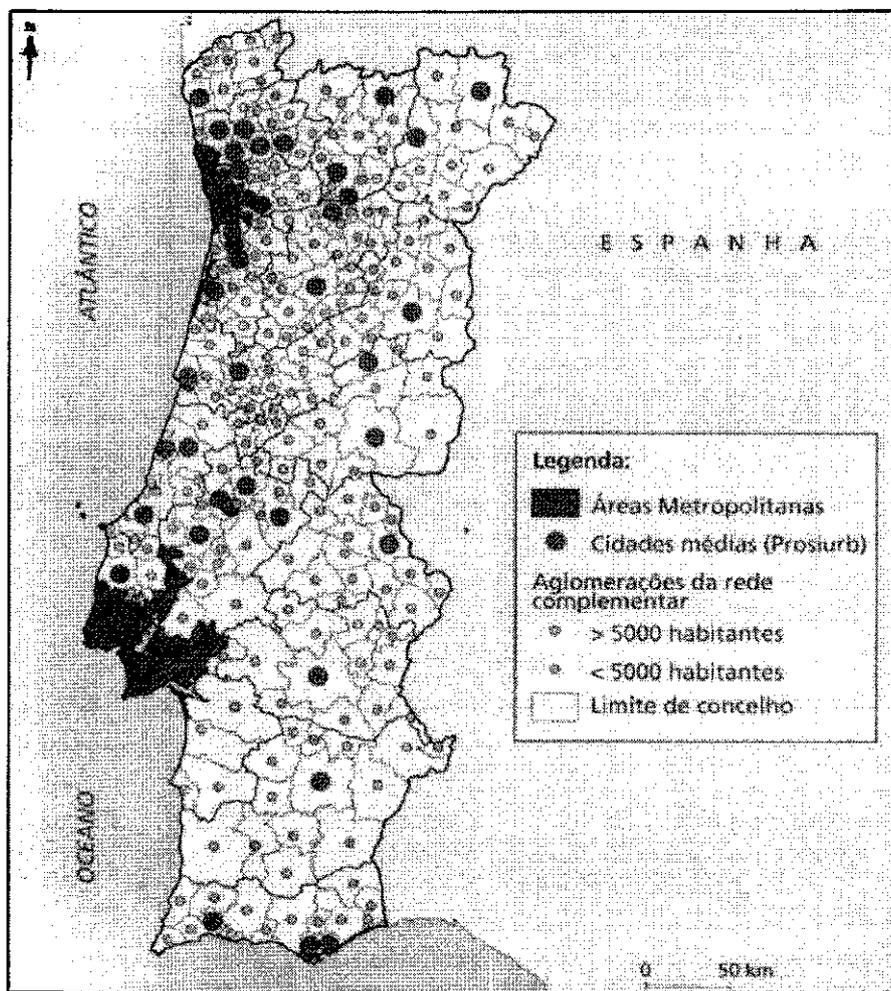


Figura 2- Áreas metropolitanas de Porto e Lisboa e localização das cidades consideradas na rede do PROSIURB

(Fonte: Sistema Urbano Nacional, DGOTDU, 2000)

O PROSIURB obriga ao envolvimento das “forças vivas” do município, define uma metodologia que considera caracterização, avaliação e proposta e dispõe a criação de um “Gabinete de Cidade” que, após a conclusão e

aprovação do estudo, tem a obrigação de acompanhar e participar na concretização das linhas estratégicas, através das acções propostas.

Um outro programa de âmbito nacional e especial incidência urbana é o POLIS (Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades) que “visa melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental. Essas acções consideradas exemplares têm como objectivo melhorar a atractividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do Sistema Urbano Nacional. O POLIS está integrado no Plano de Desenvolvimento Regional para o período 2000-2006, definido pelo governo no âmbito do Ministério do Ambiente e Ordenamento do território” (www.portugal.gov.pt). Para além de associar ambiente e urbanismo, este programa apresenta ainda como novidade a sujeição dos municípios a um processo de candidatura em que a direcção do programa (entregue a um universitário) auxiliada por um júri exterior ao Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, avalia e selecciona as candidaturas, considerando aspectos de especial relevo – muito em consonância com a moda britânica e americana (mas não só) – a orientação das propostas para a sustentabilidade e a recuperação/renovação das frentes de água.

Paralelamente, desenvolvem-se planos e programas de orientação sectorial com uma dimensão territorial relevante, como o Programa Especial de Realojamento (PER) e o Programa de Modernização do Comércio (PROCOM), entre outros. Estes, dada a sua grande eficácia – indiscutivelmente associada à dotação orçamental de que dispõem – terão um papel de relevo em duas áreas distintas.

