

XVI CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE URBANISMO (CIU)

Sintra, 2014

Sociedade e Território

— Conferência de Abertura —

Professor Doutor Sidónio Pardal

Sociedade e Território: Novos Desafios

Na qualidade de presidente da Comissão Científica Felicito a FIU (Federação Iberoamericana de Urbanistas), a AETU (Associação Espanhola de Técnicos Urbanistas) e a AUP (Associação dos Urbanistas Portugueses) pela realização de mais um Congresso Iberoamericano de Urbanismo, o XVI. Expresso também a nossa gratidão ao anfitrião — a Câmara Municipal de Sintra — na pessoa do seu Presidente, Dr. Basílio Horta.

A Comissão Científica, perante o entusiasmo expresso nas 67 propostas de comunicação, decidiu aceitá-las todas, de modo a permitir avaliar o pensamento dominante entre os profissionais e os estudiosos do urbanismo. O critério de selecção foi, assim, de não seleccionar, possibilitando a todos os participantes a formação de um juízo crítico sobre o universo das ideias, preocupações e abordagens que se apresentaram a este encontro.

O tema deste Congresso — *Sociedade e território: novos desafios* — pretende confrontar-nos com o planeamento como processo inerente à presença e interacção natural das pessoas e das comunidades com o seu meio. Se o planeamento sem planos, com os seus tecidos evolutivos, orgânicos, resultantes da justaposição de intervenções avulsas, foi regra, o planeamento através de planos formais, envolvendo actos de pré-meditação e de compromisso mais ou menos impositivo afirma-se hoje como necessário e fundamental no processo de relacionamento da sociedade com o território.

A sociedade resolve-se e mostra-se no mosaico das suas territorialidades, em resultado de um processo de planeamento que é inato à natureza humana e que precede e engloba o caso particular da elaboração de planos.

A classificação e afectação dos usos do solo devem ser feitas num só plano, sendo o Plano Director Municipal (PDM) o adequado para esse fim. Em Portugal, a nova lei de solos de 2014 vem reconhecer esse princípio, o qual foi assumido na teoria do direito por Luciano Parejo Alfonso e Eduardo García de Enterría, em 1981¹. A proliferação de figuras de planos (especiais, estratégicos, ambientais, etc...) criou confusões e fragmentações que não são saudáveis, nomeadamente no procedimento administrativo.

Não obstante a extraordinária evolução das cidades e do nível de conforto que o sistema urbano proporciona, estas conquistas do urbanismo nem sempre são consciencializadas na opinião pública e publicada, prevalecendo discursos que exploram o medo e o pessimismo com base em perigos reais mas que devem ser contextualizados de forma intelectualmente séria.

Com as tradicionais formas de planeamento urbano realizaram-se obras notáveis, onde se inclui a reconstrução da Europa no período pós-guerra. Existem actos falhados e, naturalmente, todos nós sentimos necessidade de encontrar novas formas de “fazer cidade” com instrumentos de planeamento mais eficazes, sem perder o conhecimento, a sensibilidade e a experiência acumulada em séculos de história com obras de referência onde observamos o seu mérito dos resultados, o seu poder da sobrevivência e a actualidade das ideias que as (in) formam.

Avançou-se na criação de uma linguagem comum e na comunicação cooperante entre os profissionais oriundos dos mais diversos domínios disciplinares e que se realizam na prática do urbanismo. No entanto, há ainda muito a fazer no sentido de construir um suporte epistemológico e conceptual que nos permita aprofundar o conhecimento sobre os sistemas sócio-territoriais, habilitando o urbanismo a coordenar os estudos transdisciplinares. A situação actual é ainda incipiente e confusa, carecendo de uma visão mais holística sem perder o sentido prático do desenho e da realização de obra que caracteriza o urbanismo. Designações como

¹ Enterría, E. G. & Alfonso, L. P. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Civitas: 1981

“ocupação”, “uso” e “utilização” do solo, são frequentemente tratadas como sinónimos. O mesmo acontece com o conceito de “classe” e “categoria” de uso do solo. (Deixo à vossa consideração crítica uma texto, anexo a esta minha comunicação, com uma proposta para a arrumação destes conceitos.)

