

O DESENVOLVIMENTO DA EUROPA E O PAPEL A DESEMPENHAR PELAS ÁREAS METROPOLITANAS

1. O que é o desenvolvimento do território humanizado e as suas componentes biofísicas e socioeconómicas

O desenvolvimento é muitas vezes confundido com crescimento económico – mais população, mais activos, mais riqueza em geral e por pessoa, mais edifícios, habitações maiores e mais luxuosas, mais infra-estruturas, maior mobilidade, mais dispêndio de energia – o que normalmente acarreta: maiores diferenças de riqueza entre as pessoas, maior envelhecimento da população, maiores custos na gestão do património construído ou seu abandono, maior congestionamento de tráfego, maior impacte ambiental e mais áreas poluídas, maior fúria competitiva, tensões internacionais e eventual clima de guerra, na procura de espaço vital e de recursos naturais.

Ora o desenvolvimento humano deveria avaliar-se através de outros parâmetros:

- A saúde;
- A qualidade ambiental, favorável à humanidade e às cadeias de vida;
- Soluções industriais com redução de recursos consumidos;
- Maior cultura geral das populações;
- Maior solidariedade, cultura cívica e investigação científica;
- Maior participação política dos cidadãos;
- Balanço mais equilibrado entre trabalho, recreio e lazer;
- Optimização da acessibilidade e da segurança urbana;
- Mais respeito pelo património natural;
- Protecção e produção prudente de património cultural no espaço urbano.

Podemos inclusivamente constatar que em muitas ocasiões se verificará que o crescimento é contrário ao desenvolvimento, por trazer consequências sociais, ambientais e de risco/insustentabilidade que podem pôr em causa os benefícios esperados pelo crescimento. Há, portanto, que avaliar os impactes e os equilíbrios para estruturar opções positivas.

É certo que o propalado desenvolvimento do Mundo tem sido grandemente apoiado no crescimento e no consumo da riqueza (bens renováveis e bens não renováveis) mas hoje em dia já se tem a noção do crescimento logístico e não exponencial que cada vez mais será notório. Então, a assíntota limitante deverá estar sempre nas nossas preocupações.

Uma das formas de acelerar o crescimento e mais desejavelmente o desenvolvimento está na construção de grandes comunidades humanas – cidades e metrópoles – que assim estimulam a concorrência, o intercâmbio de ideias, a proximidade dos cientistas e, eventualmente, tudo isso se poderá traduzir no chamado progresso.

O que é preciso é ser prudente, gerir sabiamente as nossas capacidades e recursos para canalizar esses meios para formas sustentáveis de desenvolvimento, não esquecendo a criatividade, que pode conseguir mais com menos. Este sublimar de propósitos implica maior educação em termos de saber mais e de partilhar melhor, valores cívicos e morais cuja ausência nos tornaria simplesmente mais selvagens, mais desumanos, mais criminosos, mais destruidores dos próprios valores a promover, talvez mais suicidas!

2. O papel do planeamento urbanístico – os planos e a gestão, os seus princípios e o seu processo. Horizontes, espaços-plano, legitimidade – regionalização

O planeamento urbanístico é o processo que visa desencadear e orientar o desenvolvimento do território humanizado, num contexto político-técnico consciente, participado e democrático. Por isso tem que ser transparente e garantir a informação dos cidadãos. Sendo assim facilita-se a montagem de grupos de pressão informais e de ONG.

Também desta forma se legitima o processo, cujos objectivos se podem deduzir de dois grandes princípios:

Respeito pelas Leis da Natureza Solidariedade Humana

Porque o planeamento visa antecipar situações e preparar o futuro é necessário fixar-lhe horizontes. Em princípio, há que considerar, simultaneamente, um leque de horizontes abrangendo:

O curto prazo	≥ 5 anos
O médio prazo	≥ 10 anos
O longo prazo	≥ 20 anos
O muito longo prazo	≥ 40 anos e mais

O pmlp, o planeamento a muito longo prazo, procurará vislumbrar o futuro tão afastado quanto possível, ainda que o erro da projecção possa ser muito grande.

