

XVI CONGRESSO
IBEROAMERICANO
DE URBANISMO

Conclusões e
Apontamentos
para Reflexão



CARTA *de* SINTRA



Editor: Fundação Serra Henriques - Núcleo de Arte, Educação e Cultura

Lista de ISBNs: 978-989-98624-2-5

Título: Carta de Sintra

Autores: AUP – Associação Portuguesa de Urbanistas

AETU – Asociación Española de Técnicos Urbanistas

FIU – Federação Internacional de Urbanistas

Relator – Sidónio da Costa Pardal

Suporte: Impresso

Formato: Encadernado

Lugar e data: Lisboa, 2015



Carta de Sintra

XVI Congresso Iberoamericano
de Urbanismo

Conclusões e Apontamentos para Reflexão





Índice

Nota do Anfitrião, Presidente da Câmara Municipal de Sintra, Dr. Basílio Horta.....	7
Apresentação pelos Presidentes da AUP, Arq. Pedro Guimarães e Arq. Luís Pedro Cerqueira.....	8
A CARTA DE SINTRA (Relator Professor Doutor Sidónio Pardal).....	10
Introdução.....	10
Em Homenagem a Manuel da Costa Lobo.....	12
Em Homenagem a Garcia de Enterría.....	13
O Tema do Congresso - Sociedade e Território: Novos Desafios.....	15
TEMA 1: Ordenamento do Litoral.....	16
TEMA 2: Valorização dos Espaços Agrícolas e Florestais.....	16
TEMA 3: Paisagem e Património.....	17
TEMA 4: Conceitos Inovadores para o Urbanismo.....	17
Conclusões e Apontamentos para Reflexão	18
Do trabalho do urbanista.....	18
Do planeamento do território.....	21
Da boa governação.....	30





Nota do Anfitrião

Foi com satisfação e proveito que a vila de Sintra acolheu este Congresso Iberoamericano de Urbanistas.

A arte de pensar, de compreender e planear o território é um desafio civilizacional. Dos seus resultados depende o bem-estar das comunidades locais e também, em larga medida, a harmonia internacional que convoca uma ordem global.

A compilação das ideias deste Congresso, no documento que agora se edita com a designação de “Carta de Sintra” é um texto denso, com conteúdos pertinentes que nos ajudam a reflectir sobre a complexidade das questões que se colocam no relacionamento entre a sociedade e o território.

Felicito todos os urbanistas que participaram neste encontro, as suas associações e, em particular, o Presidente da Associação dos Urbanistas Portugueses, Arq. Pedro Guimarães, enquanto responsável pela bem-sucedida realização deste Congresso.

O Presidente da Câmara Municipal de Sintra,

Dr. Basílio Horta



Apresentação

A Asociación Española de Técnicos Urbanistas (AETU) que organiza, desde 1984, congressos ibero-americanos, alternando dos dois lados do Atlântico e a Associação dos Urbanistas Portugueses (AUP), ambas fundadoras da FIU – Federação Ibero Americana de Urbanistas, assumiram conjuntamente a organização do XVI Congresso Ibero Americano de Urbanistas que se realizou pela segunda vez em Portugal, desta vez na Vila de Sintra, em Outubro de 2014. Empenhámo-nos neste desafio conscientes das responsabilidades que temos na defesa de um bom urbanismo e no intercâmbio de conhecimentos entre profissionais do espaço ibero-americano. Este congresso foi muito partici-pado e contou com excelentes comunicações, permitindo a aproximação e o debate de ideias entre urbanistas.

Para a realização deste Congresso, a AUP contou com o inestimável apoio da Câmara Municipal de Sintra que, desde a primeira hora, o patrocinou com os seus meios logísticos, tendo sido particularmente relevante o envolvimento pessoal do seu Presidente, Dr. Basílio Horta na vertente diplomática e nos sábios conselhos à organização.

O tema escolhido para o Congresso foi “Sociedade e Território: Novos Desafios” que traz à memória a obra de Henri Lefevre e inspirou as comunicações que muito enriqueceram este encontro.

No decorrer dos trabalhos e em sessão especial prestámos sentida homenagem em memória dos dois grandes mestres que nos deixaram em 2013 e a quem o Urbanismo muito deve: Manuel Leal da Costa Lobo e Eduardo Garcia de Enterría. Cumpre-nos honrar a sua memória e divulgar as suas ideias e



ensinamentos.

O estado do Mundo é um permanente desafio para o urbanismo e para o planeamento do território, em geral, convocando a exploração de novas teses sem perder a atenção e o estudo sobre as referências históricas. Foi isso que tentamos fazer no XVI CIU, sendo disso prova a Carta de Sintra que agora publicamos em resultado das conclusões extraídas dos trabalhos do Congresso. É mais um contributo para a reflexão interpares no sentido de desenvolver e promover a boa prática do urbanismo.

Os Presidentes da AUP,

Pedro Guimarães

Luís Pedro Cerqueira



Síntese e Conclusões

A CARTA DE SINTRA

Introdução

O XVI Congresso Ibero-americano de Urbanismo, que decorreu na deslumbrante vila de Sintra, teve uma participação empenhada, expressa nas 67 comunicações apresentadas e animadamente debatidas.

A Comissão Científica, com base nos temas e conteúdos das comunicações e atenta às observações e reflexões críticas dos participantes nas diversas sessões de trabalho, redigiu uma síntese das ideias que se apresentam como resultado conclusivo do Congresso e que aqui se divulgam sob o título “A Carta de Sintra”.

Em boa parte, o texto constitui-se como uma recensão dos trabalhos apresentados ao Congresso, onde se dá conta das redes de interdependência que tecem o enquadramento da vida quotidiana das pessoas na sua singularidade e das instituições na sua complexidade.