É mantendo vivas a tradição e as luzes do urbanismo clássico, com os seus planos-imagem e as suas ideias, que é possível desenvolver as bases teóricas e trabalhar em novos conceitos e doutrinas, estruturando um pensamento que ajude a conceber e resolver, com harmonia, a relação da sociedade com o território.

No princípio, o conteúdo do plano urbanístico era essencialmente constituído por elementos conceptuais preparatórios com vista à realização de projectos e obras. Essa vertente construtiva e edificatória, expressa em desenhos configuradores de espaços através de modelações territoriais e de elementos construídos, continua a ser o suporte do planeamento do território, no qual se apoiam todas as outras especialidades. Este referencial físico do planeamento é, muitas vezes, subvertido por abordagens sectoriais e abstractas com processos de planeamento demasiado longos, burocraticamente pesados e desligados da dinâmica da ocupação que ocorre no território, dando origem a uma conflitualidade crónica e a fenómenos de “desurbanização”.

Para os subtemas, escolhemos o “Ordenamento do litoral”, “Valorização dos espaços agrícolas e florestais”, “Património e paisagem” e “Conceitos inovadores para o urbanismo”. É um leque de temas ambicioso, inspirado nas questões que se colocam às regiões que têm frentes marítimas, amplos compartimentos agrícolas, perímetros florestais e campos panorâmicos que pretendem valorizar como património paisagístico. A dinâmica do povoamento, a implantação das redes de infraestruturas urbanas e os custos da construção dispersa e da desoptimização do sistema urbano são motivo para continuarmos a procura de conceitos inovadores que ajudem a resolver e controlar estes processos.

O cordão litoral é considerado uma “zona sensível” com uma acentuada capacidade de atracção, não só populacional mas também de actividades turísticas, prestando-se a atrair políticas proteccionistas que recorrem a regras gerais e abstractas para serem aplicadas a realidades que pedem um tratamento casuístico.

A ocupação do litoral, como do território em geral, requer um planeamento que trabalhe sobre a segmentação e arrumação dos usos do solo, de tal modo que os aglomerados urbanos tenham o seu perímetro controlado e a sua imagem urbana arquitectonicamente conseguida, os compartimentos agrícolas estabilizados, os perímetros florestais bem conduzidos e as “áreas protegidas” efectivamente salvaguardadas.

Os portos sejam eles comerciais, de pesca, de recreio náutico, ou simples ancoradouros, devem ser fomentados, desenvolvendo relacionamentos úteis entre as actividades económicas e os recursos marítimos e fluviais. A fruição das praias, urbanas ou naturais, quer-se facilitada, explorando sinergias de proximidade com o sistema urbano e com infraestruturas que apoiem a acessibilidade dos utentes à praia, em segurança e conforto.

O planeamento urbanístico necessita de uma visão integrada da economia do litoral de modo a conjugar o desenvolvimento das diversas actividades, observando as suas interdependências e externalidades.

A *valorização dos espaços agrícolas e florestais*, para ser tratada de forma consequente e construtiva no âmbito do planeamento do território, implica que o urbanismo consciencialize as práticas inerentes à exploração agroflorestal e as lógicas da sua economia.

A ocupação do território, tradicionalmente resolvida de forma pragmática pelas lógicas do uso florestal/silvestre, agrícola e urbano, passou a ser decidida por critérios elaborados no seio de um negócio imobiliário desligado da real utilização dos espaços e da sua qualidade funcional e estética.

Desde os anos 50 que o urbanismo evolui no sentido de atender ao território no seu todo, tratando os diversos usos do solo numa perspectiva integrada e estabelecendo uma relação comunicacional e activa com as populações, os seus representantes políticos e as instâncias técnicas e administrativas.