Para compensar esse risco convirá considerar variações para mais e para menos e monitorizar ou rever com frequência o que está a acontecer – adoptando o método do planeamento de horizonte deslizante.

É também crucial estabelecer a delimitação do espaço-plano ou dos espaços-plano com seus enquadramentos e áreas especiais a focar. Como esquema de referências podemos propor os seguintes escalões-níveis, em função aproximada do seu conteúdo em população:

Comunidades	Gestão	4.000 hab
	Coordenação	16.000 hab
Municípios	Gestão	64.000 hab
	Coordenação	250.000 hab
Região	Gestão	1.000.000 hab
	Coordenação	4.000.000 hab
Macro-região	Gestão	64.000.000 hab
	Coordenação	250.000.000 hab

A partir destas Unidades Orgânicas, a ajustar com a morfologia e com as comunidades, será então possível manter serviços e um interlocutor em cada um destes níveis e estabelecer um planeamento permanente e um diálogo constante com os outros níveis hierárquicos e com os vizinhos.

As regiões-plano devem ter na base as U.O., as comunidades urbanas e a morfologia e estruturarem a Regionalização (divisão administrativa com alguma autonomia), onde as respectivas regiões administrativas corresponderão, tanto quanto possível, a U.O.. Se necessário deverão definir-se, em sobreposição, Regiões-Plano ou de Costura, Transfronteiriças para garantir a condenação do território.

Uma correcta definição dos limites espaciais das Regiões-Plano (eventualmente com alternativas que acompanharão o estudo) é meio caminho andado para o sucesso do Plano e do Planeamento. Porque o Plano só se valida no Planeamento, ou seja, na Estratégia, na Programação, na Implementação e na Monitorização, ágil, capaz de introduzir inflexões quando necessário (o conceito de interlocutor permanente).

3. As áreas metropolitanas na estrutura regional de povoamento. Suas tipologias e competitividades

Na génese das A.M. pode estar um sítio atractivo (como é o caso do Estuário do Tejo, que já apaixonara os Fenícios) que poderá justificar um núcleo urbano, o qual pode crescer até se tornar cidade e essa cidade até corresponder a um pólo urbano que atrairá cidades satélites e determinará o crescimento do povoamento rural envolvente, a serviço dessas constelações de cidades. É o caso de Lisboa, que nasceu no morro do Castelo de S. Jorge, à borda do Tejo, para bem vigiar e utilizar o Estuário. Depois foi-se desenvolvendo toda a região

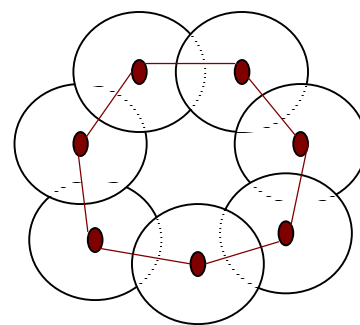
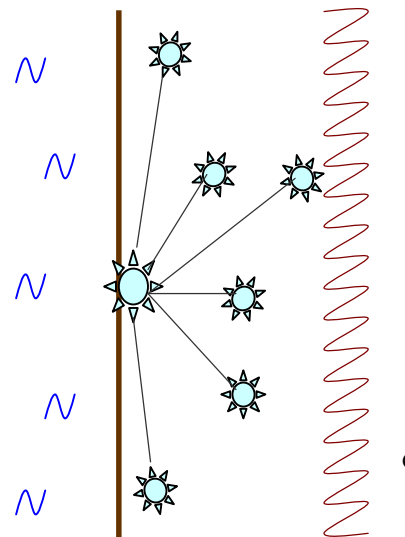
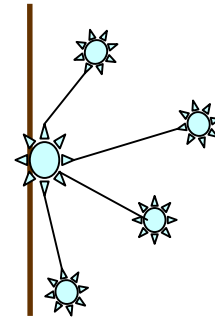
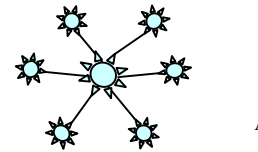
envolvente, primeiro como povoados próximos e depois engolidos pelo próprio crescimento continuado do próprio tecido urbano.