O tema geral do congresso foi “Sociedade e Território: Novos Desafios”. O futuro da vida na terra depende das práticas do urbanismo que formos capazes de idealizar e implementar para resolver as relações da sociedade com o território. Será através do pensamento, da imaginação arquitectónica, da consciência ética dos limites, dos direitos, das necessidades e das capacidades que iremos determinar o futuro da Humanidade. A ordenação urbanística é a única que consegue ver, entender e desenhar a base territorial onde se materializa e sustenta a vida dos povos.



É necessário reinterpretar e defender o direito ao território onde há que conjugar e harmonizar as arrumações e composições dos usos e utilizações do solo, respondendo aos requisitos da esfera privada e da esfera pública, observando as relações topológicas entre os interiores e os exteriores e considerando as subtis e intensas interdependências da economia do território com as questões do sistema financeiro que carecem de lógica urbanística. É necessário que os planos, mais do que nunca, sejam concebidos como instrumentos abertos e em processo de desdobramento, dando apoio às populações residentes e às empresas, no sentido de resolverem a sua localização e correcta integração no espaço sócioterritorial.

O urbanismo é um exercício de procura da racionalidade poética e do bem-estar no que concerne à configuração do território. Ele é, portanto, a antítese das rotinas burocratizadas de elaboração de planos reduzidos à sua vertente administrativa que mereceram a frontal crítica do Professor Manuel da Costa Lobo e do Professor Eduardo Garcia de Enterría. A melhor homenagem que podemos prestar a estes dois insignes mestres é a perpetuação do conhecimento das suas ideias, o estudo e a reflexão sobre o exemplo que nos legaram. Num gesto simbólico, e que convida à leitura das obras originais, transcrevemos dois excertos das suas obras.

O Presidente da Comissão Científica e Relator,

Professor Doutor Sidónio Pardal

Desta Comissão Científica, a que tive a honra de presidir, fizeram também parte: Álvaro Gómez Ferrer; Benamy Turkienicz; Isabel Breda-Vázquez; Fagner Dantas; Fernanda Magalhães; Fernando Nunes da Silva; Filipa Roseta Vaz Monteiro; Gustavo Restrepo; João Pedro Costa; José Manuel Simões; Margarida Pereira; Ricard Pié Ninot; Roberto Eibenschutz; Rui Florentino; Vladimir Velázquez.



Em Homenagem a Manuel da Costa Lobo:

“No meio de todos estes aspectos sectoriais lá está o PDM...O PLANO!” (...) “o que é discutido é a matéria de cada um dos estudos e das propostas sectoriais, com todo o peso que a prevalência do saber especializado confere aos serviços e às suas propostas ditas específicas... Só há uma matéria que não é discutida, nem abordada: é o PLANO!! É porque ele é a PEDRA! De facto, quando se vai comer a sopa da pedra deixa-se sempre a pedra, só se come o que está à volta. Da mesma forma, para debater os PDM só se analisam as análises sectoriais, jamais os conceitos de Síntese e as propostas genéricas do Plano. Parece até que ninguém sabe como discutir o Plano. Ou talvez nem se saiba o que é, afinal, o plano! Ou será que se adopta um conceito aditivo, em que o Plano não é mais do que a soma dos estudos sectoriais?

Aqui, como urbanistas, cabe-nos denunciar tal conclusão, o Plano deverá ser PLANO! Isto é, o Plano deverá ser a Síntese, ainda que estando em construção todos os estudos sectoriais como componentes indispensáveis. Só que é preciso saber dar o salto, com intuição, criatividade, humildade, testando as métricas das alternativas encontradas e finalizando por aquela mais favorável, na sequência de uma avaliação multi-critério e uma opção transdisciplinar. Neste caso o PDM seria um Plano de plano directo e não a pedra da SOPA DE PEDRA...”¹

“A tragédia maior está em que muitos dos urbanistas ainda ligam à noção de plano mediante a entrega de um volume com peças desenhadas e escritas, nomeadamente um Regulamento de Zonas, a entregar aos municípios após o que o trabalho acabou. Não há uma consciência clara de que o

¹ Lobo, M. C. Analogias em Urbanismo. A Sopa da Pedra. Disponível em aup.org.pt, acessado a 28 de Maio de 2015.

² Lobo, M. C. O Urbanismo em Tempo de Crise. Disponível em aup.org.pt, acessado a 28 de Maio de 2015



urbanismo deverá ser um processo permanente, sem o que se compromete o próprio plano, que implica, vigilância/monitorização, ajustamentos, lançamentos de estudos de aprofundamento, revisões, avaliação de alternativa perante novas circunstâncias e oportunidades.”²

Em Homenagem a Eduardo Garcia de Enterría:

“Todo el territorio nacional y cualquier parcela del mismo es o suelo urbano, o suelo urbanizable, o suelo no urbanizable, como luego veremos, lo cual determina decisivamente todo su régimen de uso. Esto es capital y por esa razón la LS, más que una regulación de ordenación del territorio con pretensiones de totalidad.” (...) “¿Como hay que cualificar esa acción pública tan extraordinariamente relevante sobre la propiedad privada? ¿Ante que figura dogmática nos encontramos?”³