O PER, direccionado à habitação, pretendia promover a reutilização das construções para o alojamento de habitantes a viver em condições inadequadas (barracas e casas abarracadas). Todavia, permitiu a aprovação pelos executivos municipais de construções novas, realizadas pela iniciativa privada de acordo com um protocolo que permitia condições de excepção face ao instrumento de planeamento municipal (o PDM) e garantia a compra das habitações pelo executivo, o qual as aluga a preços de apoio social a pessoas que, no entanto, em muitos casos nem sequer viviam em construções passíveis de ser demolidas, como a lei obrigava. O resultado, por exemplo em Gondomar, Matosinhos e Vila Nova de Gaia, na Área Metropolitana do Porto, foi a criação de autênticos bairros sociais para dezenas ou até centenas de famílias que, embora melhorando as condições de habitação, reúnem as características que se sabe estarem na génese de graves problemas que se conhecem nos Estados Unidos desde os anos

1960 e que são já uma realidade evidente nas áreas metropolitanas portuguesas, desde pelo menos há duas décadas. Entretanto, velhas construções sem condições de habitabilidade são libertadas pelas famílias transferidas, permitindo aos proprietários a fixação de novos habitantes a preços de renda mais elevada, os quais passaram a engrossar o número dos necessitados na fase seguinte do programa, promovendo a migração para as metrópoles e rearranjos intra-urbanos que acentuam assimetrias.

Muito embora tal não esteja definido na lei que o cria, nem nos despachos que o regulamentam, o PROCOM – na sua vertente de urbanismo comercial –, apesar de ser gerido a partir do Ministério da Economia, tem uma orientação para o ordenamento do território nacional, na medida em que privilegia as áreas centrais das sedes de município, sobretudo os de maior dimensão (na medida em que obriga à existência de uma elevada densidades e diversidade comerciais), a ele acedendo cerca de 1/3 dos municípios portugueses. Por outro lado, favorece intervenções de urbanismo, uma vez que permite que metade do apoio financeiro a prestar a um conjunto de empresas situadas numa determinada área urbana, seja colocado à disposição do município para beneficiações do espaço público, de acordo com orientações de estudo estratégico para o comércio, as quais incidem na pedonização, alargamento de passeios ou melhoria da pavimentação, colocação ou substituição de mobiliário urbano e vegetação e reforço ou modernização da iluminação pública.

Esses e outros programas vão realizando uma política para a rede urbana nacional; vão também realizando, de facto, uma política de âmbito regional que não tem existência enquanto plano. Assim, na ausência de entidades regionais com legitimidade política e políticas de âmbito regional, reforçam-se os poderes sectoriais de um estado centralista e aumenta a notoriedade de um poder público local, em que o presidente de Câmara (órgão executivo municipal) adquire cada vez mais protagonismo e poder, num processo de dupla concentração – central e local – que nem sempre facilita a participação e o desenvolvimento do país como um todo, dificultando também o bom exercício da democracia, cuja vitalidade e consolidação devem ser avaliadas sobretudo pelas capacidades colocadas à disposição daqueles que são minoritários.

Mais recentemente, concluiu-se o primeiro Plano Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território e definiram-se algumas áreas de intervenção prioritária, tendo por base o baixo índice de desenvolvimento de algumas parcelas dos território nacional e a necessidade de encontrar grandes projectos estratégicos de desenvolvimento, eventualmente com participação de capitais estrangeiros.

No planeamento urbanístico conduzido directamente pelos municípios, os planos directores municipais têm em Portugal um papel de destaque, já que foram de execução obrigatória, sob pena de ficarem os municípios que os não realizassem impedidos pelo governo central de aceder a apoios financeiros com origem em programas da União Europeia.

Apesar das deficiências em cartografia e em experiência, todos os 308 municípios do país têm os seus PDM aprovados, definindo áreas urbanas e de urbanização (e correspondentes alturas ou volumes da edificação) e áreas de construção limitada ou proibida (nalguns casos coincidentes com espaços de reserva agrícola ou ecológica). Em muitos casos, esses planos viram-se prosseguidos por planos de urbanização (PU) e planos de pormenor (PP), com plantas de escala 1/10000, 1/5000 e 1/1000 e regulamentos mais precisos. Todavia, o planeamento municipal – até os anos 90 uma novidade fora das grandes cidades – não teve a eficácia esperada, entre outros motivos, por: excesso de área urbanizável (o que facilitou a disseminação das construções); aprovação prévia à aprovação dos planos de iniciativas imobiliárias que vieram a ser concretizadas mais tarde, desvirtuando-o; leitura enviesada do regulamento ou mesmo procedimento ilegal, o que é por vezes pretensamente salvaguardado por um outro plano entretanto em execução, pela revisão do anterior, ou por disposições excepcionais aprovadas em Assembléia Municipal e pelo Governo.

Mas, como se disse, o planeamento físico viu-se acompanhado por instrumentos de intervenção estratégica e sectorial, de escala variável. Assim aconteceu com os planos de salvaguarda, executados em tecidos antigos, com o URBAN nas áreas com maiores problemas sociais (onde por vezes a notoriedade dos programas também contribuiu para a estigmatização dos territórios), ou os já referidos projectos de urbanismo comercial, que foram uma oportunidade para proceder à modernização de estabelecimentos do varejo e restauração, assim como dos espaços públicos de áreas centrais das cidades.