Quando este tipo de cidade está centrado no território, formam-se A.M. com a estrutura que consta na figura junta, desenho A, mas será como se representa na figura B, se o pólo principal é costeiro. É natural que uma A.M. tipo B, enfrente de dificuldades equivalentes às A.M. do tipo A, quando a população de B for cerca de $0,5x_A$, já que se distribui por metade das vias oferecidas à circulação.

Paris pode ser como A e Lisboa como B.

Pode ainda acontecer que, por detrás de uma cidade costeira, se levante um espaço de orografia difícil, grande altitude ou pendentes fortes, e isso pode provocar um crescimento urbano de A.M. constringido por essa linha de alturas. É, de certo modo, o que acontece em Trabzon ou em Barcelona, ou ainda, em pequena escala, com Sines (ver C).

Depois temos as A.M. que nasceram de conjuntos de cidades localizadas muito próximas umas das outras. Aí não há um verdadeiro pólo central mas antes uma constelação que se interliga entre si e onde as áreas de influência se imbricam umas nas outras.



É o caso da Randstad dos Países Baixos, ou o caso do Hexágono na Constelação Urbana do Noroeste Português.

De certo modo é também como o País Basco, onde Bilbao, San Sebastian e Victoria formam um triângulo (tal como Sines, Santiago do Cacém e Santo André) ou mesmo o espaço linear Coimbra-Figueira da Foz, que se estende nos campos do Mondego e inclui Montemor-o-Velho.

Estas cidades múltiplas, assumindo a sua estrutura metropolitana, nos planos e na gestão coordenada do seu território, obviamente alteram a sua economia de escala, com benefícios para a sua capacidade de suporte de equipamento social, portanto, podendo desenvolver-se mais e mais depressa.

4. Os grandes problemas territoriais e políticos a definir e as estratégias de intervenção (das normas às referências e indicadores)

Enunciemos alguns problemas correntes nas regiões:

- a) Despovoamento progressivo, com abandono de áreas agrícolas;
- b) Grande imigração para a cidade-polo já congestionada, falta de habitações e congestionamento do trânsito;
- c) Surto de pobreza, desemprego, património edificado degradado;
- d) Falta de rede de transportes e de infra-estruturas, nomeadamente no sector viário e de saneamento;
- e) Crescimento com grande pressão nos centros antigos e destruição do património cultural, da silhueta e da identidade das cidades ou progressivo abandono;
- f) Construção clandestina e segregação social com crescimento da criminalidade e da insegurança em geral.

Estes e outros problemas estão na base da preocupação dos responsáveis pelo planeamento e pelo desenvolvimento regional. A concepção de um plano surge como a resposta adequada, mas só desde que haja meios e capacidade legal, política e financeira para o implementar. Assim, há que mobilizar os meios adequados ao Plano, caso contrário há que procurar outro Plano e outra estratégia. A configuração de estratégia implica, por sua vez, uma concertação com todos os parceiros sociais. Por isso, Plano só com planeamento!

Antes de mais há que articular os diversos sectores do saber, consoante as suas especialidades e competências académicas e administrativas. As opções deverão constituir sínteses, que não podem ser obtidas de forma aditiva a partir dos óptimos estabelecidos por cada sector. Pede-se a todos capacidade de dialogar (convirá escolher profissionais-ponte) e aos urbanistas grande criatividade para encontrar convergências.

Como os planos são frequentemente baseados em normas é bom distinguir o que pode ser resolvido por normas rígidas (normalmente máximos ou mínimos admitidos) e o que possa ser resolvido por normas estratégico-estocásticas, ou por normas de orientação a precisar de forma discricionária, ou ainda o que possa ser resolvido informalmente ou apenas dependente da vontade do interessado ou seu grupo. As normas estratégicas trazem consigo um vector de pressão favorável ao cumprimento do Plano, nomeadamente sob a forma de penalidades para quem se afastar dos objectivos do plano e de prémios para quem potenciar esses mesmos objectivos.

A discricionarieidade irá depender do voto ou do consenso de colégios deliberativos ou de consulta, formados por pessoas altamente experimentadas e isentas, via que o planeamento urbanístico deverá frequentemente tomar. Daí que se devem estruturar esses órgãos colegiais com a maior atenção e tornar as suas opções bem conhecidas e transparentes. Os indicadores poderão ser usados apenas à posteriori para basear os relatórios de avaliação dos monitores. Num seu grau menos seguro quanto ao significado e quanto à correlação com o fenómeno a apreciar poderão ser designados por indiciadores.