“La vigente Ley califica formalmente al Plan General Municipal” (...) “como 'instrumento de ordenación integral del territorio'. El origen de esta calificación está evidentemente relacionado con el propósito de cortar el paso a la práctica fraudulenta” (...) “de obviar las exigências de los instrumentos generales de ordenación por vía de la ilegítima extensión del contenido y función de los Planes Especiales”.⁴ (...) “la Ley del Suelo, como norma legal reguladora de toda la actividad urbanística, no constituye un mero acto voluntarista, sino que responde a la evolución socio-económica derivada del desarrollo de la sociedad industrial. Conviene a este efecto recordar ahora que la aludida norma legal significó la consideración de la ordenación urbanística como función pública?” (...) “Evidentemente, este cambio de óptica hubo de suponer necesariamente una alteración sustancial de la regulación del derecho de propiedad del suelo, en cuanto que la ordenación urbanística há de



traducirse siempre, en última instancia y desde el punto de vista jurídico, en un régimen regulador de aquel derecho.”⁵

“El tema capital del Derecho urbanístico contemporáneo y la reorganización básica que apuesta al derecho de propiedad es, justamente, esa separación o disociación entre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas que afectan a ese suelo, decisiones de que se ve privado el propietario para ser atribuidas al poder político.”⁶

(...) “la función social de [la propiedad privada] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes” (...) “Lo que parece precisar alguna explicación es que tal delimitación de un derecho básico constitucionalmente reconocido pueda ser obra de los Planes, esto es, de meras decisiones administrativas.”⁷

“La ordenación territorial es, pues, una política y una competencia. Lo decisivo es, sin embargo, que, en cuanto competencia, no puede desarrollarse y ejercerse sino teniendo en cuenta que está al servicio de aquella política, justamente para lograr la compatibilización, composición o armonización (en definitiva, la coherencia, que no es otra cosa que la racionalidad de que habla la Constitución) de las acciones emanadas de los diversos gobiernos que se superponen sobre el territorio (y la población).”⁸

³ Alfonso, P. & Enterría, G. Lecciones de Derecho Urbanístico (I Volume) Editorial Civitas, 1979, p. 408.

⁴ Alfonso, P. & Enterría, G. Lecciones de Derecho Urbanístico (I Volume) Editorial Civitas, 1979, p. 234

⁵ Enterría, E. G. & Alfonso, L. P. La ordenación urbanística y el derecho de propiedad. p. 3

⁶ Enterría, E. G. & Alfonso, L. P. La ordenación urbanística y el derecho de propiedad. p. 4

⁷ Enterría, E. G. & Alfonso, L. P. La ordenación urbanística y el derecho de propiedad. p. 6

⁸ Enterría, E. G. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid. p. 52-53



O Tema do Congresso Sociedade e Território: Novos Desafios

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 interdisciplinar e estabelecendo uma relação comunicacional e activa com as populações, os seus representantes políticos e as instâncias técnicas e administrativas.

O planeamento do território, tendo na sua base a concepção e construção das estruturas físicas que suportam as actividades económicas e a vida social, em geral, é cada vez mais convocado a integrar preocupações e a dar resposta a necessidades que transcendem a estrita dimensão material dos espaços. Neste contexto, o Urbanismo requer métodos e instrumentos dinâmicos para responder, com múltiplos critérios, a problemas e objectivos diversificados e interesses em conflito.

Sem perder a tradição e as luzes do Urbanismo clássico, com os seus planos-imagem e as suas ideias por vezes utópicas, é necessário desenvolver a base teórica 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.



TEMA 1:

Ordenamento do Litoral

Os espaços do litoral atraem as populações e as actividades económicas, em particular o turismo. Em Espanha, cerca de 40% da população está concentrada no litoral e em Portugal esse número é da ordem dos 60%. Em resultado desta pressão geográfica, a partir dos anos 70 surgiram políticas específicas para o ordenamento urbanístico das orlas costeiras, questão que se mantém actual.

Convocam-se os profissionais do Urbanismo para desenvolver e debater ideias sobre a integração da urbanização concentrada no litoral, tendo em consideração as suas localizações e desenvolvimentos relativamente à frente marítima. A extensão, a forma e as descontinuidades dos aglomerados urbanos no cordão litoral devem manter o equilíbrio com os espaços silvestres e agrícolas, observando a singularidade dos sítios, de modo a conciliar a preservação de valores naturais com o desenvolvimento socioeconómico, principalmente quando este se alicerça na fruição daqueles valores.

TEMA 2:

Valorização dos Espaços Agrícolas e Florestais

A civilização urbana caracteriza-se por ter uma consciencialização e apropriação global do território, sendo chamada a usar, explorar e tratar os espaços silvestres, agrícolas e urbanos. Cumpre ao Urbanismo compreender a lógica inerente ao regime florestal, com os seus ciclos de longa duração, assim como as exigências do sector agrícola, onde a escala, o rendimento e a competitividade são factores determinantes para a sustentação das explorações agrícolas. O ordenamento agroflorestal passou a ser matéria tratada pelo



Urbanismo nas vertentes do desenho e modelação dos campos, da sua compartimentação, da construção fora dos perímetros urbanos e dos níveis de infraestruturação e de expressão estética do meio rústico.

TEMA 3:

Paisagem e Património

A paisagem como espaço arquitectado e o conceito de belo natural são recentes e devem-se a movimentos da pintura, onde se destaca Claude de Lorraine, John Constable e ao génio dos construtores de parques que apareceram a partir do Séc. XVII, como Le Nôtre com Vaux-Le-Vicomte, Humphry Repton, Hermann Von Pückler e Frederick Olmsted, entre outros. A qualificação dos espaços territoriais, seja na singularidade da imagem dos conjuntos arquitectónicos das urbes seja na expressão cénica dos campos agrícolas e dos perímetros florestais, é um desafio cultural cujos resultados dependem da sensibilidade estética e funcional do Urbanismo no seu encontro com a arquitectura paisagista.