Nesse urbanismo fragmentado, a cidade viveu de programas, planos municipais, mas também do aproveitamento de eventos e oportunidades. Assim aconteceu com Lisboa e a Expo98, com uma nova ponte sobre o Tejo e a reconversão de 60 ha de frente ribeirinha industrial e portuária de Lisboa; com o Porto2001 Capital Europeia da Cultura, em que se construíram novos equipamentos (com destaque para a Casa da Música, de Rem Koolhaas) e realizaram melhorias significativas do espaço público; com o Euro2004, em que a final do Campeonato Europeu de Futebol possibilitou

a construção de novos estádios e operações de reestruturação urbana em oito cidades, com a reconfiguração das acessibilidades.

Nesse quadro, passa a importar cada vez mais a capacidade de articulação entre municípios e governo e/ou entre poder público e poder privado e aumenta a relevância de empresas públicas ou de capitais mistos (e outras soluções que baralham a separação dos interesses públicos e privados). Importa igualmente, mais para as cidades, o sentido de oportunidade política, num ambiente mais complexo e onde a informação, as redes de influência e a rapidez de decisão são fundamentais, face a formas diversas de encontrar financiamento ou a possibilidade de orientar/acompanhar vontades particulares para a realização de operações de interesse (também) público. Entre estas outras operações com algum significado no domínio da transformação urbanística (novas vias para automóveis e peões, novas edificações e até novos espaços verdes), importa destacar as grandes operações orientadas pelo comércio (centros comerciais, parques retalhistas e *outlet centres*) e as reconversões de frente de rio, associadas à restauração e ao comércio (como em Vila Nova de Gaia).

SITUAÇÃO

Numa leitura feita a partir das dinâmicas urbanas e preocupada, como pretendemos, com a dimensão espacial do desenvolvimento, pode considerar-se que Portugal está marcado por uma forte urbanização, caracterizada nas suas grandes linhas por três regimes:

- Concentração expansiva nas grandes metrópoles, com alargamento e desdensificação de uma mancha urbana descontínua, acompanhada pelo aumento da importância demográfica e económica (como política e cultural) do conjunto;

- Concentração "por sucção" nas áreas do interior (distritos de Vila Real, Bragança, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Évora e Beja), com fortes perdas demográficas e de vitalidade económica nos lugares de menor expressão e uma estagnação ou até pequenos aumentos nos centros urbanos de maior expressão, com significativo acréscimo das assimetrias entre os espaços de baixa densidade, em perda demográfica e forte dependência social e económica face aos nós urbanos de apoio e de articulação inter-urbana e inter-regional;

- Difusão litoral (de Viana a Aveiro, de Leiria a Setúbal e no Algarve), com reforço da qualidade urbana de extensões urbanizadas a partir das áreas metropolitanas e de uma rede complexa de pequenas e médias

idades, resultantes também, em parte, da alteração dos estilos de vida dos residentes, em boa parte como resultado do acréscimo do seu poder de compra e qualidade de vida.

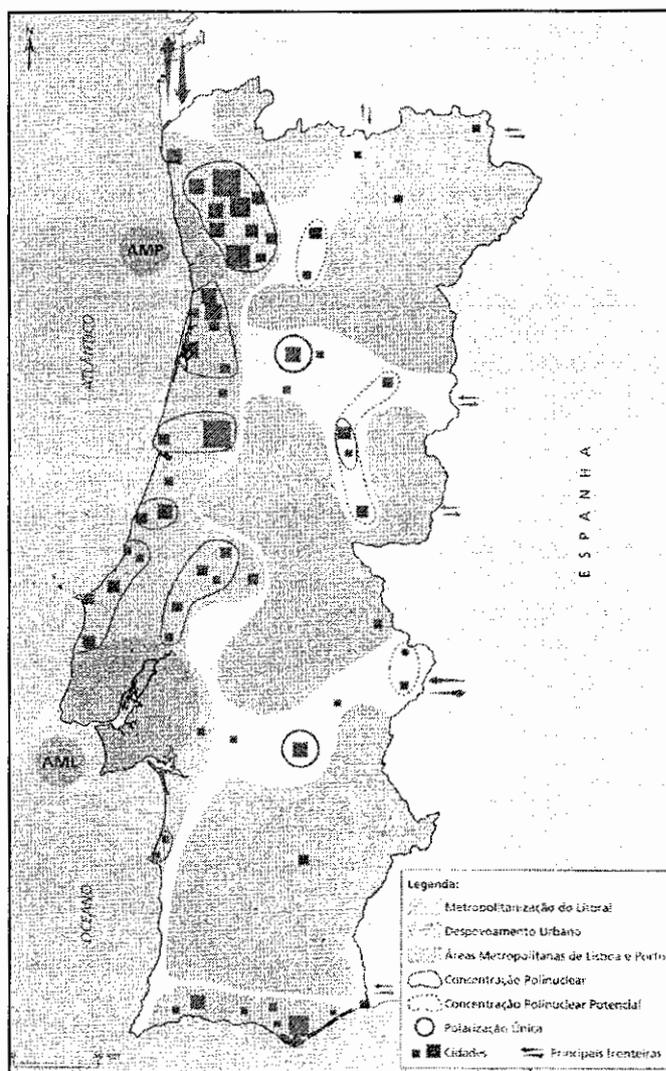


Figura 3- O sistema urbano português tal como concebido no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Europeu (em 1996)

(Fonte: Repensar Portugal na Europa, CEG/FLUL, 2002)

Apesar (ou também como consequência) das políticas públicas e em boa medida pela inexistência efectiva de uma política de desenvolvimento territorial que favoreça a equidade, as assimetrias têm vindo a reforçar-se a várias escalas.