5. Competências das autoridades, parcerias, participação dos cidadãos e grupos de pressão (como as ONG)

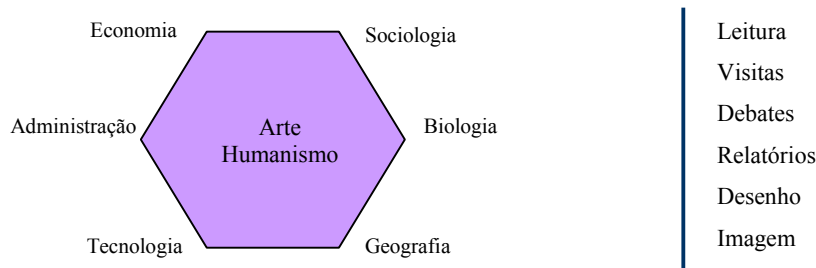
O planeamento urbanístico tende a ficar nas mãos dos municípios, mas cada vez mais eles entendem que deverão procurar parcerias, reforçar a sua competência e garantir competitividade. A noção é a de que o Estado Central tem perdido capacidade de intervenção no urbanismo, com o aumento da força de parceiros privados, como as multinacionais, e isso tem levado a descentralizar poderes e devolvê-los aos municípios. Os municípios, por sua vez, muito diversos no seu tamanho e nos seus recursos, são forçados a pedir ajuda ao próprio Estado Central ou a unir-se a parceiros privados (empresas locais ou internacionais). As ONG e outros grupos de pressão também podem jogar os seus interesses no tabuleiro do urbanismo.

É este panorama complexo que se depara ao urbanista, que, em último recurso, procurará recorrer à participação dos munícipes, o que nem sempre é fácil, nomeadamente em planos de grande prazo e territorialmente extensos.

Assim, a competitividade passou a ser um objectivo prioritário de muitos municípios, que despendem grandes somas e grandes esforços para tentar subir de “posto” no ranking das cidades do mundo ou do país. Nalguns casos tornou-se uma obsessão, esquecendo outras alternativas que seria interessante explorar, como a diferenciação, a especialização e, no fundo, a qualidade de vida dos cidadãos e a sua sustentabilidade para as gerações futuras.

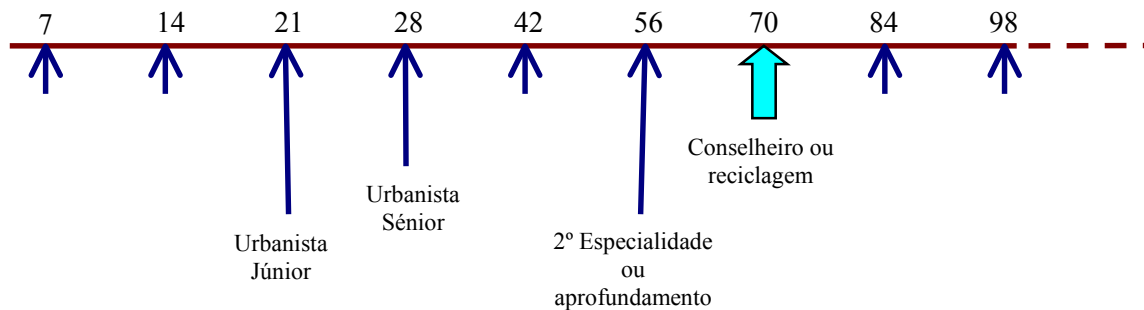
6. Urbanistas. Formação do seu corpo profissional Da ciência à arte e à intuição

Os urbanistas especializaram-se no desenhar, testar e gerir os espaços humanizados – a cidade e a região. As ciências base da sua formação englobam 6 vértices principais sempre à volta de uma educação humanística e artística.