O conceito de património cultural aplicado ao espaço arquitectado, seja o edificado seja o dos campos panorâmicos e da paisagem, é um conceito recente que se estruturou e afirmou a partir dos anos 70 do sec. XX, com desenvolvimentos e aplicações importantes nas políticas de reabilitação e salvaguarda.

TEMA 4:

Conceitos Inovadores para o Urbanismo

O Urbanismo é um saber essencialmente prático, quase empírico, e cujo mérito depende de uma intuição estética intimamente associada à linguagem do desenho arquitectó-



nico. Com a crescente complexidade das relações sócio-territoriais, o Urbanismo não prescinde de uma base teórica, conceptualizada com rigor lógico e disciplinador do trabalho das equipas interdisciplinares chamadas a operar, de forma significante, sobre a configuração e gestão dos planos territoriais.

Os planos tradicionais, na sua rigidez estática, tornam-se problemáticos, sendo necessário inovar na elaboração de planos-processo trabalhados de uma forma continuada e aberta às mudanças e às exigências que se apresentam em tempo real.

Conclusões e Apontamentos para Reflexão do trabalho do urbanista

1 . O trabalho do urbanista congrega Técnica e Arte, decorrendo a sua prática em contexto de equipa de diversas especialidades, cuja eficiência depende da competência, criatividade, capacidade de diálogo e síntese e orientação multidisciplinar do urbanista coordenador.

2 . O Urbanismo é a disciplina que assume o controlo conceptual da gestão do território no seu todo, incidindo não só sobre o meio urbano, mas também sobre o meio rústico, adequando o objetivo de ordenamento a cada escala e contexto de desenvolvimento.

3 . Nas suas origens, o Urbanismo tratava essencialmente do desenho, do projecto e da construção das estruturas físicas (infraestruturas e edifícios), resolvendo-se plenamente na esfera profissional da arquitectura, da engenharia civil e da arquitectura paisagista. Ao pretender ir além desta dimensão



técnica e artística, tradicional, e comprometer-se com uma planificação e controlo do relacionamento da sociedade com o território, o Urbanismo entra no domínio das ciências sociais, da Política, do Direito e da Economia. Convenhamos que estamos um pouco perdidos na complexidade de um sistema que não obedece a princípios de racionalidade e de relação causa-efeito a que estávamos confortavelmente habituados.

4 . A saudável interdisciplinaridade do Urbanismo deve ser cultivada, contrariando as visões fragmentadas e as perspectivas corporativistas quando os interesses das “especialidades” procuram impor dependências de estudos e de certificações desligadas de uma disciplina urbanística integradora e séria.

5 . O discurso urbanístico, desde as suas origens nos movimentos higienistas e com particular ênfase a partir da obra de Ildefonso Cerdá em Barcelona, cultiva uma dimensão ética e progressista. Presentemente está imbuído de uma terminologia vaga, mas de algum modo comprometedora, que busca significado em palavras como “sustentabilidade”, “diversidade”, “exclusão social”, “desemprego”, “deca-dência/ reabilitação industrial”, “poluição”, “competiti-vidade”, “inovação”, “recursos renováveis”, “eficiência energética”, abrindo assim um domínio de reflexão que requer uma disciplina filosófica sob pena de perder o sentido e o significado da terminologia.

6 . A abstração interposta pela terminologia pode ser uma forma de ocultação. A linguagem de teor ecologista procede a uma abordagem generalizada e confusa das questões, que sonegam eficiência à abordagem dos problemas de poluição ambiental que as cidades e a sociedade enfrentam: poluição do solo, ar, água, ruído, resíduos sólidos, radiações perigosas



e focos infecto-contagiosos.

7 . Por muito holística que seja a sensibilidade e a prática do Urbanismo, a sua operacionalização é sempre um exercício de síntese, aplicado à arte de desenhar e projectar as transformações e ocupações do território. É na materialidade do edificado e na beleza e funcionalidade do espaço arquitectado que o Urbanismo se realiza e afirma.

8 . O Urbanismo convoca uma cultura de trabalho sobre memórias e padrões configurados na arquitetura das cidades, nas paisagens e nos conjuntos de referência, cabendo ao urbanista desenvolver tal reflexão crítica, explorando leituras interpretativas sobre a realidade socioeconómica e territorial, tendo em especial atenção as necessidades concretas das populações, em matéria da qualidade de vida ligada em particular à organização do sistema urbano e regional.

9 . Faz parte do trabalho do urbanista preparar informação de apoio à decisão política sobre a gestão das dinâmicas territoriais e proceder através de uma pedagogia dos valores éticos e estéticos, com argumentação que ajude os diversos intervenientes a compreendê-los.

10 . A formação do urbanista reúne conhecimentos de várias áreas científicas e consolida-se na prática de planeamento e na diversidade de cursos de cada país, assinalando-se a importância do trabalho associativo, para garantir a especificidade da profissão.

11 . O direito ao território e à sua livre fruição com sentido útil, com ética e com cultura são valores de princípio que informam deontologicamente a prática do Urbanismo.

12 . A evolução das tecnologias, da cartografia digital e de



outras técnicas, que facilitam a manipulação de informação e algumas práticas do desenho técnico, não podem ser confundidas com a evolução do Urbanismo que se desenvolve na sua esfera conceptual própria remetendo para o domínio da idealização arquitetónica e da imaginação e cálculo das engenharias. As novas tecnologias e a sua difusão mercantil não devem confundir-se com a originalidade e o mérito das ideias urbanísticas.