O urbanismo contemporâneo é convocado, não só para tratar da cidade, mas do território em geral, observando o uso urbano mas também o uso silvestre e o uso agrícola. A engenharia agronómica e a engenharia silvícola têm um papel chave no

ordenamento territorial e o facto de terem estado ausentes explica os problemas na estruturação agrária.

Os planos territoriais, nomeadamente os PDM em Portugal, erraram na medida em que se prestaram a fomentar e legitimar a maximização do valor do solo rústico, tendo como única referência o uso urbano sem cuidar de diferenciar os valores de rendimento, comparados, para uso silvestre, uso agrícola e uso urbano, de modo a segmentar os respectivos mercados fundiários. Este procedimento alimentou, em grande parte, o comportamento do sistema financeiro, gerando imparidades insustentáveis e situações de ruptura no que concerne ao crédito hipotecário do imobiliário o qual, em grande parte, está na origem da actual crise bancária.

O carácter imperativo do uso florestal e o carácter facultativo do uso agrícola necessitam de ser compreendidos e reconhecidos. O meio rústico deve ser predominantemente estruturado com base nos usos silvestre e agrícola e defendido de modo a evitar fenómenos de habitação dispersa e de outras utilizações deslocadas, causadoras de desordenamento.

A apreciação estética está sempre presente no acto de olhar o mundo e o património arquitectado, seja o edificado ou o paisagístico, é interpretado como uma obra de arte. O seu sentido útil, além da funcionalidade, é avaliado também pela sua expressão estética, cujo maior ou menor agrado influencia o seu apreço.

É tempo do urbanismo absorver o conceito erudito de paisagem o qual reserva esta designação para os espaços idealizados, arquitectados e construídos para serem paisagens. São peças raras que começaram a ser criadas apenas no século XVII. Revisitar as obras de André Le Nôtre, Lancelot Brown, Humphry Repton, Joseph Paxton, Hermann Von Pückler, Frederick Law Olmsted, Arthur Edwin Bye, entre outros, é fundamental para o entendimento do que é uma paisagem, distinguindo-a da imagem urbana ou dos campos panorâmicos brutos.

A harmonia dos campos visuais que se desfruta sobre o território é uma preocupação “paisagística” que está presente e que motiva e desafia o planeamento do território mas é importante ter em consideração que essas composições cénicas raramente correspondem a paisagens no sentido arquitectónico do termo.

Naturalmente que o urbanismo, como todos os domínios do conhecimento e da tecnologia, procura criar *conceitos inovadores*, vindo a propósito lembrar que a probabilidade de ocorrência de uma inovação depende da dimensão das memórias do conhecimento adquirido e dos valores que se respeitam e conservam.

Os planos territoriais, a partir do momento em que deixaram de se apresentar como obras de arte, alicerçadas na concepção arquitectónica e nas técnicas de engenharia, para simplesmente darem suporte aos poderes da burocracia administrativa, saíram do controlo do urbanista.

Os planos devem ser concebidos e geridos como instrumentos de apoio às populações e às suas economias e não servirem como instrumentos de poder de corporações instaladas nos serviços da administração pública. Precisamos de planos de apoio e de ajuda ao desenvolvimento de soluções racionais, úteis, rentáveis e belas e não de planos que se afirmam como agressões à vida quotidiana, atingindo dimensões de desumanidade.

Curiosamente, à medida que a legislação aprofundou o enquadramento formal dos planos, promoveu-se a desregulamentação dos mercados imobiliários, desligaram-se os planos da política de solos e aumentou-se a conflitualidade dos agentes económicos com a administração do território, proliferando as urbanizações e as construções clandestinas. Como é possível que na Andaluzia se tenham construído 250 mil vivendas sem licença, 25 mil das quais foram compradas por cidadãos do Reino Unido? A resposta encontra-se num desencontro entre a prática urbanística e a realidade. A legislação e a administração, com os seus planos, não foram capazes de enquadrar uma força social e económica imensa, com mais de 50 mil milhões de euros que foram investidos à margem da lei. É caso para questionar se não é a lei que está à margem da realidade social.