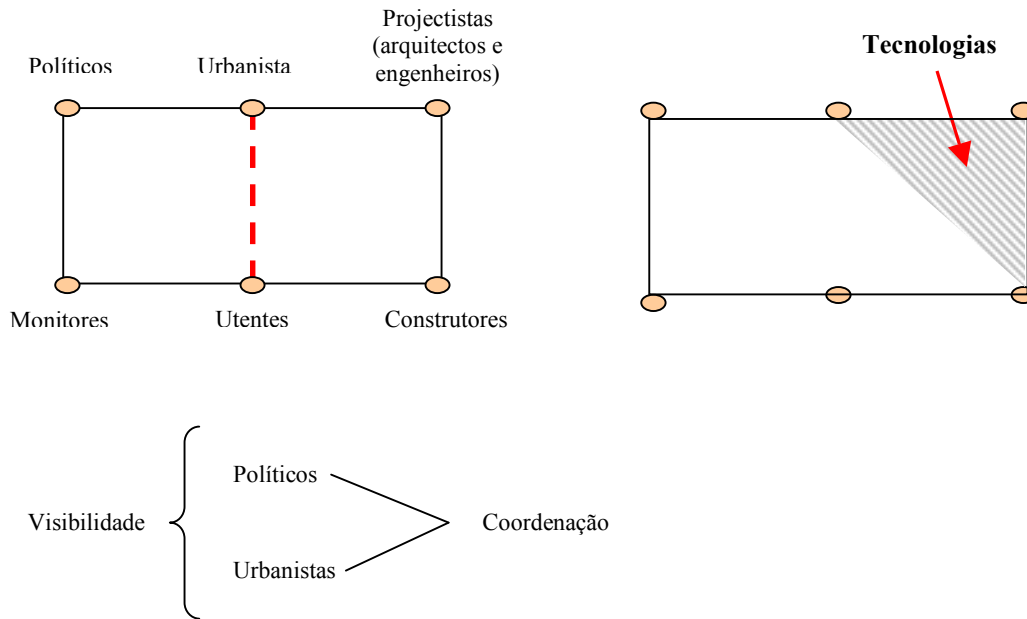


Para garantir qualidade científica ao trabalho do urbanista há que ser capaz de medir, e são as métricas que permitem análises profundas, enquanto as sínteses implica o recurso às imagens e aos modelos, onde podem encontrar-se modelos analógicos e até antropomórficos.

A educação permanente, essencial ao urbanista, poderá assim garantir-se:



Posição do urbanista:



7. Vocação dos sítios e das regiões. Da função à imagem. Personalidade e identidade. Símbolos, marcos urbanos

No fundo, o que interessa às cidades é sobreviver, manter o seu património e saber usufruí-lo com prudência. A concorrência desenfreada para sobreviver é um mau sintoma, nomeadamente se essa concorrência for baseada no crescimento e visar ser maior que os concorrentes. O objectivo mais inteligente é procurar os nichos próprios de vocação de cada cidade e desenvolvê-los.

Por outro lado garantir boas condições de vida para os seus residentes, oferecendo-lhes o que lhes possa trazer felicidade psíquica, espiritual, obviamente numa base sólida de sobrevivência e sustentabilidade. Assim, as cidades deveriam procurar salientar as suas diferenças distintivas, desde os aspectos funcionais aos de imagem, e garantir a educação adequada para a sua população.

Às cidades interessaria cuidar, antes de mais, da sua personalidade específica e de qualidade de vida que possa oferecer. A necessária economia de escala pode não ser conseguida a partir do seu crescimento mas antes do seu associativismo com uma constelação de cidades.

A partir da sua personalidade, da sua imagem de autor ou da especificidade dos seus valores naturais, bem casados com o seu planeamento, a cidade poderá adquirir identidade. Na sua imagem poderão então distinguir-se os seus símbolos, os seus marcos urbanos, os seus sinais, ... o todo completado com uma sinalética tão leve quanto possível, permitindo harmonia e reforço da identidade. Estas qualidades poderão atrair e reter a sua população sem cair no rumo sem destino que é o de querer aumentar sempre e cada vez mais.