Desde logo, na escala mundial, europeia e até ibérica, a AML tem vindo a acentuar o seu papel, com o efeito capital a repercutir-se num significativo reforço da concentração espacial de algumas das dimensões mais significativas da competitividade nacional, em especial nas áreas da investigação, da finança e do turismo e cultura. O que entra em contradição com a política da União Europeia, pois que, enquanto esta concede especiais apoios a Portugal tendo em vista a coesão, ou seja, o aumento dos níveis de desenvolvimento dos menos ricos, verifica-se que têm aumentado as diferenças entre a AML e os demais territórios, muito embora existam distinções entre si, com o crescimento acentuado na Madeira e Algarve (territórios de grande procura turística), enquanto no Norte de Portugal o PIB *per capita* tem diminuído, em grande parte por culpa da perda de competitividade de um tecido industrial pouco evoluído e muito dependente das exportações⁵.

Por outro lado ocorre uma imbricação entre urbano e rural, ou o “fim do rural”, o que no caso português surge associado ao “fim do interior”, com parte da população urbana a viver parte do seu tempo em espaços relativamente distantes do litoral mais urbanizado, aproveitando a drástica melhoria das condições de circulação e acesso da generalidade da população a meios de deslocação rápida, cómoda e a custos comportáveis em face do aumento do poder de compra. Nesse quadro, o interior, antes visto como distante, mas onde a fronteira oscila, atinge como máximo apenas 218 Km de distância em linha recta ao litoral mais próximo, torna-se uma referência mítica, afinal já efectivamente tomada como a “retaguarda” do litoral mais industrial e urbano, com aldeias gentrificadas de acordo com os princípios da arquitectura tradicional (ou o que aos olhos dos seus novos proprietários deveria ser a arquitectura tradicional...), para os fins-de-semana de reencontro com a natureza. Os habitantes pré-existentes, transformam os seus hábitos de vida e, sobretudo os mais jovens e aptos, procuram noutros espaços (urbanos, invariavelmente), melhores condições para encontrar resposta às suas expectativas, assim se perdendo o rural, em muitos casos cuidado apenas na dimensão paisagística, para deleite dos visitantes ou habitantes esporádicos, assim como dos poucos novos

⁵ Essas importantes diferenças têm repercussão significativa no poder de compra, o qual varia entre 157 na AML e 60 no Norte Interior, face a um índice nacional de referência de 100.

residentes a tempo inteiro, mais presentes apenas no Algarve e Alentejo (com representação significativa de naturais do Norte da Europa).

Para a compreensão da evolução do território nacional é igualmente fundamental, a uma outra escala, considerar a drástica alteração que ocorreu na relação entre crescimento urbano e crescimento demográfico, na medida em que, mesmo nas cidades que perderem população, é evidente o alargamento da área urbana, por vezes duplicando a que existia há 20 ou 25 anos atrás. Este facto resulta da acção combinada de diversos factores:

- Diminuição da dimensão familiar, com aumento significativo das situações de indivíduos a viver sós, como consequência do aumento da esperança de vida e do aumento de arranjos diversos do familiar clássico;

- Aumento significativo da área construída *per capita* da habitação, estruturas industriais e comerciais e equipamentos públicos, como de estradas, ruas, praças e outros espaços destinados à circulação, e ainda de espaços verdes urbanos;

- Aumento significativo de construções não habitadas, por serem novas e se encontrarem actualmente à venda, ou terem sido adquiridas apenas como investimento de capital, ou por serem velhas e terem sido abandonadas, em muitos casos por apresentarem condições deficientes de habitabilidade.

Nesse processo, ganham sobretudo as “periferias” urbanas, perdem os espaços consolidados da cidade, mas perdem também (e ainda) os lugares mais afastados das cidades e dos nós de rede rodoviária principal, a favor de pequenos, médios e sobretudo grandes e mais complexos territórios urbanos.

Assim, malgrado o planeamento do território e as intenções politicamente reiteradas por vários governos de favorecer o equilíbrio e a coesão nacionais, o que se verifica é o aumento das diferenças demográficas e da vitalidade económica entre interior e litoral, entre áreas metropolitana e o “resto”, assim como entre as pequenas e médias cidades, que vão resistindo, e um imenso rural despovoado.

No quadro urbano português, como noutros contextos⁶, a forte dispersão da urbanização foi acompanhada por um processo de fragmentação, com separação de usos e de classes sociais.

⁶ Sobre o tema ver MAY et al (1998); para o caso brasileiro, em contexto de cidade média, acaba de sair um novo trabalho, centrado no estudo da cidade de Pelotas (VIEIRA, 2005).