13. A legislação que vigora em cada país configura diferentes sistemas de planeamento do território com direitos, critérios e procedimentos distintos que merecem, da parte do Urbanismo, o dever de cultivar uma análise crítica comparada à luz de princípios e conceitos do Direito. Assim, o pensamento e a doutrina urbanísticos não devem resignar-se perante uma abordagem positivista do Direito, confrontando as estruturas políticas e administrativas, o legislador e a sociedade, em geral, com argumentos de princípio e de racionalidade urbanística.

Conclusões e Apontamentos para Reflexão do planeamento do território

14. O planeamento do território legitima-se no contributo que dá para a gestão dos recursos e para a funcionalidade e beleza dos espaços e das paisagens. Deve ser elaborado com sensibilidade e rigor, com a liberdade exigida pela arte e aberto às oportunidades de desenvolvimento social e económico. Ao contrário, o modelo burocrático, de regras abstratas e negativista, perde a razão e constitui um obstáculo à conservação economicamente sustentada do património natural e edificado.



15. O conteúdo dos planos tem efeitos muito relevantes sobre os direitos de propriedade, no que diz respeito à alteração dos usos do solo e aos direitos de construção e de utilização. Estes efeitos, e o seu reflexo no valor do solo, merecem especial atenção por parte do Urbanismo, sendo urgente assumir uma vertente de informação e regulação do mercado imobiliário na execução urbanística.

16. Os critérios de classificação e de afetação dos usos do solo carecem de uma fundamentação que contribua para clarificar o que significa “uso do solo”, que é diferente de “ocupação do solo” e de “utilização do solo”. Por sua vez, o conceito de “funcionalidade” de um espaço tem igualmente um significado próprio, considerando as especificidades dos usos silvestre, agrícola e urbano. O Urbanismo é uma disciplina eminentemente casuística, que incide sobre a realidade concreta dos lugares. Atendendo ao território na sua globalidade, considera diversos geomorfismos e as suas singularidades e, neste contexto, a “orla costeira” apresenta-se com especial sensibilidade morfogenética e cénica. O tratamento urbanístico da “orla costeira” deve ser casuístico, em obediência a estes princípios. Daí a pertinência de se questionar o sentido lógico e prático de leis gerais e abstractas, geralmente de sentido negativo, que impedem o desenvolvimento conceptual de soluções urbanísticas para os sítios, de forma sustentável.

17. O ordenamento do litoral valoriza-se com as comunidades piscatórias e a náutica de recreio. Os portos de pesca, as marinas e os portos de recreio ou ancoradouros devem surgir e crescer em consonância com o desenvolvimento das procuras e com soluções arquitectónicas de mérito que valorizem os sítios e as paisagens. Estes valores urbanísticos, arquitectónicos e funcionais são importantes para dar sustentabilidade aos modelos de gestão,



nomeadamente nos casos de concessão da exploração destas infraestruturas por períodos de tempo limitado.

18 . O planeamento deve valorizar os espaços agrícolas e florestais, observando as dimensões mínimas das propriedades para produção, e integrar métodos inovadores ao nível da mobilidade, da energia, da logística e da participação nos processos de formulação de estratégias e sua concretização, colocando os cidadãos no centro da decisão.

19 . Embora o turismo seja um vetor importante da economia, deve avaliar-se o risco de uma aposta excessiva e desequilibrada neste sector, em particular nos conjuntos de património histórico, seja em meio urbano ou meio rural, que não dispensam a reabilitação para utilização residencial, sob pena de se vir a perder a identidade intrínseca que motivou o interesse turístico desses lugares.

20 . Mesmo os tecidos urbanos mais consolidados não são tão estáveis como parecem. Os conjuntos edificados e a sua imagem só subsistem em resultado de uma vontade e de um esforço de conservação. O normal é as estruturas edificadas terem um período de duração de algumas décadas. A imagem das cidades sofre transformações surpreendentes quando a escala temporal são as décadas ou os séculos. É importante que o planeamento atenda ao ciclo de “vida” e à mutabilidade das coisas, de modo a providenciar a salvaguarda e perpetuação do que é bom e a aproveitar as oportunidades de alteração e renovação do que se considera mau ou menos conveniente.

21 . O crescimento das cidades carece de estratégias de prevenção de riscos e integração das populações que para elas migram, de modo a evitar núcleos de pobreza e insegurança. A segurança de pessoas e bens requer harmonia e coesão



social, o que pressupõe comunidades alicerçadas numa cultura de valores de solidariedade, vizinhança e proteção, perante áreas vulneráveis a contingências naturais.

22 . A multifuncionalidade dos espaços exteriores é um predicado a explorar no processo de desenho e composição, que implica menor adjectivação formal e codificação, de modo a conferir à leitura e utilização destes espaços uma maior simplificação e versatilidade. Os conceitos de praça e “centro cívico”, elementos estruturantes da imagem urbana e do mapa mental do bairro ou da unidade de vizinhança, mantêm-se actuais e merecem revisitação, dando liberdade à combinação de habitação, comércio, serviços e outras atividades que confirmam vitalidade e dinâmica ao “centro”, também como referência e ponto de encontro.

23 . O conceito de “habitar” transcende o simples espaço da casa. Habitar é viver integrado na comunidade, ter casa, emprego e poder beneficiar de um conjunto de equipamentos e serviços públicos que devem ser prestados a preço tarifado e justo, segundo sistemas estruturados e com uma cobertura geográfica equitativa.

24 . A percepção do território é uma experiência pessoal e dinâmica porque se altera em função dos estados de alma e do nível de conforto que, subjetivamente, se avalia em cada momento. Cada região, com os seus múltiplos locais, alimenta o imaginário associado às suas vivências e leituras. A realidade sentida pelo indivíduo confronta-se com as interpretações históricas do território publicitadas.