Os conteúdos dos planos territoriais e a qualidade das suas ideias são avaliados pelo mérito dos resultados. Os planos territoriais, ao serem instrumentalizados como regulamentos administrativos cujos conteúdos se cristalizam na lei, bloqueiam o processo de concepção urbanística e constituem obstáculos ao desenvolvimento de boas soluções e de boas práticas. O urbanismo e os seus planos requerem um

processo continuado de análise e concepção, acompanhando as dinâmicas sócio-territoriais em tempo real.

A componente rígida jurídico-administrativa dos regulamentos deve saber parar quando entram em apreço a dinâmica da economia, as exigências funcionais e a dimensão estética, entre outros factores que fazem parte da casuística do acto de concepção urbanística.

O urbanismo necessita de enquadramentos legais que respeitem e traduzam a lógica dos direitos, deixando ao desenho urbano a sua necessária liberdade conceptual, observando a evolução das necessidades e dos programas que emergem da realidade socioterritorial.

O fim último do planeamento é criar espaços adaptados à vida social que justifiquem o investimento que neles foi feito e que correspondam, na sua utilização corrente, às exigências funcionais e de conforto. A qualificação e valorização dos activos territoriais é um desafio pertinente que a economia coloca ao urbanismo. A construção de estruturas territoriais, principalmente as edificadas, que resistam à depreciação com o tempo constitui, em si, uma vantagem financeira da maior relevância. No polo oposto estão os espaços problemáticos, as urbanizações falhadas, onde o investimento efectuado está a perder valor e o património a degradar-se, ao ponto de ser necessário um processo de renovação mais ou menos gradual, operação difícil e nem sempre possível. São feridas no território, geradoras de problemas sociais graves que afectam os subúrbios de grande parte das cidades da América Latina e de algumas áreas metropolitanas em Portugal e Espanha. A construção dispersa constitui também um sério problema que se traduz em perda de mobilidade e perturbação do ordenamento agroflorestal.

Os planos estáticos são uma figura obsoleta que permanece à falta de ideias alternativas. Em vez de planos é altura de se fazerem *desdobramentos*, assumidos como planos dinâmicos, trabalhados de modo a responder em tempo real às mudanças, oportunidades e necessidades. Não se trata de flexibilidade nem de permissividade, mas de elaboração de soluções actualizadas e de aproveitamento inteligente das melhores ideias que vão sendo produzidas.

O urbanista deve estar preparado para desenvolver um trabalho paciente de construção de compromissos contribuindo para informar as instâncias que têm o poder da decisão política e esclarecer os órgãos a quem cumpre o procedimento administrativo. Para isso, é importante a existência de gabinetes de planeamento urbanístico dotados de meios para desenvolver um trabalho continuado com memória e capacidade de relacionamento directo à realidade territorial.

Esta chamada de atenção foi insistentemente transmitida pelo Professor Manuel da Costa Lobo, não só no seu discurso mas também na sua prática exemplificada em Vale de Milhaços, onde se empenhou em coordenar a normalização e valorização urbanísticas de um bairro de génese ilegal, trabalhando com as populações e mantendo uma postura de crítica radical a todo o processo jurídico e administrativo que deu enquadramento aos loteamentos ilegais.

A disciplina do urbanismo desenvolve-se num ambiente de escola onde se sedimentam memórias e desenvolvem saberes o que implica a existência de serviços públicos especialmente preparados para esta prática de exploração de ideias e construção de cenários num processo de desenho e composição que transcende as rotinas da burocracia administrativa.

Termino felicitando todos os colegas presentes com uma especial palavra de apreço para os que se empenharam em apresentar comunicações que se oferecem à reflexão crítica. Espero que o debate seja vivo, construtivo e que dele resultem conclusões úteis para a nossa prática profissional.

Sintra, 1 de Outubro de 2014

A handwritten signature in black ink, reading "Lidínia Fardal". The signature is written in a cursive style with a long horizontal line extending to the right.