Figura 4- Evolução da mancha construída na cidade de Viana do Castelo – (36.148 habitantes em 2001) que apesar de apresentar um crescimento pouco significativo da população (taxa de crescimento de 4.5% em 10 anos), apresentou um notável aumento da superfície urbanizada (na cor mais escura estão identificados os edifícios realizados entre 1975 e 2000).

(Fonte: Portas *et al* (2003) Políticas urbanas, Gulbenkian)

Numa leitura de base territorial, é possível considerar duas perspectivas fundamentais, a primeira das quais feita a partir de uma abordagem mais tradicional, de oposição (e complementaridade) entre centro⁷ e periferia; uma outra valorizando o reforço da cidade dual. Pela primeira perspectiva, realça-se, nos últimos anos, para o centro da cidade, confundível na metrópole expandida com a cidade histórica e o tecido urbano consolidado:

⁷ Centro é aqui tomado numa dimensão geohumana (OLIVEIRA, 1973), associado ainda em boa medida a uma leitura sobre o (muito) que resta da cidade moderna, apesar das profundas transformações das últimas décadas. Sobre os conceitos de centro e centralidade, assim como a sua adequação ao caso da cidade média brasileira, ver Sposito (2001).

- diminuição da população residente, com filtragem nas saídas e aumento da presença relativa dos mais velhos e mais pobres;

- degradação do edificado, para o que contribuiu uma política de rendas que dificultou a substituição de moradores e desincentivou a conservação dos prédios;

- abandono das construções, sobretudo dos andares mais elevados, mas cada vez mais alargado até ao piso térreo, e dos prédios mais antigos, mas cada vez mais em prédios relativamente recentes, sobretudo de construção mais fraca;

- desvitalização marcada pelo encerramento de lojas, escritórios e equipamentos públicos, com ausência de novos estabelecimentos de referência (caso de sedes de novas empresas financeiras, por exemplo) e empobrecimento e popularização do comércio, com predominância de produtos a baixo custo, nalguns casos associados a redes geridas por chineses e indianos.

Face a um centro de acesso dificultado e pouco atraente, onde as novidades chegam tarde e a oferta se dirige cada vez mais para a população com menor poder de compra, a periferia afirma uma nova capacidade de atracção, pontuada por equipamentos de alcance regional (aeroportos, hotéis, centros comerciais, escolas de ensino superior, restaurantes de moda...), servida por vias de ligação rápida e bem apetrechada de espaço de fácil (e gratuito) estacionamento. Além do mais, a periferia cresce também no número de residentes e no conseqüente número de eleitores, assim como nas receitas provenientes da indústria e outras actividades, logo, na capacidade de obter mais e melhores investimentos, reforçando a qualidade urbana face ao centro antigo e à cidade consolidada e a atracção, num ciclo virtuoso que potencia a acentuação das diferenças.

Constrói-se assim a “cidade-donute” do modelo norte-americano, onde se invertem as centralidades (ASCHER, 1998) e o centro se esvazia e “tudo acontece” à sua volta, num espaço estruturado pelas vias tangenciais e/ou anelares que facilitam a ligação rápida no espaço exterior à cidade histórica, o que é particularmente adequado ao entendimento dos espaços urbanos portugueses, em contraste com a maioria dos países europeus, o que só parece poder ser explicado pela rapidez do processo de transformação e o liberalismo que imperou, com ausência de medidas atempadas e adequadas à protecção da cidade consolidada⁸.

⁸ Na cidade brasileira, esse modelo parece estar em construção, com uma forte inspiração nos Estados Unidos, até na aproximação de alguns desenvolvimentos recentes, distantes do

Em paralelo com esse processo um outro se verifica, o de reforço da dualidade entre cidadãos e entre territórios, já que, malgrado todos os progressos, Portugal continua a ser na União Européia o país onde é mais clara a diferença entre ricos e pobres, o que se expressa com força acrescida no espaço, a acompanhar uma expansão urbana feita com uma maior “liberdade de escolha” de local de residência resultante da densificação da rede viária e do acesso da generalidade da população ao automóvel. Dessa aparente democratização e maior aleatoriedade locativa, resulta todavia uma maior marcação das diferenças, com aumento exponencial do valor do solo e das habitações em áreas de residência da elite e novos espaços de loteamento para habitação de classe alta – por vezes em soluções “fechadas” e distantes dos transportes públicos –, enquanto os mais pobres têm que se resignar a soluções de autoconstrução (presentes sobretudo na periferia de Lisboa), à ocupação dos prédios antigos e descuidados dos centros históricos, ou a bairros sociais produzidos pelo Estado ao longo do último meio século.

Assim se, de uma forma geral, ocorreu notável melhoria das condições de habitação da maioria, aprofundaram-se as marcas do mosaico social, já que a maior liberdade de escolha de muitos numa cidade indiferenciada e expandida, acentuou as diferenças entre extremos, com o reforço da importância de “ilhas” de conforto e de segurança, e a libertação de alguns espaços, onde ficaram os que não têm a possibilidade de escolha, para os quais a morada pode significar a impossibilidade de receber a visita de um encanador ou médico, ou condicionar o acesso a um bom emprego.