25 . As políticas territoriais, se por um lado carecem de uma disciplina jurídica e administrativa que lhes confira predicados garantísticos e de justiça, por outro lado requerem flexibilidade sensível à dinâmica da vida social. Daí a



importância de um processo de planeamento contínuo, aberto e esclarecido pelo estudo e avaliação crítica das situações. A prática do Urbanismo não é compatível com comportamentos rotinados, nem com soluções estereotipadas. É a partir da análise casuística dos lugares e dos seus programas de desenvolvimento que o urbanista cria ideias singulares, que arquitetam os espaços e dão sentido útil ao Território.

26 . Nos países com economias emergentes, o Urbanismo confronta-se com desafios contrastados e extremos onde crescimentos e expansões a ritmos acelerados coexistem com a necessidade e a vontade de preservar e valorizar espaços consolidados.

27 . O desenvolvimento social alicerça-se numa complexa rede de instituições que disputam domínios e competências de intervenção no território. Daí a profusão anormal de instrumentos de planeamento territorial e a interpelação ao significado do que são planos e programas. O Urbanismo é convocado a esclarecer as formas de relacionamento entre a sociedade e o território, e a divisão e distribuição de poderes, de competências e de direitos.

28 . Os planos territoriais, os projectos de urbanização e de construção de edifícios e de infraestruturas devem permitir a sua reapreciação permanente para acolher ideias mais avançadas, soluções mais eficientes e respostas mais actualizadas. O conceito de plano merece ser revisto de modo a corrigir o seu carácter redutor e superar as inconveniências de regras abstractas que conflituam com o carácter casuístico das questões urbanísticas.

29 . O planeamento com recurso a planos formais, abstractos, que não se comprometem com soluções, é uma operação redutora, trabalha com um número reduzido de variáveis do



sistema e condiciona-o, diminuindo a capacidade de gerar acontecimentos. São planos proibicionistas, sem ideias, a antítese do planeamento urbanístico.

30 . Os planos territoriais tergiversam entre os predicados da concepção arquitectónica com precisão técnica e o condicionamento burocrático e administrativo preconceituoso da dinâmica social com base numa argumentação tecnocrática. A profusão de planos de incidência socio-territorial (regionais, municipais, especiais, ambientais, estratégicos, ...) criou uma desorientação e, curiosamente, podemos hoje dizer que ajudou a ocultar situações que estiveram na origem da crise financeira de 2008. Como articular o processo de planear, projectar e gerir a dinâmica urbanística com os graus de liberdade, de incerteza e sentido de oportunidade que caracterizam a dinâmica das cidades e do território, em geral, na sociedade contemporânea? O plano fechado e burocratizado, sendo uma figura reconhecidamente ultrapassada, continua a ser válido devido à inércia do sistema e a falhas de sensibilidade às críticas e às propostas alternativas. Apesar de tudo, desde há muito tempo que se insiste na necessidade de um planeamento continuado, ou seja, atento aos acontecimentos, aberto e empenhado em trabalhar, de forma integrada e permanente, sobre a realidade socioterritorial. Os planos devem dar origem a desdobramentos, entendidos como uma nova geração de instrumentos em interacção imediata com os acontecimentos e cultivando uma relação construtiva das pessoas e da sociedade com as suas territorialidades.

31 . Uma realidade dinâmica, e que se quer evolutiva, requer um planeamento criativo e temporalizado. Um plano estático irá, com elevada probabilidade, conflitar com uma realidade dinâmica e circunstancial. As análises e pressupostos que informam a elaboração de um plano referem-se ao passado e, mesmo as suas previsões de alteração são perspectivadas num



dado momento, com as suas incertezas, sobre um futuro que, de sua natureza, é surpreendente. Os planos devem ser elaborados com tempo e com o tempo.

32 . A prática do planeamento territorial e o mérito dos planos devem ser objecto de uma reflexão crítica que ajude a reabilitar o sentido e o mérito do próprio planeamento com planos, os quais em certo modo são vistos como um mal necessário, onde se investe a contragosto. O planeamento urbanístico deve estar, o mais possível, comprometido com uma prática de conservação, construção, reabilitação e manutenção dos espaços, contribuindo para um ordenamento territorial sentido como um valor no quotidiano da vida das pessoas. Compete aos urbanistas pugnar por condições que assegurem o bom desempenho da sua prática profissional, conjugando análise, concepção e obra e trabalhando em comunicação permanente com as populações e as suas instituições representativas.

33 . Os planos territoriais, na sua elaboração e aplicação, não têm necessariamente que obedecer a uma sequência nem a uma hierarquia. O último plano a ser elaborado deve poder ser utilizado para corrigir, alterar e actualizar conteúdos de outros planos em vigor que com ele interagem. Bastará, para tanto, que esses conteúdos sejam aprovados e assumidos pelo organismo que tem competências na matéria em causa.

34 . O primeiro nível de classificação do solo deve atender à demarcação entre o meio rústico e o meio urbano, considerando a necessidade de manter, entre ambos, disjunções, separações, distâncias e relações controladas, observando a especificidade da infraestruturização, do parcelamento e a arrumação dos usos do solo (silvestre, agrícola e urbano) em unidades territoriais significantes. No contexto de qualquer um dos três usos do solo podem ocorrer



todas as utilizações compatíveis com esse uso.

35 . Quando há dúvidas sobre se uma unidade territorial é de uso urbano ou agroflorestal, das duas, uma: está-se perante um espaço de vilegiatura onde a ocupação, de muito baixa densidade, se integra em quintas com os seus jardins, parques, agricultura e arboretos, numa composição harmoniosa, ou perante um espaço problemático de habitação dispersa, causadora de desordenamento territorial.