8. As unidades orgânicas, a estrutura e a estratégia. A responsabilidade dos actores / a participação

A maneira de manter uma escala humana nas cidades e ganhar economia de escala para a sua melhor infra-estruturação pressupõe a capacidade de organizar espaços que se assumam como os locais de pertença, através de um escalonamento equilibrado. Como referência, a partir do indicador P, população, poderemos encontrar os níveis indicados previamente no Capítulo 2, sendo que nos mais pequenos não faltará o sentido humano, de vizinhança e de partilha de interesses que permitirá uma maior coesão da sociedade e maior participação.

Nos maiores garante-se uma melhor coordenação e, à medida que se sobe de escalão, ganha-se economia de escala, o que permite aumentar o número de funções centrais e de equipamento social. A cada nível encontraremos novas respostas para as nossas necessidades. Assim, poderemos assumir a nossa pertença a todos esses níveis.

Uma vez que haja participação fica a gestão urbanística mais facilitada e em democracia poderá, então, afastar-se a tendência para um plano limitado a uma função de controlo, regulamentista e de zonamento simplista. O plano seguirá então o modelo de Plano Estrutural e Estratégico, com maior responsabilização dos actores e levado até às últimas consequências do desenho e da imagem urbana. Ao menos as mais radicais.

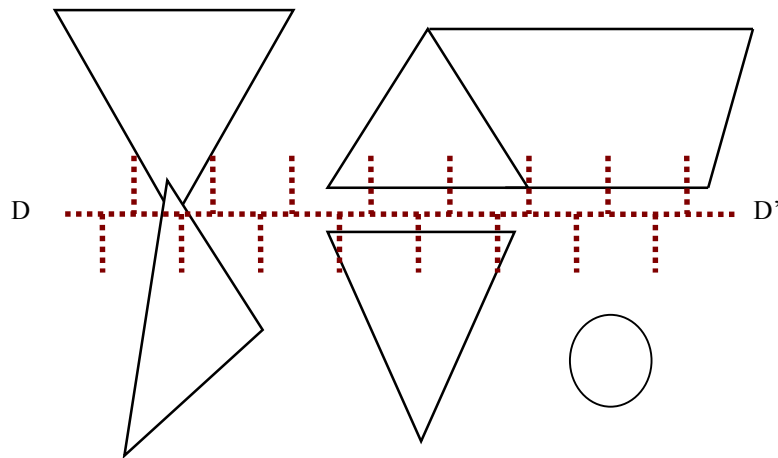
Os escalões organizativos de planeamento urbanístico corresponderão a Unidades Orgânicas, onde se faça a síntese entre as condições morfológicas naturais, a estrutura da população, com suas infra-estruturas e equipamento e o próprio desenho de plano, dinâmico e consequente. Entre os escalões há que manter algum distanciamento realista, significativo e operativo.

9. Diafragma do mundo

Na procura da PAZ no mundo organizaram-se as Nações Unidas. Verificado o grande fosso entre nações ricas e pobres, tendencialmente susceptíveis de acarretar mal-estar e até confrontos, tem-se defendido o Diálogo Norte-Sul. Só que ao ouvi-lo fica a noção de ele não ter consistência, antes de mais porque as pessoas do Norte não compreendem as do Sul e as do Sul não compreendem as do Norte.

Esta situação sugeriu-me que haveria que encontrar um grupo de pessoas, regiões, cidades e países para de facto assumirem um papel mediador e depois criarem raízes tão fundas quanto possível nesses países mais extremos nos aspectos económico-sociais. E só quando um dia esse grupo central for o mais forte se pode esperar a acção, como se se tratasse de um

verdadeiro músculo, para manter em ordem os diferentes espaços mundiais – um verdadeiro diafragma.



10. As 3^{as} soluções

A todos os níveis, porém, há que contar com conflitos e diferenças de opinião e de interesses. É aí que, a nível urbanístico, sugerimos o recurso ao Método da 3^a Solução, em que ao urbanista e sua equipa é solicitado um labor exaustivo, empenhado e de grande poder criativo, para saltar para fora da matriz da discussão gerada na mesa das conversações e propor algo de novo, fora do contexto inicial mas que depois se venha a revelar como solução viável e de obtenção de consensos.

Prof. Manuel da Costa Lobo

Lisboa, 31 de Outubro de 2008