Esse mosaico é por certo complexo, uma vez que até num mesmo prédio podem existir famílias em condições sociais e económicas distintas, o mesmo acontecendo naturalmente em qualquer quarteirão ou freguesia. Todavia, parece cada vez mais forte a homogeneidade socioeconómica e até étnico-cultural, reforçando-se as diferenças à escala urbana, seja porque a produção de habitação da periferia está marcada pela estandardização das soluções imobiliárias em loteamentos que promovem semelhanças (pelo menos económicas) entre os seus habitantes; seja pelos efeitos das fortes variações dos preços na cidade pré-existente e ainda pela

centro, com a *edge city* norte-americana, a confirmar para o caso de Barra da Tijuca, em Rio de Janeiro, que parece coexistir com o que resta de uma outra oposição (ainda forte) entre o núcleo hipertrofiado e rico e as periferias pobres (ABREU, 2000 [1987]), associada à permanência da residência de prestígio em áreas centrais e expansão da residência de génese “legal” em espaços mais afastados. Mas os últimos anos parecem marcados já, em especial *shoppings* e condomínios residenciais fechados (o que é muito perceptível em algumas cidades com grande dinâmica de crescimento, como em São José do Rio Preto e Presidente Prudente, no Estado de São Paulo, e Maringá, no Estado do Paraná).

repulsão de áreas antigas e bairros sociais, o que foi acompanhado das descidas das taxas de juro e da massificação do acesso ao crédito para aquisição de habitação própria, potenciando as reestruturações residenciais.

Nesse quadro, acentuou-se, em muitas, uma dualidade Este-Oeste (como em Lisboa e Porto), com o litoral a valorizar-se especialmente e o lado oriental a adquirir um carácter mais suburbano; ou ao invés, como em Braga, onde a encosta do Bom Jesus (a Este) constitui atractivo para algumas das melhores vivendas. Mas, além do mais, acentuou-se sobretudo a diferença entre as “ilhas” de conforto (áreas de grandes vivendas, prédios de luxo), face a outras “ilhas” (como os bairros sociais), com um número crescente de residentes a realizar a sua vida muito em função de alguns espaços isolados, privados e protegidos (aeroporto, universidade, centro comercial, prédio de escritórios, condomínio residencial e hotéis, restaurantes, bares e discotecas da moda), conectados por vias rodoviárias de relação rápida que atravessam um “oceano indiferenciado”, de que fazem parte as ruas, praças e passeios do centro da cidade e boa parte das suas extensões urbanizadas há mais de meio século⁹.

REFLEXÃO

Perante as afirmações de moda a favor da desregulação, especialmente em matéria de urbanismo e ordenamento do território, afirma-se a convicção de que a intervenção pública é necessária e útil “[...] para assegurar que o mercado garanta uma maior eficiência económica, uma mais perdurável sustentabilidade ambiental e uma mais elevada equidade social (NEL’LO, 2005, p. 4)”. Parte-se também do reconhecimento de que, se necessário for, deve o Estado substituir-se ao mercado, tendo em vista a construção de uma cidade melhor para todos, o que obriga a privilegiar os mais fracos, para identificar como grandes desafios do planeamento territorial:

- conter a expansão urbanística, tendo em vista o reforço da densidade, a qual favorecerá as deslocações a pé, de bicicleta e de transporte público, o encontro entre as pessoas e a manutenção/revalorização de espaços verdes urbanos e rurais. Para tanto, deve ser dada prioridade à reutilização:

⁹ Nas cidades brasileiras (salvaguardadas as diferenças entre as cidades e perdoada a generalização a partir do conhecimento de apenas algumas), parece muito claro que essa relação com a cidade-arquipélago é muito forte e terá sido aumentada pela insegurança. De resto, será já pouco habitual para um bom número a visita ao centro, assim como o percurso a pé (senão do automóvel ao objectivo da deslocação), salvo se for por desporto ou indicação médica.

das ruas e praças, dos estabelecimentos, habitações e construções da cidade histórica, com renovação se necessário, com restauro sempre que possível;

- combater a separação funcional e social, valorizando a coesão e complexidade, o que implica intervir no sentido de promover a mistura (sem forçar além do adequado), de actividades, actividades e habitação e, sobretudo, habitantes de origens e meios económicos diversos;

- valorizar a temporalidade, pensando o espaço face à sua história, mas também na forma como é diferentemente usado ao longo do ano, da semana e do dia;

- articular escalas, pensando e intervindo na cidade de acordo com as diferentes características das áreas que a compõe, e das diferenças nestas entre o seus habitantes, casas, ruas, jardins, actividades e movimentos, sem esquecer o quadro urbano alargado e o contexto regional, nacional e mundial.