36 . Toda a população, incluindo a que trabalha no sector agroflorestal, esforça-se por viver integrada no sistema urbano. Curiosamente, os problemas mais graves de segregação e de exclusão social não se encontram nas comunidades de pequenas aldeias mas na população residente no interior das grandes cidades.

37 . A estabilidade e resiliência dos espaços territoriais variam em função dos usos e utilizações do solo. O sistema mais estável é o silvestre, o qual regenera por si e pode naturalmente desenvolver-se e manter-se sem intervenção humana. Já os usos agrícola e urbano são um produto da acção do Homem e carecem de cuidado permanente sob pena de se degradarem e desaparecerem como tais. Também por esta razão, os espaços urbanos e agrícolas devem ser dimensionados em função das necessidades, porque o seu excedentário pode criar problemas e prejuízos financeiros.

38 . O controlo da divisão da propriedade rústica, no sentido de fomentar e preservar a integridade de explorações agrícolas e florestais bem dimensionadas, com escala que assegure a sua sustentabilidade económica e financeira, deve ser assumido como um objectivo fundamental do Urbanismo.

39 . A exploração de soluções urbanísticas é uma operação de



revisitação, de aplicação de memórias e de interpretação de casos que, sendo sempre singulares, têm correspondência com os padrões da linguagem arquitectónica. Será pertinente dar continuidade à virtuosa experiência das new towns, que foi um período conseguido de confiança e de esperança com resultados muito positivos. Não se compreende o esquecimento e o abandono desta fase do Urbanismo para dar lugar às urbanizações avulsas sem alma de cidade.

40 . As new towns conciliaram a poética do espaço com a optimização da mobilidade e dos transportes, assumida como um objectivo fulcral, a tratar de forma integrada em todo o processo de composição urbana. Note-se que, actualmente, os custos com a mobilidade tendem a constituir o maior encargo que as famílias enfrentam, superior ao custo da habitação.

41 . A densidade da construção, a parametrização volumétrica dos edifícios e a tipologia dos fogos não são matéria resolúvel nos regulamentos dos planos mas nos programas e projectos dos empreendimentos, trabalhados pelo desenho urbano e pela arquitectura. Como diz L. Benevolo “as vantagens de um planeamento de conjunto são bem visíveis”, devendo evitar-se a “definição de zonas demasiado rígidas, deixando-se ampla margem de manobra para a execução dos projectos e dinâmicas de utilização posteriores”.

O Urbanismo tem na Geografia e nos seus métodos de pesquisa uma inesgotável fonte de conhecimento que ajuda a desenvolver uma compreensão da transformação e conservação do território e, citando H. Lefevre, convoca à “ampliação da visão da cidade no seu contexto físico e do urbano no seu contexto social”.



Conclusões e Apontamentos para Reflexão da boa governação

42 . A governação pública que tutela o planeamento do território deve exercer-se num contexto de partilha de conhecimento e responsabilidade, seguindo uma cultura urbanística que se afirme através do juízo crítico sobre a estética e a ética do que acontece na cidade e no território.

43 . A prática do Urbanismo depende da boa governação das entidades públicas e da capacitação dos cidadãos e das empresas, revelando-se fundamentais a densidade institucional, os meios para a criação e comparação de cenários contrastados, a liberdade de argumentação e uma sensibilidade aos valores estéticos, sociais e financeiros, para se obter, em tempo útil, os resultados perseguidos.

44 . O excesso de informação dos nossos dias, que sobrecarrega os meios de comunicação e excede a capacidade de interpretação, deverá ser ponderado através da educação, que habilita os cidadãos a terem critérios equilibrados e reflexão crítica.

45 . A participação dos cidadãos poderá ser assegurada nos domínios em que tem sentido o exercício de escolha democrática, não sendo linear a conciliação da participação pública com a responsabilidade técnica, artística e científica do urbanista coordenador. Assim, deverá atender-se à clara demarcação das diversas esferas de competência, evitando comportamentos populistas e obscuros mas interpretando e traduzindo as necessidades e aspirações das comunidades.

46 . Afigura-se necessário que, nas várias escalas da estrutura



da administração pública, existam gabinetes de planeamento territorial e gestão urbanística, estáveis e bem formados, que estejam capacitados para guardar acervos de conhecimento e memórias que são essenciais para um Urbanismo erudito e meritoriamente consequente.

47 . A produção maciça de moradias e apartamentos turísticos, dirigida a uma procura de segunda residência ou de simples investimento expectante em imobiliário deu origem a extensas urbanizações que se encontram desabitadas grande parte do ano. Esta acentuada sazonalidade cria problemas de gestão nomeadamente nas redes de infraestruturas e serviços e é motivo para se questionar o conceito deste tipo de empreendimentos.

48 . Os procedimentos administrativos sobre o território, a regulação dos usos e utilizações, os licenciamentos de projectos e outras acções e as diversas figuras de programas e planos, sendo determinantes na formação do valor do solo, curiosamente ocultam essa influência, sendo rara a consciencialização e o discurso sobre a relação causa-efeito do sistema de planeamento sobre o mercado fundiário e imobiliário e sobre o sistema financeiro na vertente do crédito hipotecário caucionado por activos territoriais (prédios rústicos e urbanos). Este vazio de informação sobre a formação do valor do solo e sobre as imparidades em sede de crédito hipotecário explica, em boa parte, as disfunções do mercado e do sistema financeiro. Mercado desinformado é mercado desregulado.