Espacialmente, esses grandes objectivos deverão traduzir-se na cidade histórica, numa aposta em combater o abandono, através de medidas como a criação de estacionamento de automóvel para os residentes e apoio à instalação de elevadores nos prédios mais altos, devendo ainda criarem-se condições para favorecer o uso da cidade em contínuo, onde a habitação jovem (com a instalação de residências universitárias, por exemplo) e eventos culturais e desportivos, ou acções de animação, poderão desempenhar um papel importante no prolongamento do uso da área central da cidade no fim-de-semana e nos dias de trabalho para além da hora de encerramento do comércio e constituir atracção para pessoas de sectores sociais diversificados.

A intervenção nas construções do centro terá de considerar que não é financeiramente comportável (para o Estado, nem para alguns particulares), o restauro integral de todos os prédios, mas que, por outro lado, não é razoável para a colectividade que se permita a substituição senão de uma pequena parte do edificado. Em todo o caso, deve cuidar-se de acompanhar com precaução processos de gentrificação e turistificação, não para que sejam tomados em todos os casos e dimensões como necessariamente negativos, mas antes para evitar os excessos que “adulteram” a cidade, introduzindo rupturas indesejáveis, muitas vezes ao serviço dos visitantes e não dos seus habitantes, em que os primeiros notarão a sua beleza mas

talvez também a sua "irrealidade", e os segundos se vêm afastados de um espaço sem alma que já não têm como seu (FERNANDES, 2005)¹⁰.

A qualificação da cidade antiga obriga ainda a gerir, com determinação e eficiência, entre outros aspectos, a limpeza e a segurança, já que contribuem de forma muito significativa para a valorização da imagem da cidade, para a auto-estima e a qualidade de vida dos habitantes, assim como para a plena integração de todos os territórios da cidade, na cidade que a cidade deve ser¹¹.

Relativamente à dita "periferia" (cada vez mais central nas vidas de um número aumentado de habitantes), importa considerá-la como a nova cidade, parte integrante de um espaço urbano alargado, importante demais para todos para poder ser deixado apenas aos interesses do mercado. Mas intervir no urbano expandido significa também admitir que o seu futuro e o da cidade histórica estão imbricados e que a escala mais adequada ao planeamento de médio prazo sobre a estrutura fundamental do território que constitui o espaço onde decorre a vida habitual da larga maioria dos urbanos, obriga, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, ao entendimento entre vários municípios, da mesma forma que esta é a escala pertinente para os espaços mais afastados do litoral, onde apenas por junção de vários municípios é possível obter os mínimos críticos necessários para justificar as estruturas fundamentais de reforço da qualidade de vida dos habitantes e da competitividade dos seus territórios.

No urbano alargado, sem esquecer os três desafios anteriormente enunciados – antes, com eles articulados – existem medidas da maior importância num planeamento que tem que ser entendido no quadro de uma política urbana, entre as quais se destacam:

- O tratamento prioritário de tecidos espontâneos e desgarrados, para inserção das partes no todo, em especial as mais desqualificadas, através sobretudo do planeamento e construção de redes de infra-estruturas (água, saneamento, cabo, gás...), de circulação (para peão, bicicleta, transporte público e automóvel) e verdes (com constituição de uma estrutura que

¹⁰ Com a devida distância, o exemplo que ocorre de imediato de espaço turistificado é o do Pelourinho, na cidade de Salvador, cada vez mais transformado num produto turístico, atraente e animado, mas sem moradores nem autenticidade, o que no Porto e Lisboa se luta por não se ter, com excessos que levam à decadência de espaços cada vez mais alargados.

¹¹ Para tanto é indispensável existir uma preocupação constante do Estado, com apoio dos urbanistas e da população, com a prevenção e a punição, num difícil equilíbrio entre uma postura desculpabilizadora do crime que fornece maus exemplos e desencoraja a integração no seio de populações que se vêm recompensadas na auto-marginalização e uma atitude militarista que eterniza o problema, na medida em que fomenta a revolta.

incorpore e valorize o natural), com melhoria dos espaços públicos e reforço dos elementos identitários (ou sua criação, se possível e necessário);

- A definição de uma “carta de centralidades”, aproveitando as possibilidades oferecidas por novos nós viários e sobretudo por interfaces de transporte, e especialmente para valorização dos espaços urbanos com maior potencialidade para o encontro das pessoas, tendo em vista contrariar uma estrutura em que o policentrismo parece resultar quase só na oposição entre espaços fechados (centros comerciais, *multiplexes* de cinema, *outlet centres*), o comércio do velho centro único e algumas pequenas “ilhas”, de luxo nos bairros mais sofisticados, e de sobrevivência económica nos bairros desvalorizados.

Portanto, faz falta privilegiar a escala sub-regional de planeamento, prevista na lei portuguesa pela designação de plano intermunicipal de ordenamento do território, mas praticamente ausente na sua concretização, com consequências nefastas nas contradições entre municípios “centrais” e “periféricos”, nas descontinuidades e conflitos em áreas de fronteira e na séria diminuição da capacidade de afirmação das maiores metrópoles e dos espaços mais deprimidos. A não ser assim, continuar-se-á a desperdiçar energias, com efeitos perversos na qualidade de vida de todos, com uns municípios a tentar recuperar os centros antigos e tradicionais, enquanto outros promovem os novos centros e sucessivas expansões urbanas; prosseguirá um efeito de dupla periferia junto aos limites administrativos, com tendência ao esquecimento e desvalorização (e predilecção para a instalação dos equipamentos menos desejados, como estações de tratamento de águas residuais, aterros sanitários e incineradores) (FERNANDES, 2003).

Faz falta também aprofundar a integração entre planeamento estratégico e planeamento físico; reforçar a participação de pessoas e instituições no planeamento, cuidando de evitar o referendalismo ou o nimbyismo¹², e associar plano e processo, ou planeamento e gestão, tendo em vista a adequação de regras e orientações espacializadas a uma dinâmica que, sem subverter as grandes orientações, não deve ser por estas bloqueada senão em casos justificáveis.

Muito embora os modelos tenham falido e importe reforçar a diferenciação entre os espaços, face à especificidade de cada caso, à diversidade das expectativas dos seus habitantes, ao grau de incerteza que

¹² A democracia participativa não deve ser confundida com a transferência do voto de algumas matérias apenas para aqueles que participam por estarem mais informados ou por serem especialmente penalizados por soluções que interessam a uma comunidade alargada.

deve marcar a humildade do técnico e do político e à pobreza que as paisagens homogeneizadas transportam, os bons exemplos devem sempre ser estudados (e eventualmente adoptados) e as lições do passado particularmente respeitadas. Relativamente aos primeiros, parece ser especialmente recomendável o estudo de diagnósticos e propostas bem fundamentados (HALL; PFEIFFER, 2000), intervenções recentes de aparente sucesso, na Europa¹³, como as que promoveram a transformação urbanística de Curitiba (LERNER, 2003) e o acompanhamento de algumas realizações bem estruturadas, como as que realiza a Secretaria do Ordenamento do Território do Governo Regional da Catalunha, sob a direcção do geógrafo Oriol Nel.lo. Quanto à história, ela deve estar sempre presente e ser tomada como central na compreensão e intervenção, especialmente a propósito das realizações urbanísticas, parecendo especialmente adequado visitar o modelo da cidade-jardim de Howard e Unwin (HALL; WARD, 1998), num momento em que a partir da América do Norte e do Reino Unido se difunde a ideia do *new urbanism*, em que a ferrovia é chamada a desempenhar um papel importante na articulação entre núcleos urbanos densos e afastados entre si, com elevados níveis de auto-suficiência para emprego, compras, serviços e lazer e onde os núcleos urbanos pensados num contexto regional, tendo em vista a mais adequada disposição do povoamento, para evitar a total perda de vitalidade do espaço rural e a imparável suburbanização das principais cidades.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2000.
- ASCHER, François. *La République contre la ville: essai sur l'avenir de la France urbaine*. Paris: Éditions de l'Aube, 1998.
- FERNANDES, José Alberto Rio. A cidade, os municípios e as políticas: o caso do Grande Porto. *Sociologia*, Porto (FLUP), n. 13, 2003.
- _____. Reabilitação de centros históricos e reutilização da cidade: o caso de Porto-Gaia. *"Conservar para quê?"*, Porto (FLUP), 2005.
- JACOBS, Jane. *The death and life of great american cities*. Londres: Jonathan Cape, 1962.
- HALL, Peter. *Cities of tomorrow*. 3. ed. Oxford&Malden: Blackwell, 2002.

¹³ Os números especiais da "Urbanisme" de Março/Abril de 2002 e de Dezembro de 2003 tratam situações europeias que devem ser estudadas a propósito de intervenções de regeneração urbana e de renovação urbana, respectivamente.

- HALL, Peter; PFEIFFER, Ulrich. *Urban future 21: a global agenda for twenty-first century*. Londres: E & FN Spon, 2000.
- HALL, P.; WARD, C. *Sociable cities: the legacy of Ebenezer Howard*. Chichester: John Wiley & Sons, 1998.
- LERNER, Jaime. *Acunpuntura urbana*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MAY, N.; VELTZ, P; LANDRIEU, J.; SPECTOR, T. *La ville éclatée*. Paris: Éditions de l'Aube, 1998.
- NEL.LO, Oriol. *La nueva política territorial de Cataluña*. Barcelona, 2005. Policopiado.
- OLIVEIRA, J. M. Pereira de. *O espaço urbano do Porto: condições naturais e desenvolvimento*. Coimbra: Instituto de Alta Cultura, 1973.
- PREEL, Bernard. *Essai sur l'avenir des services*. Commission des Communautés Européennes. Bruxelas: CCE, 1986.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- SASSEN, Saska. *The global city*. Princeton: University Press, 1991.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana. In: _____ *Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média*. Presidente Prudente: GAsPERR – FCT/UNESP, 2001, p. 235-253.
- VIEIRA, Sidney G. *A cidade fragmentada: o planejamento e a segregação social do espaço urbano de Pelotas*. Universidade Federal de Pelotas, 2005.

Recebido em 05/07/2005

Aceito em 04/01/2006