49 . O planeamento urbanístico deve convocar a economia urbana no sentido de questionar e consciencializar os seus efeitos sobre o “custo de vida”. O tarifário das redes de infraestruturas e de serviços públicos, conjugado com o custo da habitação, tem necessariamente de ser planeado e gerido



em correspondência com a economia das famílias e das empresas. As redes de infraestruturas urbanas são municipais, prestam um serviço público e tipificam-se economicamente como monopólios naturais.

As concessões/”privatizações” da exploração de redes públicas são uma delicada questão do Direito do Urbanismo e da Economia do Território que se constitui como uma questão-chave, não só das políticas municipais, mas também do próprio Estado. O cidadão que, por princípio, tem direito a beneficiar dos serviços das redes públicas a preço tarifado, isto é, ao preço do custo de serviço, sem lucro, vê-se cada vez mais confrontado com valores de facturação gerados numa lógica de poder monopolista com montantes que ultrapassam amplamente o custo da prestação do serviço, gerando lucros e rendas de uma forma já quase descontrolada. Esta é uma matéria central a que o Urbanismo não pode ficar alheio.

50 . O investimento na qualificação estética, funcional e estrutural dos activos territoriais, cria um valor absoluto que não tem problemas de excedentes e do qual só advêm vantagens. Constitui, assim, uma forma de entesouramento seguro, durável e rentável.

51 . A lentidão e o peso burocrático que têm marcado a elaboração dos planos induziram formas expeditas de licenciamento, à margem dos princípios do Urbanismo. Foi assim que se deu enquadramento a grandes empreendimentos de loteamento avulsos, sem Planos de Pormenor, indo ao encontro das pressões e dos interesses envolvidos no negócio do imobiliário. Convenhamos, também, que a sociedade, na sua dinâmica natural, não pode ficar parada à espera dos planos. Esta patologia do sistema formal de planeamento do território impediu o apoio urbanístico às populações, principalmente às mais fragilizadas, que se viram perante a contingência de ter de construir abrigos em bairros de lata ou



construções clandestinas.

52. A exploração agrícola familiar imperfeita, a produzir para um mercado de proximidade, e a agricultura de tempos livres, para consumo próprio, dependem muito das políticas urbanas, nomeadamente de habitação. Não há razão para que, nos pequenos aglomerados urbanos e nas franjas das grandes cidades, se insista na habitação colectiva. A habitação unifamiliar com logradouro privado, que pode ser jardim, horta ou pomar, não tem necessariamente de corresponder a uma tipologia de luxo. Ela é sustentável, e mesmo recomendável para habitação social. Esta visão nada tem a ver com visões nostálgicas de um “campo” desejado pela cultura urbana construída sob um imaginário rural. Acresce que esta generosidade do parcelamento urbano com logradouros privados tem uma sustentabilidade e um poder estruturante que nada tem a ver com as “hortas urbanas”.

53. Se, por um lado, a legislação urbanística, de acordo com a lógica e os princípios de Direito que assistem a toda a legislação, tem de ser geral e abstracta, por outro o Urbanismo trabalha sobre a singularidade e a diversidade dos sítios e dos programas que se lhes aplicam. Daí a necessidade de separar e articular o domínio do que é legislável da esfera de intervenção conceptual e criativa do Urbanismo aplicada ao desenho e à construção do território.

54. A sociedade é indissociável da sua territorialidade ordenada e esse ordenamento exprime o conteúdo civilizacional e, ao mesmo tempo, influencia o processo de desenvolvimento económico.

55. Nas sociedades contemporâneas, o nível de racionalidade e de harmonia urbanística que a comunidade local é capaz de alcançar na construção e organização do seu espaço depende absolutamente de uma consciência e prática urbanística



avançadas.

56. A conservação e reabilitação do património imobiliário e paisagístico são asseguradas através do seu sentido útil e correlativa sustentabilidade económica e financeira. Daí a importância da economia do território em informar o planeamento urbanístico sobre a necessidade e utilidade dos espaços, assim como da sua capacidade de gerar rendimento ou da fonte de rendimento que lhes dá sustentabilidade.

57. É pertinente que, no processo de planeamento urbanístico, se informe e avise o mercado imobiliário sobre a necessidade de produtos imobiliários que satisfaçam a procura nos seus diversos sectores e escalões de modo a evitar perdas com excedentes disfuncionais.

58. O urbanismo e as suas arquitecturas perspectivam-se e desenvolvem-se para se constituírem como memória.

59. Cada comunidade vive dentro de limites que determinam o seu domínio de possibilidades, competindo ao urbanista contextualizar aí o seu trabalho desenvolvendo-o dentro da realidade, e é a partir dela que pode alimentar propostas visionárias e cultivar a esperança de melhorar as condições de vida.

60. A informação, por mais completa e as regras, por mais detalhadas que sejam, sendo necessárias, não substituem nem são a essência do urbanismo como acto conceptual, de desenho e composição das estruturas territoriais.

Os padrões de construção, apoiados na prática empírica milenar, e os conceitos teóricos que remontam a Vitruvius, a Alberti e, depois, a Cerdá, Lynch, entre outros, observando factores de escala, métrica, traçado regulador, proporção, textura, ritmo, cromatismo, alternância, diferença e repetição, os pares dicotómicos claro-escuro, opacidade-



transparência, similitude-contraste, aberto-fechado e ocupado-livre são indissociáveis do processo urbanístico de composição e recomposição dos traçados urbanos e da materialização morfológica da malha edificada em contraponto com os espaços livres, sejam eles simples vias, logradouros, jardins ou parques.

Sintra, Outubro de 2014



Apoio à edição:



FUNDAÇÃO
SERRA HENRIQUES